



Edward Málaga Trillo
Congresista

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 365 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, A FIN DE AMPLIAR LAS CAUSALES DE NULIDAD TOTAL DE LAS ELECCIONES GENERALES

El congresista **Edward Málaga Trillo**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 365 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, A FIN DE AMPLIAR LAS CAUSALES DE NULIDAD TOTAL DE LAS ELECCIONES GENERALES

1

Artículo único. Modificación del artículo 365 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el artículo 365 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

“Artículo 365.- El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad total de las elecciones en los siguientes casos:

1. Cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos válidos;
2. Si se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representen el tercio de la votación nacional válida;
3. Cuando se acredite la ocurrencia de irregularidades, hechos graves o prácticas fraudulentas que hayan impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio o alterado de modo sustancial la votación, el escrutinio o el cómputo electoral, en magnitud suficiente para distorsionar el sentido de la voluntad popular y modificar el resultado de la elección presidencial, en primera o segunda elección, así como la asignación de escaños al Congreso de la República.



Edward Málaga Trillo
Congresista

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Jurado Nacional de Elecciones, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, aprueba las disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para la aplicación de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 365 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Lima, 17 de abril de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

Identificación del problema público

De acuerdo al Art. 176 de la Constitución, nuestro sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y constituyan el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas. Asimismo, la interpretación de la Ley Orgánica de Elecciones se realiza bajo la presunción de validez del voto, en armonía con los principios de legalidad, transparencia, eficacia del acto electoral, conservación del voto y defensa del sistema democrático.

No obstante, el régimen vigente presenta un vacío normativo frente a un supuesto especialmente grave: la ocurrencia hechos irregulares y prácticas fraudulentas que vulneren la voluntad popular y el libre ejercicio del derecho de sufragio, alterando el resultado de la votación en magnitud suficiente para deslegitimar la totalidad del proceso electoral. Aunque la Ley Orgánica de Elecciones prevé tales hechos como causales de nulidad parcial para la votación en mesa, no los contempla expresamente como una causal autónoma de nulidad total para afectaciones al proceso electoral en su conjunto.

La ausencia de una respuesta normativa específica para estos supuestos genera incertidumbre jurídica, debilita la capacidad del ordenamiento para afrontar afectaciones graves a la voluntad popular, y traslada al intérprete una carga de integración normativa que debería estar resuelta por ley expresa, conforme al principio de legalidad electoral. En un contexto en que los actos electorales deben desarrollarse con estricta sujeción a la Constitución y la ley, y en el que solo por ley expresa pueden establecerse limitaciones o consecuencias sobre el ejercicio del sufragio, resulta necesario cerrar este vacío con una regulación clara, excepcional y taxativa.

Estado actual de la situación fáctica y jurídica

Desde el plano fáctico, durante la jornada electoral del 12 de abril de 2026 se registraron incidencias vinculadas a la no instalación o instalación extemporánea de mesas de sufragio, incluso después de las 12:00 horas, lo que motivó que mi Despacho remitiera un oficio al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) solicitando la evaluación inmediata de las mesas afectadas y la determinación de si la magnitud, extensión territorial y efecto acumulado de tales nulidades parciales podían comprometer la validez del proceso conforme a los artículos 364 y 365 de la Ley Orgánica de Elecciones. En dicho oficio se sostuvo que la imposibilidad o restricción material del ejercicio del voto podía ser determinante para la transparencia, legitimidad y autenticidad del resultado electoral.

