



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el Proyecto de Ley **1964/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley **1964/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, fue presentado por el congresista José Luis Elías Ávalos. Ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 05 de mayo de 2022, y fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento, el 10 de mayo de 2022, como única comisión dictaminadora, para estudio y dictamen.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la Vigésima Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 28 junio de 2022, con 11 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MORANTE FIGARI, Jorge; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; SALHUANA CAVIDES, Eduardo y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Votaron en contra los congresistas BALCÁZAR ZELADA, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime y REYMUNDO MERCADO, Edgard.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1 Proyectos de ley previamente presentados

En el periodo parlamentario 2016 al 2021 se presentó una iniciativa de ley destinada a modificar el artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el PL 8038/2020-CR de fecha 08 de julio de 2021, de autoría del excongresista Orlando Arapa Roque, destinada a preservar la transparencia del acto electoral. La precitada iniciativa de ley plateaba de igual forma la salvaguarda de cédulas de sufragio. Dicha iniciativa no fue analizada ni debatida en la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario anterior debido a la conclusión de la legislatura.

2.2 Opiniones solicitadas y recibidas

Mediante los Oficios 1173, 1174, 1175, 1176 y 1177, de fecha 27 de mayo de 2022, se solicitó opinión a los siguientes especialistas sobre el Proyecto de Ley 1964/2021-CR:

Cuadro 1

Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 1964/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
1173-2021-2022-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Corvetto Salinas	27/05/2022
1174-2021-2022-CCR/CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	27/05/2022
1175-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral (Miembro del Consejo Consultivo)	José Manuel Villalobos Campana	27/05/2022

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

1176-2021-2022-CCR/CR	IDEA Internacional	Percy Medina Masías	27/05/2022
1177-2021-2022-CCR/CR	Asociación Civil Transparencia	Adriana Urrutia Pozzi-Escot	27/05/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022.

A la fecha, esta Comisión, mediante OFICIO N° 000875-2022-JN/ONPE (1 folio), de fecha 13 de junio de 2022, adjuntando a su vez el Informe N° 004533-2022-GAJ/ONPE (5 folios) emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica, ha recibido la opinión institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sobre el Proyecto de Ley 1964/2021-CR, en la cual se señala literalmente lo siguiente¹:

- "3.12. Dicho esto, en primer lugar, puede indicarse que la propuesta de modificación además de no contar con una evaluación sustentada en información histórica de los diversos procesos electorales celebrados en el marco de la LOE desde el año 1997, a fin de justificar la variación del modelo vigente que dispone que el escrutinio es irrevisable, salvo supuestos acotados, para pasar a otro en que la totalidad de mesas de sufragio podría ser objeto de pedidos de revisión o recuento de votos; tampoco efectúa un análisis integral de las normas que tendrían que ser cambiadas para poder lograr su implementación.
- 3.13. En segundo lugar, esto no significa que un modelo que contemple la revisión del escrutinio no sea posible. Es más, el propio proyecto de ley admite que en la región no existe un comportamiento homogéneo sobre el escrutinio que ha efectuado la mesa de sufragio. Sin embargo, para evaluar un posible

¹ Informe N° 004533-2022-GAJ/ONPE (páginas 1 a 5).

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

tránsito de modelo, se necesita también reflexionar de las consecuencias sobre la democracia que podría generar la figura del recuento de votos, tema en el que tampoco ahonda el proyecto remitido.

- 3.14. *A manera de ejemplo, podemos reseñar que la modificación que se propone habilita a cualquier personero de las organizaciones políticas, luego de haber concluido el proceso electoral y de no existir impugnaciones, a solicitar la revisión de las cédulas de sufragio. Ahora bien, como se ha señalado en las cuestiones generales del presente informe, el artículo 185 de la Constitución Política establece de forma clara que el escrutinio de todo tipo de elección sólo es revisable en los casos de error material e impugnación conforme a ley. Esto quiere decir que, el legislador está impedido por la Constitución de expedir una norma legal que prevea la posibilidad de revisión del escrutinio que sea posterior al proceso electoral. En consecuencia, encontramos que la propuesta normativa contraviene el sentido expreso de lo previsto en el referido artículo 185 de la Constitución. Siendo ello así, habilitar lo planteado en la iniciativa legislativa que es materia de este informe, sin duda demandaría una previa modificación constitucional.*
- 3.15. *Asimismo, la redacción propuesta tampoco es clara respecto de cuáles serían los efectos legales de la revisión del escrutinio, toda vez que éste se tendría que llevar luego de culminado el proceso electoral en un plazo no superior de noventa (90) días hábiles. Por tanto, siendo que, el proceso electoral se inicia con la convocatoria y termina con la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución del JNE que declara su conclusión, las solicitudes de revisión del escrutinio tendrían que formularse luego de proclamado los resultados y, por ende, cuando no existiera impugnación pendiente de resolver.*

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Es más, el proyecto no toma en consideración que los Jurados Electorales Especiales sólo se instalan durante el desarrollo del proceso electoral y se desactivan una vez concluido el mismo, pues constituyen órganos temporales del JNE.