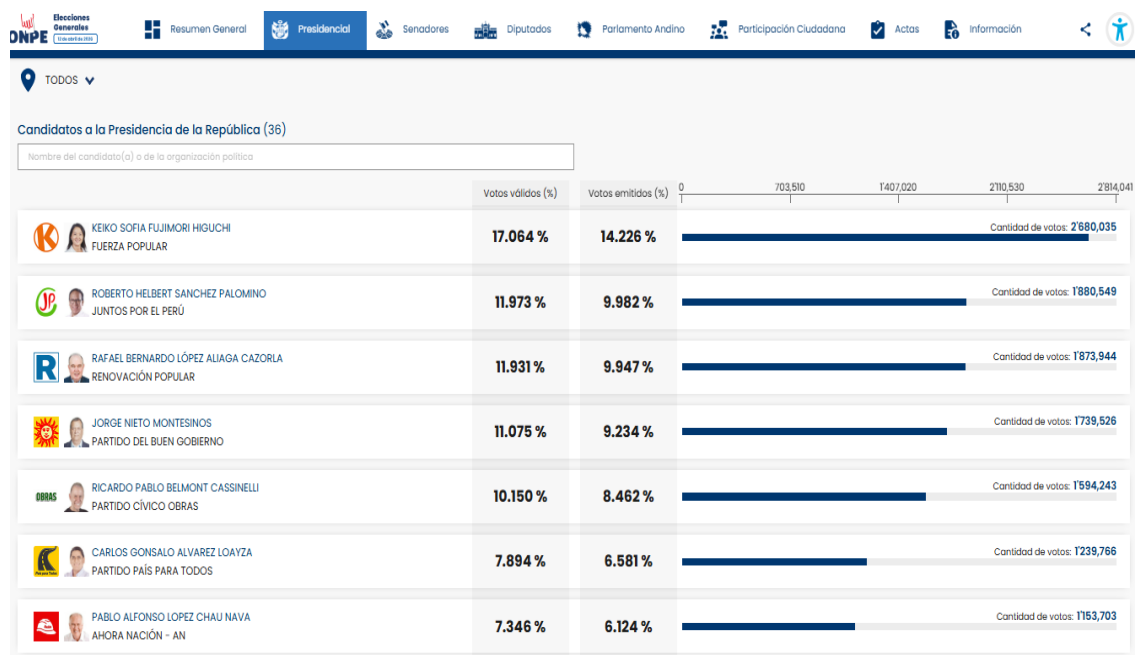
Desde el plano jurídico, la Ley Orgánica de Elecciones regula actualmente dos niveles de nulidad. En primer lugar, la nulidad parcial, prevista en el artículo 363, que faculta a los Jurados Electorales Especiales a declarar la nulidad de la votación en mesa, entre otros

supuestos, cuando la mesa se instale después de las doce horas sin justificación o con afectación al libre ejercicio del sufragio, y cuando haya mediado fraude para inclinar la votación en favor de una lista o candidato. En segundo lugar, la nulidad total, prevista en el artículo 365, que solo procede cuando los votos nulos o en blanco superan los dos tercios del número de votos válidos, o cuando se anulan procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representen el tercio de la votación nacional válida. Los recursos de nulidad, además, solo pueden ser interpuestos por personeros legales y dentro de un plazo perentorio de tres días.

Adicionalmente, el JNE tiene a su cargo la fiscalización de la legalidad del proceso electoral y resuelve en instancia definitiva las apelaciones y recursos de nulidad interpuestos contra resoluciones de los Jurados Electorales Especiales. Ello revela que el diseño normativo vigente reconoce al JNE un rol central de tutela de la legalidad electoral, pero no le brinda, en el artículo 365, una causal expresa para enfrentar situaciones extremas que deslegitimen el resultado de las elecciones generales, como las observadas en el presente proceso electoral, aún en curso.

De la información oficial difundida por la ONPE a la fecha de elaboración del presente documento, con 93.073% de actas contabilizadas, se aprecia un escenario de alta fragmentación del voto presidencial y de estrecha diferencia entre las principales candidaturas (ver gráfico). En efecto, el candidato ubicado en el primer lugar registra 17.064% de los votos válidos, mientras que los candidatos situados en el segundo y tercer lugar alcanzan 11.973% y 11.931%, respectivamente, con una diferencia de apenas 0.042 puntos porcentuales entre ambos. Asimismo, los siete primeros lugares concentran 77.433% de los votos válidos, lo que evidencia una distribución altamente dispersa de las preferencias electorales y la ausencia de una ventaja ampliamente consolidada. En un contexto de esta naturaleza, cualquier irregularidad con incidencia acumulada adquiere especial relevancia jurídica e institucional, en la medida en que compromete el sentido de la voluntad popular y altera el orden final de ubicación de las candidaturas.