- 3.16. *En suma, la fórmula legal propuesta no solo resulta contraria al texto vigente del artículo 185 de nuestra Norma Fundamental, sino también es incompatible con otros dispositivos contenidos en la LOE, ley orgánica que desarrolla las fases y actividades propias del proceso electoral hasta la obtención final de los resultados. [...]*

- 3.18. *Esto por cuanto el hecho de dar a los partidos políticos y movimientos regionales la posibilidad de revisión del escrutinio puede traer graves problemas logísticos. Así, la sola introducción de esta medida genera que esta pueda ser empleada potencialmente por todas las organizaciones en competencia. Por ejemplo, solo en las Elecciones Regionales y Municipales, en donde se eligen a 1874 alcaldes distritales, 196 alcaldes provinciales y 25 gobernadores regionales, un potencial recuento puede suponer un serio problema para la organización del proceso electoral. De igual manera, dicha posibilidad también alteraría severamente el calendario electoral, puesto que una petición de recuento sin ningún límite en todos los departamentos del Perú supondría también menos tiempo para que se organice la segunda vuelta regional y que el electorado se informe sobre ella. Finalmente, su utilización podría generar incertidumbre electoral respecto del ganador de la elección, retrasando la transferencia del mandato representativo."*

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

2.3 Opiniones ciudadanas

Sobre el Proyecto de Ley 1964/2021-CR, Ley que modifica el artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a la fecha de elaboración del presente dictamen, no consta en la web del Congreso de la República opinión ciudadana alguna².

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Seguidamente, resumiremos el contenido y alcances de la propuesta legislativa. El Proyecto de ley **1964/2021-CR**, propone la modificación del artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones conforme al siguiente texto:

Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones	Proyecto de Ley 1964/2021-CR
Artículo 300.- Las cédulas escrutadas y no impugnadas son destruidas por el Presidente de la Mesa de Sufragio, después de concluido el escrutinio, bajo responsabilidad.	Artículo 300.- <u>Concluido el proceso de escrutinio, todas las cédulas de sufragio no impugnadas son colocadas en un sobre y remitidas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE. Las cédulas de sufragio impugnadas siguen su trámite conforme a lo dispuesto por el artículo 282° de la presente ley.</u> <u>Las cédulas de sufragio a que se refiere el presente artículo pueden ser requeridas por los personeros de las organizaciones políticas luego de haber incluido el proceso electoral y de no existir impugnaciones.</u> <u>Las solicitudes de revisión de cédulas se realiza a través del Jurado Electoral Especial correspondiente. Procede la revisión en la Sede del Jurado Electoral Especial, hasta por un</u>

² 25 de junio de 2022.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

	<u>plazo no mayor de 90 días laborables, bajo responsabilidad de su titular de enmendaduras o destrucción total o parcial que estas pudieran sufrir. De no existir impugnación, la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE procede, concluido los noventa (90) días de revisión de las cédulas, a destruirlas en acto público.</u> <u>El presidente de mesa verifica que las cédulas de sufragio y las actas de sufragio cuenten obligatoriamente con las firmas de los tres (03) miembros de mesa de acuerdo a como aparece en su respectivo Documento Nacional de Identificación acompañado de su huella digital.</u> <u>De llevarse a cabo Procesos Electorales de manera virtual, se guardará el soporte digital en el medio electrónico correspondiente.</u> DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL <u>UNICA. El Jurado Nacional de Elecciones reglamentará la presente ley, en un plazo no mayor de quince (15) días calendario desde la entrada de vigencia de la presente ley</u>
--	---

IV. MARCO JURÍDICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Participación ciudadana en asuntos públicos

Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Finalidad y funciones del Sistema Electoral

Artículo 176.- *El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.*

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.

Conformación del Sistema Electoral

Artículo 177.- *El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.*

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Artículo 182.- *El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.*

Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Escrutinio Público

Artículo 185.- *El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones, de referéndum o de otro tipo de consulta popular se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales se resuelven conforme a ley.*

LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

Artículo 300.- *Las cédulas escrutadas y no impugnadas son destruidas por el Presidente de la Mesa de Sufragio, después de concluido el escrutinio, bajo responsabilidad.*

V. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Problema constitucional (que busca resolver), objetivo y finalidad de la propuesta legislativa

Al respecto, esta comisión, luego de revisar el contenido y alcances del proyecto de ley materia de estudio, advierte lo siguiente:

Problema: Actualmente, el artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones dispone la destrucción de las cédulas escrutadas una vez concluido el escrutinio, por lo que no existe un mecanismo normativo que permita contrastar la votación ante posibles fraudes.

Objetivo y/o finalidad: En ese sentido, para el proponente, resulta necesaria la modificación del artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones para

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

disponer la conservación de las cédulas escrutadas por un plazo de noventa (90) días a fin de contar con un medio de verificación respecto de la votación, ante posibles fraudes.

Así, en el punto siguiente, la Comisión analizará puntualmente la constitucionalidad de la propuesta normativa formulada en el proyecto de ley bajo análisis, para lo cual se tomará en consideración el desarrollo doctrinario y jurisprudencial.

2. Análisis constitucional de la propuesta normativa planteada por el Proyecto de Ley 1964/2021-CR, respecto de la modificación del artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

2.1. El derecho al sufragio y la democracia representativa

El derecho a la participación política a través del sufragio se encuentra reconocido en el literal b) del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³ (en adelante CADH, también llamado Pacto de San José de Costa Rica). Del mismo modo, el artículo 31 de la Constitución Política de 1993⁴, reconoce el

³ 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.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

⁴ Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

(...).