Gráfico. Avance Resultado de Fórmula Presidencial - 2026



Fuente: ONPE (16/04/2026; captura de pantalla; hora: 07:07:00 p.m.)

5

Para comprender mejor la necesidad y pertinencia del presente proyecto de ley, consideremos objetivamente el caso del presente proceso electoral. Durante la realización de la primera vuelta, el pasado 12 y 13 de abril, se constató, entre otras, las siguientes graves irregularidades:

1. Material electoral que no fue distribuido con la debida antelación, la víspera de la elección, especialmente en la región Lima y en el extranjero. Esto constituía ya una ruptura de procedimientos estándar y un grave riesgo para el proceso, que la ONPE no comunicó ni corrigió a tiempo. Aún cuando los hechos son materia de investigación por el Ministerio Público, los indicios apuntan a negligencias por parte de la ONPE para poner a disposición el material, así como a un presunto direccionamiento hacia la empresa contratada por la ONPE para la distribución del mismo.

2. Material electoral que no llegó su destino final en los locales de votación, causando que mesas no se instalen o se cierren antes de tiempo, afectando sólo en Lima a 63,300 electores, cifra que el Jefe de la ONPE, Sr. Piero Corvetto intentó minimizar y corregir con un segundo día de votación totalmente irregular y en condiciones decisivamente distintas a las de los demás electores. Cabe resaltar que ese número de votos, aunque represente un porcentaje mínimo del total de electores, es suficiente para inclinar el resultado final de las elecciones, considerando que se presentó un virtual empate múltiple por el segundo lugar, con diferencias estadísticamente no significativas, y también teniendo en cuenta que los dos últimos balotajes (2016 y 2021) se definieron por menos de 45,000 votos.

3. Material electoral que el domingo 12 llegó tarde a los locales de votación, hasta con seis horas de retraso, provocando malestar y retiro de votantes, especialmente adultos mayores, personas con discapacidad, problemas de movilidad y restricciones laborales o familiares. A esos electores no se les puede distinguir con certeza absoluta de quienes sí decidieron no ir a votar, pues oficialmente todos quedan registrados como omisos. Sin embargo, el nivel de ausentismo récord alcanzado en Lima Metropolitana (20%, Instituto Aklla Perú) sitúa el impacto real de las tardanzas de las mesas en alrededor de 600,000 electores. Por otro lado, la instalación tardía de hasta un 30% de las mesas a nivel nacional (cifras anunciadas hacia el mediodía del 12 de abril por el Presidente del JNE, Sr. Roberto Burneo) constituyó un impedimento real al libre ejercicio del derecho al sufragio de millones de electores, quienes tuvieron en algunos casos, sólo sólo unas pocas horas para re-organizarse y acudir (nuevamente) a votar.

4. Material electoral que fue distribuido y luego recogido de los centros de votación de manera informal, violando la cadena de custodia y arriesgando la integridad del material. Diversos medios periodísticos reportan actas y cédulas perdidas y encontradas por ciudadanos en las calles. En uno de los casos más notorios, correspondiente a mesas de votación en un colegio de Surco, el propio Sr. Burneo desmintió públicamente a la ONPE en sesión de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, y reveló que el material, que terminó en la calle, arrojado a la basura, había sido transportado de manera informal, en un taxi no registrado y sin la debida custodia policial ni presencia de fiscalizadores.

5. Otras fallas logísticas e irregularidades que han afectado significativamente el derecho al sufragio de los electores, la labor de los miembros de mesa y el resultado final de la elección, como problemas informáticos en los locales de votación (verificación biométrica, conectividad a internet, códigos de acceso, fallos de software, funcionamiento de impresoras, etc).