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

derecho de todos los ciudadanos que gocen de capacidad civil de participar en los asuntos públicos a través del sufragio; derecho materializado a través del voto e instrumentalizado a través de las llamadas boletas electorales, instrumentos denominados de diversas maneras por cada país en su normativa electoral, por ejemplo: en Bolivia, papeletas de sufragio; en Colombia, papeletas de votación; en Chile, cédulas electorales; en Ecuador, papeletas electorales; en Panamá, boletas de votación; en Argentina y Paraguay, boletas de sufragio; en Perú, cédulas de sufragio, y en Nicaragua, boletas electorales⁵.

En ese sentido, el sufragio se convierte en el acto y sustento legitimador de sistema democrático y de la democracia representativa⁶, pues a través de este se construye de manera colectiva la voluntad del soberano, es decir de la población, por lo que, la tutela de la libre expresión de la voluntad popular expresada a través del voto se constituye en uno de los ejes primordiales de la sociedad democrática, la que se sirve de diversas instituciones a fin de garantizar la misma.

En ese sentido, el sistema electoral cobrar especial relevancia como mecanismo de tutela, el cual es definido por Gonzalo García Pino y Pablo Contreras Vásquez como:

⁵ Ana Catarina Clemente. Las Boletas electorales. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thomson (Compiladores). Editorial Efe. Segunda edición. 2007. México. P. 900.

⁶ Para Nohlen, la democracia representativa es "la forma usual de la democracia moderna en el llamado Estado constitucional, en la cual el pueblo no ejerce directamente la dominación (Democracia Directa), sino por medio de órganos representativos que designa constitucionalmente en Elecciones generales, y renueva periódicamente. Fundamental para esta concepción de la democracia es el concepto de la Representación, cuyo núcleo representa la dominación a través de órganos que actúan en nombre del pueblo (pero sin el encargo obligatorio de éste). Para la D.R. es típico el proceso de la Formación de Voluntad Política a través de Partidos y elecciones, en las cuales los representantes populares obtienen el Mandato, para tomar decisiones en cuestiones objetivas que obligan a los electores". En: Dieter Nohlen. Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa. México. Tomo II. p. 351.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

"[...] como aquel mecanismo o fórmula para transformar votos en escaños parlamentarios o cargos de elección popular. Sin embargo, esta definición deja fuera componentes relevantes en virtud de los cuales se construye un sistema electoral que aspire a definir representación o gobernabilidad en el ejercicio del poder político."⁷

Por su parte, el profesor Blancas Bustamante concuerda con el concepto de Nohlen⁸, y define al sistema electoral como *"[...] el procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder o público."*⁹

Es así como, el concepto de sistema electoral cobra sentido como mecanismo de instrumentalización, legitimador y tutelar del voto a través de instituciones jurídicas y procedimentales, y no únicamente como aquel conjunto de órganos electorales encargados del proceso eleccionario como el constituyente denominó equivocadamente en la Constitución (Capítulo XIII: Artículos 176¹⁰ y 177¹¹), tal y como hace énfasis el profesor Blancas Bustamante¹².

⁷ Gonzalo García Pino y Pablo Contreras Vásquez. Diccionario constitucional chileno. Cuadernos del Tribunal Constitucional. Número 55, año 2014. Chile. P. 835.

⁸ Sobre los sistemas electorales Nohlen señala que son: *"[...] el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños"*. Dieter Nohlen. Diccionario Electoral. UNAM. 2003. Tomo II. P. 1158.

⁹ Carlos Blancas Bustamante. Derechos Electoral peruano. 2016. Instituto Palestra. Lima. P. 281.

¹⁰ **Artículo 176°.-** El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa (...).

¹¹ **Artículo 177°.-** El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

¹² *Ib.* Ídem.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

2.2. El voto y el escrutinio

Respecto de los procedimientos referidos previamente, es menester enfocarnos en el voto y el escrutinio¹³, siendo el primero el medio por el cual la voluntad electoral es expresada¹⁴, mientras que el segundo es definido por García Toma y García Eyzaguirre como el conjunto de actos electorales que regulan jurídicamente el resultado de los procesos electorales y consultas populares¹⁵.

Por su lado, Franco-Cuervo, citando al Ruiz Navarro, define al escrutinio como el mecanismo para determinar el resultado de las elecciones y:

"[...] constituye un complejo conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional-formal como técnico-administrativas. Estas actividades se llevan a cabo con base en diversas normas legales que tienen como finalidad determinar el sentido en que se ha manifestado la voluntad del cuerpo electoral, emitida en el ejercicio del derecho de sufragio¹⁶.

¹³ El proyecto de Código Electoral promovido por el Jurado Nacional de Elecciones en su versión 2020, define al escrutinio como el conjunto de actos públicos mediante los cuales los miembros de mesa cuentan y califican los votos emitidos en la mesa de sufragio para determinar el resultado del proceso electoral y se inicia luego de concluido el sufragio y se realiza de manera continua y pública en el mismo lugar en que se ubicó la mesa de votación.

¹⁴ Jorge Lazarte R. La votación y el voto de los analfabetos. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thomson (Compiladores). Editorial Efe. Segunda edición. 2007. México. P. 900.

¹⁵ Víctor García Toma y José García Eyzaguirre. Diccionario de derecho constitucional. 2009. Primera edición Editorial Gaceta jurídica. Lima. P. 188.

¹⁶ Beatriz Franco-Cuervo. Los escrutinios: Mecanismos de control. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thomson (Compiladores). Editorial Efe. Segunda edición. 2007. México. P. 975.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

En suma, el voto constituye la forma de expresión de la voluntad, en relación con el sufragio político, es decir el voto es el hecho de su ejercicio¹⁷, mientras que el escrutinio es el procedimiento de determinación del sentido del voto.

Beatriz Franco-Cuervo¹⁸, respecto del escrutinio, nos señala que entendido como aquel método de valoración tanto cuantitativa como cualitativa del voto, se constituye como un proceso técnico como jurídico-administrativo, que se caracteriza por llevarse a cabo en etapas, las cuales pueden ser agrupadas en tres categorías: la preliminar, la intermedia y la definitiva.

- a. La etapa preliminar por lo general se lleva a cabo en las mesas de votación una vez concluida la votación.
- b. La intermedia, es realizada por los órganos electorales de mayor jerarquía, representantes de una unidad geográfica-política o electoral, a los que les corresponde, básicamente, el trabajo cuantitativo (totalización) de los votos escrutados por un determinado número de mesas.
- c. La etapa definitiva del escrutinio es la actividad integrante del proceso, en la cual se lleva a cabo la acción final de cuantificación y cualificación de los votos correspondientes a una elección en particular.

¹⁷ Instituto Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario electoral. 1989. Primera edición. P. 683.

¹⁸ Beatriz Franco-Cuervo. Op. Cit. P. 979.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

A nivel nacional, se debe tener en cuenta que por mandato del artículo 185 de la Constitución¹⁹, el mecanismo de escrutinio preliminar o en mesa ha sido constitucionalizado por el legislador constituyente, el que se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio, siendo solo revisable en los casos de error material o de impugnación.

Al respecto, Marcial Rubio Correa, manifiesta que, al actual 185 de la Constitución, dimana del artículo 291 de la Constitución de 1979²⁰, con ligeros cambios de redacción que no afecta lo esencial del contenido normativo, pues ambas Constituciones establecen la misma norma respecto dicho tema²¹.

Del mismo modo, realizando un análisis exegético del mismo, señala las ventajas del escrutinio en mesa:

"[...] Como ya hemos dicho el escrutinio es el reconocimiento de los votos emitidos y su ameritación como validos nulos en blanco etc. Es un procedimiento que debe hacerse en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio con la finalidad de que se pueda verificar la honestidad con que se realiza Es mejor hacerlo en mesa que transportar los votos a un lugar donde se concentre el escrutinio porque en ese caso si alguien quiere hacer fraude puede causar más daño que en mesa donde sólo podrá afectar a alrededor de

¹⁹ **Artículo 185.-** El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones, de referéndum o de otro tipo de consulta popular se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales se resuelven conforme a ley.

²⁰ **Artículo 291.-** El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Es irrevisable salvo los casos de error material e impugnación que se resuelven conforme a ley.

²¹ Marcial Rubio Correa. Estudio de la Constitución Política de 1993. Pontificia Universidad Católica del Perú. 1999. Tomo 5. P. 423.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

doscientos votos además en el trayecto pueden perderse cedula de sufragio o estas pueden ser suplanta das dolosamente. También pueden aparecer accidentalmente discrepancias entre el total de votos existentes y el total de votantes registrados.

*En general el transporte de los votos a un lugar de centralización conlleva problemas y prácticamente ninguna ventaja.*²²

El profesor Blancas Bustamante, en la historia del derecho electoral nacional, identifica cinco etapas, en su desarrollo; la primera de 1827 a 1895, etapa inicial para el desarrollo de la especialidad, un segundo periodo entre 1895 a 1931, que inicia con el nacimiento de la república aristocrática, un tercer periodo de 1931 a 1962, marcado por la creación del Jurado Nacional de Elecciones, una cuarta etapa de 1962 a 1993, caracterizada por la concentración electoral bajo un esquema monista institucional, y una quinta etapa de 1993 a la actualidad, caracterizado por un sistema electoral fraccionado en diversas autoridades electorales.²³

Es precisamente, esta cuarta etapa, como señala el profesor Blancas que se da la incorporación del mecanismo de escrutinio preliminar o en mesa, etapa que:

"[...] empieza en 1962, al dictarse nuevas normas electorales, los decretos leyes 14207 y 14250, que introdujeron otras importantes reformas: el escrutinio público e irrevisable en mesa, la cédula única de sufragio y la representación proporcional para la elección del Congreso. [...] posteriormente, la Constitución de 1979

²² Ib. Ídem.

²³ Carlos Blancas Bustamante. Op. Cit. P. 280.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

*constitucionalizó las reformas electorales que databan de 1931 [...].*²⁴

Sobre dicho mecanismos Blancas Bustamante, citando a Paniagua Corazao, indica que fue introducido en el artículo 134 del Decreto Ley N° 14250, de 1962, considerado como una garantía efectiva para la preservación de la verdad electoral.

Al respecto, podemos afirmar que tanto el voto, como la boleta electoral y el escrutinio forman parte de una triada inescindible cuya finalidad es la de instrumentalizar el voto y su sentido.