Los graves vicios del presente proceso electoral han desatado una profunda crisis política, con pérdida de la confianza en los órganos electorales por parte de la población, además de un escenario social de alta conflictividad y polarización, y el riesgo de validar un resultado electoral espurio que mermará la legitimidad de cualquier candidato que resulte electo como nuestro próximo gobernante. Ergo, nos encontramos frente a una evidente amenaza a la estabilidad democrática y el Estado de Derecho. Para evitar este desenlace y ante el descontento generalizado en la población, múltiples pedidos de nulidad total han sido presentados ante el Jurado Nacional de Elecciones, constatándose que la actual Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, es deficiente en el sentido que no prevé situaciones reales como las aquí descritas. Es decir, la realidad ha superado una vez más a la ley. Por ello, mientras no se modifique de manera acorde la Ley Orgánica de Elecciones, el JNE tendrá que apelar a su prerrogativa constitucional de resolver los pedidos de nulidad total apelando -en ausencia de una norma expresa- no sólo al criterio de legalidad, si no también a los criterios de conciencia, razonabilidad y proporcionalidad, a fin de garantizar la legitimidad de la elección, el libre ejercicio del derecho al sufragio y el respeto a la voluntad del elector, consagrado en el artículo 176 de la Constitución.

Deficiencia del régimen vigente

La principal deficiencia del ordenamiento vigente es su asimetría normativa: aunque contempla la invalidez de la votación en una mesa cuando un fraude o irregularidad ha inclinado la votación en favor de una candidatura, pero carece de una respuesta legal expresa cuando los actos fraudulentos o irregulares revisten carácter generalizado, reiterado y coordinado, comprometiendo la autenticidad del resultado nacional. Es decir, hechos de la misma gravedad califican como causales de nulidad parcial cuando afectan al acto electoral en mesas, pero no como causal expresa de nulidad total cuando afectan masivamente el desarrollo y legitimidad de una elección nacional, por ejemplo vulnerando el libre ejercicio del sufragio o alterando sustancialmente el resultado general.

Tal omisión puede generar tres efectos indeseables. Primero, puede inducir a tratar un fenómeno de afectación nacional como múltiples controversias parciales sin una regla legal que permita valorar su impacto agregado. Segundo, puede debilitar la seguridad jurídica al dejar en manos de interpretaciones extensivas una causal tan sensible como la nulidad total de elecciones generales. Tercero, puede erosionar la confianza ciudadana en el sistema electoral si el ordenamiento no ofrece una vía expresa, excepcional y garantista para responder frente a graves afectaciones al proceso electoral, incluyendo hipótesis de fraude estructural debidamente acreditado. Esto resulta especialmente delicado en materia electoral, donde rigen los principios de legalidad, lealtad constitucional, transparencia, eficacia del acto electoral, preclusión y conservación del voto.

La deficiencia no reside en la inexistencia de instrumentos de control electoral, sino en la insuficiencia del supuesto legal de nulidad total frente a un fenómeno masivo, que no calza en los parámetros numéricos usuales (i.e., dos tercios de votos nulos o viciados), y cuyas consecuencias son de alcance nacional. El artículo 365 responde hoy a criterios cuantitativos predefinidos, pero no incorpora un supuesto excepcional de fraude, irregularidad, corrupción o manipulación estructural del acto electoral. Esa laguna se vuelve más visible cuando el propio sistema exige que las actas electorales registren hechos relevantes ocurridos en la instalación, votación y escrutinio, pero los Jurados Electorales Especiales sólo toman algunos de ellos en cuenta para resolver impugnaciones y nulidades parciales.

Nuevo estado que genera la propuesta

La propuesta legislativa incorpora al artículo 365 de la Ley Orgánica de Elecciones una causal adicional de nulidad total de las elecciones generales, referida al fraude sistemático y otros hechos e irregularidades graves que vulneren el libre ejercicio del sufragio o afecten sustancialmente la votación, el escrutinio o el cómputo electoral, en una magnitud o extensión tal que distorsionen el sentido de la voluntad popular y el resultado electoral nacional. Con ello, el ordenamiento pasará de un régimen que solo contempla causales cuantitativas de nulidad total a un régimen que, además, reconoce una causal cualitativa excepcional, delimitada por ley y sujeta a prueba suficiente.