Como señala Ana Catarina Clemente, la importancia de las boletas electorales, radica en sus efectos de esta sobre el proceso electoral, pues:

*"[...] además de construir la prueba del voto y de proveer el medio para realizar el recuento de los sufragios, es decir, el escrutinio, las boletas tiene también una función de gran relevancia para el proceso electoral, pues el ciudadano escoge mediante este documento el partido político y los candidatos de su elección, Así, la boleta constituye el instrumento mismo con el cual el votante expresa su preferencia política".*²⁵

²⁴ Ib. Ídem.

²⁵ Ana Catarina Clemente. Las Boletas electorales. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thomson (Compiladores). Editorial Efe. Segunda edición. 2007. México. P. 900.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Del mismo modo, recalca su capital importancia como prueba del voto, ante el recuento, lo que puede involucrar: corrupción, fraude, etc. En ese sentido, Beatriz Franco-Cuervo, respecto del procedimiento posterior al escrutinio señala:

"[...] en cuanto al destino de las pápatelas no utilizadas, en la mayoría de los países no se hace mención al respecto. Pero aquellas que han sido depositadas por los electores en las urnas, en la mayoría de los países se establece que sean conservadas. Tratándose de las papeletas no utilizadas; sólo en los casos de Costa Rica (art. 121 d), Guatemala (art. 186 m), México (art. 228/87, 229/96), Panamá (art. 257/83, 263/97) y Venezuela hasta 1997 (art. 135, 12/89), se dispone la destrucción de las mismas. En relación con las boletas escrutadas sólo en los casos de Panamá (art. 135, 12/89), se dispone su destrucción una vez que se ha llevado a cabo el escrutinio preliminar.²⁶

En el sentido de lo manifestado previamente por Franco-Cuervo, debemos agregar que actualmente son diversos los países en los que el marco normativo electoral, dispone la conservación de las cédulas de sufragio y el material electoral; Colombia establece en artículo 209 de su Código Electoral²⁷, aprobado por Decreto 2241 del 15 de julio de 1986, la conservación de los documentos electorales hasta la finalización del periodo de elección de las autoridades electas en tal proceso, sean nacionales o subnacionales; del mismo modo, Uruguay, en el artículo 143 de la Ley

²⁶ Beatriz Franco-Cuervo. Los escrutinios: Mecanismos de control. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thomson (Compiladores). Editorial Efe. Segunda edición. 2007. México. P. 981.

²⁷ Artículo 209. Los documentos electorales podrán ser incinerados por los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, una vez vencidos los respectivos periodos para Presidente de la República y miembros del Congreso, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales y Concejales.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

de elecciones, Ley N° 7.812, dispone que, los sobres y hojas de votación (boletas electorales) sean conservados hasta que se haya resuelto la validez de la elección o sean reclamados por la Corte Electoral.

En esa línea, Franco-Cuervo respecto a la importancia de no desechar las boletas, citando el caso de Panamá, señala:

"Los acontecimientos de las elecciones presidenciales del 7 de mayo de 1989 en Panamá demuestran que la destrucción de las boletas de escrutinio una vez concluida la primera etapa del escrutinio contribuyen a facilitar el fraude electoral. En efecto, es aquella ocasión el desarrollo de la primera etapa escrutadora ante las mesas receptoras del voto, debido entre otras cosas al carácter público del mismo, se desarrolló en completa calma y con apego a la ley. Sin embargo, concluida dicha primera etapa las únicas constancias de los resultados eran las actas de escrutinio y las copias que de las mismas habían sido expedidas, toda vez que, según lo dispuesto por la legislación electoral de dicho país centroamericano (arts. 257 y 264 No. 11), todas las papeletas, tanto las escrutadas como las no utilizadas deben ser quemadas, lo que de hecho ocurrió. De esta forma, a partir de esos momentos la única prueba sobre el resultado del escrutinio eran las actas de escrutinio y las copias de las mismas. Aunado a lo anterior; la ley panameña no prevé de qué manera deben ser remitidas dichas actas a los órganos encargados de la segunda etapa del escrutinio, ni garantiza alguna para su cuidado durante el transporte. Ante tales circunstancias, el blanco de ataque para los grupos interesados en cometer fraude electoral se restringe al robo

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

de las actas de escrutinio, lo que debido a la crisis política que atravesaba Panamá de hecho sucedió, tanto durante la etapa de transporte como una vez recibida por las Juntas Distritales. Tan evidente fue el fraude que el 10 de mayo el tribunal electoral procedió a anular las elecciones (Rodríguez, 1989, 34).²⁸

Al respecto, el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, recalca la importancia de la conservación de las boletas electorales.

"En otros países, Perú, por ejemplo, las boletas electorales se destruyen en la propia mesa, de tal manera que no es posible hacer un recuento de votos; en este último caso la autoridad de la mesa de votación es mucho más fuerte que cuando los paquetes electorales pueden ser reabiertos por la autoridad distrital, como es el caso mexicano."²⁹

En suma, podemos afirmar que la conservación de las cédulas de votación constituye en un mecanismo de garantía y aseguramiento de la voluntad popular libremente expresada en las urnas, ampliamente empleado por el derecho comparado electoral.

²⁸ Óp. Cit. P. 1007.

²⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Costa Rica. Tercera edición. 2017. Tomo II. P.827.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

2.3. Del deber de conservación documental de la administración pública

El artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, establece el deber de conservación de la administración pública sobre la información que posea, proscribiendo de manera explícita su destrucción por parte de la administración pública.³⁰ En el mismo sentido, el artículo 4 del Decreto Ley 19414³¹, Ley de defensa, conservación e incremento del patrimonio documental, dispone que los documentos y expedientes con más de treinta años de antigüedad deberán ser remitidos por las entidades públicas al Archivo General de la Nación o a los Archivos Departamentales en su defecto.

En ese sentido, el deber de conservación documental de la Administración Pública va más allá del mero mandato de índole legal, se sustenta en los propios mandatos contenidos en el derecho al acceso a la información pública, y que, según lo manifestado por el Tribunal Constitucional, exige:

³⁰ **Artículo 21.- Conservación de la información**

Es responsabilidad del Estado crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. En ningún caso la entidad de la Administración Pública podrá destruir la información que posea.

La entidad de la Administración Pública deberá remitir al Archivo Nacional la información que obre en su poder, en los plazos estipulados por la Ley de la materia. El Archivo Nacional podrá destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo razonable durante el cual no se haya requerido dicha información y de acuerdo a la normatividad por la que se rige el Archivo Nacional.

³¹ **Artículo 4.-** Los documentos y expedientes con más de 30 años de antigüedad existentes en los archivos de las reparticiones y organismos del Sector Público Nacional, que se consignan en el artículo segundo, serán transferidos al Archivo General de la Nación o a los Archivos Departamentales de acuerdo a lo que señale el Reglamento.

Los documentos y expedientes los Ministerios de Guerra, Marina, Aeronáutica, Interior y Relaciones Exteriores, que tengan la clasificación de "Confidencial", "Secreto" o "Estrictamente Secreto", con más de 30 años de formulados, solamente serán transferidos al Archivo General de la Nación cuando han perdido dichas clasificaciones y con autorización del titular del Sector correspondiente.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

*"[...] Las entidades públicas tienen el deber de crear y conservar toda información en soportes actuales y bajo estándares accesibles. En otras palabras, deben facilitar que la información que poseen pueda ser entregada y reproducida de la forma más sencilla, económica, idónea y segura posible (mandato de optimización)."*³²

Esto último, con la finalidad de "[...] fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, la confianza de la población en sus instituciones democráticas, y el empoderamiento de los ciudadanos como elementos clave en el desarrollo de una sociedad democrática [...]", tal y como se señala en la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública aprobada en 2020 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)³³.

En suma, como señala el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la exigencia de la transparencia electoral tiene como finalidad "[...] elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electoral, como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros criterios, es fundamentalmente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible."³⁴

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04865-2013-PHD/TC, fundamento jurídico 9. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04865-2013-HD.pdf>

³³ Organización de los Estados Americanos (OEA). Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública aprobada en 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Propuesta_de_Ley_Modelo_sobre_Gestion_Documental.pdf

³⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Costa Rica. Tercera edición. 2017. Tomo II. P.1056.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

2.4. Del deber de conservación y las impugnaciones

El artículo 185 de la Constitución señala que el escrutinio de los votos se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio, siendo solo revisable en casos de error material o de impugnación de identidad contemplado en los artículos 268 y 269 de la Ley Orgánica de Elecciones, también debe tenerse en cuenta que se debe entender por impugnación. La profesora Eugenia Ariano, claramente señala su concepto y diferenciación.

"[...] Lo normal es que los medios de impugnación estén previstos para ser planteados al interior del proceso pendiente, a estas impugnaciones se les da el calificativo de ordinarias. Conforme lo señala Liebman "Son ordinarias aquellas [impugnaciones] que, mientras son proponentes o están pendientes, impiden [...] la formación de la cosa juzgada y dan lugar por eso, cuando son propuestas, a una prolongación del mismo proceso, del cual abren una nueva fase". En términos más generales, los medios de impugnación ordinarios son aquellos que son propuestos impiden la firmeza de la resolución impugnada y que si no son propuestos determinan su firmeza. En la terminología de nuestras leyes procesales (tanto civil como penal), los medios de impugnación ordinarios son los recursos (de reposición, apelación, de casación y de queja)

Por contraposición, los medios de impugnación extraordinarios son aquellos que presuponen el proceso terminado con una decisión firme y que ha adquirido la "autoridad de la cosa juzgada" (uso la

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

*expresión del art. 123 CPC). Las impugnaciones de esta categoría, señala Liebman, "además de ser de empleo proco frecuente, se dirigen contra un acto jurisdiccional que la ley considera como normalmente no sujeto ya a control o nuevo examen. Su proposición da vida a un nuevo proceso, distinto de aquel en que se pronuncio la sentencia que se impugna, pero vinculado al mismo con modalidad y efectos diversos. En nuestro ordenamiento entran en esta tipología la (llamada) "demanda de nulidad de cosa juzgada fraudulenta" del artículo 178 del CPC, en el proceso civil (rectitus, el no penal) y la "acción de revisión" del arts. 439 y ss. Del NCPP, para el proceso penal."*³⁵

En ese sentido, la revisabilidad del escrutinio en mesa está vinculada únicamente a los casos de error material o de impugnación de identidad, impugnación que refiere al cuestionamiento por parte del personero de determinada organización política sobre la identidad del votante, es decir por suplantación, "impugnación de identidad", que es resuelta por los miembros de mesa, y que evidentemente, no refiere a un recurso impugnatorio en el sentido procesal estricto, por lo que, disentimos de lo opinado por la ONPE en cuando indica que *"el legislador está impedido por la Constitución de expedir una norma legal que prevea la posibilidad de revisión del escrutinio que sea posterior al proceso electoral"*, ya que a nuestro criterio dicho mandato no es incompatible con la implementación de medios de impugnación extraordinarios³⁶, como sería el recuento de votos, que por su naturaleza

³⁵ Eugenia Ariano Deho. Impugnaciones procesales. Instituto Pacifico. 2005. Pp. 36-38.

³⁶ En ese sentido la Constitución de 1993, no hace mención alguna a las impugnaciones extraordinarias como la nulidad de cosa juzgada fraudulenta o la acción de revisión, limitándose únicamente a señalar la inmutabilidad de la cosa juzgada, no obstante, como se tiene el legislador ha incorporado estos medios procesales de rescisión, excepcionales a la cosa juzgada, pese a no está mencionados de manera alguna en la Constitución, ello a través de una comprensión sistemática de la misma.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

extraordinaria, no evitaría la formación de la cosa decidida en materia electoral ni modificaría el calendario electoral, por lo que tampoco se afectaría el principio de preclusión o el mandato constitucional contenido en el artículo 185 de la Constitución, por las razones antes expuestas.

No obstante, cabe recalcar que esta comisión no pretende de manera alguna en el presente dictamen proponer se establezca un mecanismo de recuento de votos, sino establecer un mandato de conservación de las cédulas electorales que permitan, en su oportunidad, la investigación, sea por parte del Congreso de la República *-a través de alguna comisión ordinaria o extraordinaria-* o del Sistema de Justicia (Ministerio Público y Poder Judicial), ante posibles denuncias de irregularidades en los actos electorales.

Es decir, lo que se busca con este mecanismo de conservación es fortalecer el sistema de responsabilidad posterior, sea política, administrativa o penal, mas no la creación de un mecanismo de recuento o revisión del sufragio que pueda revocar el resultado electoral.

2.5. Del deber de verificación de firmas en las cédulas y actas de sufragio por parte del presidente de mesa

Cabe señalar que la propuesta materia de análisis plantea también incorporar en el texto del artículo 300, la obligación por parte del presidente de mesa de verificar que las cédulas de sufragio y las actas de sufragio cuenten obligatoriamente con las firmas de los tres (03) miembros de mesa.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Al respecto, es menester señalar que tanto la suscripción por parte de las autoridades electorales de la cédula de sufragio como de las actas de sufragio, constituyen mecanismos tuitivos y de aseguramiento del voto, estableciéndose como señala el Diccionario Interamericano de Derechos Humanos, en una de las medidas más comunes asumidas por la legislación comparada para *"[...] generar transparencia y confianza, y para prevenir las tentativas de fraude o falsificación"*³⁷.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que actualmente, tanto el artículo 279³⁸ como 176³⁹ de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, incorporan dicho resguardo; no obstante, respecto a las cédulas, dispone que estén suscritas únicamente por el presidente de mesa, a diferencia de las actas de instalación y de sufragio (artículos 174⁴⁰ y 176 de la LOE), que por mandato legal son suscritas por

³⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Costa Rica. Tercera edición. 2017. Tomo I. P.80.

³⁸ **Artículo 279.-** Abierta el ánfora, el Presidente de la Mesa de Sufragio constata que cada cédula esté correctamente visada con su firma y que el número de cédulas depositadas en ella coincida con el número de votantes que aparece en el Acta de Sufragio. (subrayado propio)

³⁹ **Artículo 176.-** En el Acta de Sufragio debe registrarse la siguiente información:

- a) El número de sufragantes (en cifras y en letras).
- b) El número de cédulas no utilizadas (en cifras y en letras).
- c) Los hechos ocurridos durante la votación.
- d) Las observaciones formuladas por Miembros de la Mesa y por Personeros.
- e) Nombres, números de Documento Nacional de Identificación y firmas de los Miembros de Mesa y de los Personeros que así lo deseen. (subrayado propio)

⁴⁰ **Artículo 174.-** En el Acta de Instalación debe registrarse la siguiente información:

- a) Número de mesa y nombres de la provincia y el distrito a los que pertenece la mesa de sufragio.
- b) Nombre y número del Documento Nacional de Identificación de cada uno de los miembros de la Mesa de Sufragio.
- c) Nombre y número del Documento Nacional de Identificación de cada uno de los personeros presentes, con la denominación de la agrupación política a que pertenecen.
- d) La fecha y la hora de instalación de la Mesa de Sufragio.
- e) El estado del material electoral que asegure la inviolabilidad de los paquetes recibidos.
- f) La cantidad de las Cédulas de Sufragio.
- g) Los incidentes u observaciones que pudieran presentarse.
- h) La firma de los Miembros de Mesa y de los Personeros que lo deseen. (subrayado propio)

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

todos los miembros de mesa, convirtiéndose en requisitos de validez de los mencionados documentos electorales.

Por lo que, a fin de otorgar mayor transparencia y seguridad al proceso electoral, y asumiendo un criterio de uniformidad y coherencia en la norma, consideramos adecuada su modificación en el sentido propuesto en el proyecto de ley en estudio.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Por lo antes expuesto, esta Comisión concluye que es necesario modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. El siguiente cuadro muestra los cambios que se proponen en el presente dictamen:

Textos comparativos de la actual redacción de los artículos 279 y 300 de la Ley Orgánica de Elecciones y la propuesta del Dictamen

Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones	Propuesta
Artículo 279.- Abierta el ánfora, el Presidente de la Mesa de Sufragio constata que cada cédula esté correctamente visada con su firma y que el número de cédulas depositadas en ella coincida con el número de votantes que aparece en el Acta de Sufragio. (...) Artículo 300.- Las cédulas escrutadas y no impugnadas son destruidas por el Presidente de la Mesa de Sufragio, después de concluido el escrutinio, bajo responsabilidad.	Artículo 279.- Abierta el ánfora, el Presidente de la Mesa de Sufragio constata que cada cédula esté correctamente visada con <u>la firma de los Miembros de Mesa</u> y que el número de cédulas depositadas en ella coincida con el número de votantes que aparece en el Acta de Sufragio. (...) Artículo 300.- Concluido el escrutinio, las cédulas de sufragio no impugnadas son colocadas en un sobre y remitidas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para su custodia y conservación, bajo responsabilidad, por un plazo no menor a (90) días de realizado el acto electoral. Transcurrido dicho plazo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) procede con su destrucción

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

	en acto público, pudiendo conservarlas en soporte digital. De llevarse a cabo Procesos Electorales de manera virtual, se guardará el soporte digital en el medio electrónico correspondiente. UNICA. Implementación de la ley La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) emite las disposiciones reglamentarias correspondientes para la aplicación efectiva de la presente ley, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario desde la entrada de vigencia de la presente. Los recursos necesarios para el cumplimiento de la ley son con cargo al presupuesto anual asignado a la ONPE.
--	--

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	BENEFICIOS
La ciudadanía	La modificación propuesta permitirá contar con un mecanismo tuitivo adecuado para incrementar la transparencia del proceso electoral, lo que redituará también en un incremento en la confianza de los electores y la legitimidad del proceso electoral.
El Estado	Con la modificación propuesta el Estado se posiciona como un ente dotado con mayor legitimidad democrática fortaleciendo su posición y la confianza de la ciudadanía en el mismo.
Las organizaciones políticas	El mecanismo propuesto permitirá solventar cualquier sombra de duda respecto de la transparencia y legitimidad de los procesos electorales, por lo que la aceptabilidad de los resultados se verá incrementado, poniendo fin a cualquier objeción que pueda tenerse.
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Permitirá acrecentar la seguridad y transparencia del proceso electoral y en particular de la labor de la ONPE, posicionándola en un mejor sitio frente a la percepción ciudadana.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	COSTOS O DESVENTAJAS
Oficina Nacional de Procesos Electorales	El incremento de procesos y actividades que conlleva la misma, los cuales deberán ser afrontados con el presupuesto institucional ordinario asignado en específico para cada proceso electoral.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del **Proyecto de Ley 1964/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Artículo único. Modificación de los artículos 279 y 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifican los artículos 279 y 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, los que quedan redactados en los siguientes términos:

"Artículo 279.- Abierta el ánfora, el Presidente de la Mesa de Sufragio constata que cada cédula esté correctamente visada con **la firma de los miembros de mesa** y que el número de cédulas depositadas en ella coincida con el número de votantes que aparece en el Acta de Sufragio.

(...).

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES

Artículo 300.- Concluido el escrutinio, las cédulas de sufragio no impugnadas son colocadas en un sobre y remitidas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para su custodia y conservación, bajo responsabilidad, por un plazo no menor a (90) días de realizado el acto electoral.

Transcurrido dicho plazo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) procede con su destrucción en acto público con la presencia de un representante del Ministerio Público, pudiendo conservarlas en soporte digital. De llevarse a cabo procesos electorales de manera virtual, se guarda el soporte digital en el medio electrónico correspondiente".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. Implementación de la ley

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) emite las disposiciones reglamentarias correspondientes para la aplicación efectiva de la presente ley, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario desde la entrada de vigencia de la presente ley.

Los recursos necesarios para el cumplimiento de la ley son con cargo al presupuesto anual asignado a la ONPE.

Dese cuenta

Sala de Sesiones

28 de junio de 2022.



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2022 12:23:42-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/06/2022 10:02:35-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/06/2022 09:14:07-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/06/2022 13:30:58-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2022 17:14:14-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161749128
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/08/2022 17:03:11-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2022 11:37:56-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2022 17:03:50-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2022 18:09:38-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2022 14:12:28-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2022 14:11:35-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2022 17:17:59-0500

mp.dictamenes@congreso.gob.pe

De: mesadeparteesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 4 de julio de 2022 18:11
Para: pdurand@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 85eacffaad849e5ffaa82237f18bd8ab.pdf

[Solicitante]: pdurand@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: SE ADJUNTA DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1964/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 279 Y 300 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA OPTIMIZAR MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE RESULTADOS EN PROCESOS ELECTORALES. CABE SEÑALAR QUE EN LA SESIÓN DONDE SE APROBÓ EL DICTAMEN, SE ACORDÓ LA EXONERACIÓN DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR ACUERDOS.

[Fecha]: 2022-07-04 18:10:43

[IP]: 94.188.207.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.