Este nuevo estado normativo producirá cuatro efectos positivos. En primer lugar, reforzará la seguridad jurídica al establecer una regla expresa para un supuesto de máxima gravedad institucional. En segundo lugar, fortalecerá la tutela de la voluntad popular, al dotar al sistema electoral de una herramienta extraordinaria para casos en que el resultado nacional pueda haber sido comprometido por graves afectaciones al proceso electoral, tales como fallas e irregularidades de alcance nacional, y maniobras fraudulentas sistemáticas. En tercer lugar, preservará el principio de legalidad, al evitar que una causal de esta entidad dependa de construcciones analógicas o interpretaciones extensivas. En cuarto lugar, permitirá al Jurado Nacional de Elecciones desarrollar reglamentariamente criterios operativos para su aplicación, dentro del marco fijado por la ley y sin desnaturalizarla.

La propuesta no pretende facilitar nulidades indiscriminadas ni debilitar la presunción de validez del voto. Por el contrario, busca establecer una respuesta extraordinaria para un supuesto igualmente extraordinario, bajo un estándar riguroso de acreditación y con competencia final del Jurado Nacional de Elecciones, de modo compatible con la conservación del voto y la estabilidad del proceso electoral.

Necesidad, viabilidad y oportunidad de la reforma

La reforma es necesaria porque la protección de la autenticidad del sufragio exige que el ordenamiento cuente con una respuesta legal expresa frente a escenarios masivos de irregularidad, manipulación o fraude sistemático con incidencia nacional. Si la ley ya reconoce el fraude como causal de nulidad en mesa, resulta razonable y coherente que contemple también su proyección más amplia cuando se afecte el resultado general de las elecciones. La ausencia de esa causal deja sin tratamiento normativo un supuesto de afectación grave al núcleo mismo del sistema democrático.

La reforma es viable jurídicamente porque se inserta dentro de la competencia del legislador para desarrollar el régimen electoral en la Ley Orgánica de Elecciones y porque el propio ordenamiento ya reconoce la posibilidad de que el JNE emita reglamentación complementaria en materias de su competencia. Además, el artículo 365 vigente ya contiene causales legales de nulidad total que desarrollan el sistema constitucional electoral, lo que demuestra que el legislador no está limitado exclusivamente a repetir el supuesto previsto en la Constitución. La viabilidad institucional también se refuerza por el rol del JNE como órgano competente para fiscalizar la legalidad del proceso y resolver recursos de nulidad en instancia definitiva.

La reforma es oportuna porque los recientes cuestionamientos sobre instalación extemporánea de mesas, pedidos de nulidad y eventuales manipulaciones de actas han evidenciado la necesidad de perfeccionar las salvaguardas del sistema electoral. Sin embargo, dicha oportunidad debe entenderse en armonía con el principio de intangibilidad normativa electoral: las normas con rango de ley publicadas dentro del año previo a la elección entran en vigor al día siguiente de la publicación de la resolución que declara culminado el proceso correspondiente. Por ello, la presente iniciativa tiene una finalidad de fortalecimiento institucional y aplicación hacia futuros procesos, salvo que el propio legislador disponga expresamente una regla distinta y constitucionalmente sostenible.

Análisis del marco normativo

La propuesta se sustenta en el siguiente marco normativo:

Primero, en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Elecciones, que reconocen el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes y establecen que el sistema electoral debe asegurar la expresión auténtica, libre y espontánea de la voluntad popular. La Ley Orgánica de Elecciones además dispone que la interpretación de la norma electoral se realiza bajo la presunción de validez del voto.

Segundo, en los principios del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Elecciones, especialmente los de lealtad constitucional y debido proceso, transparencia, publicidad, participación e igualdad, legalidad, eficacia del acto electoral, conservación del voto, preclusión, impulso de oficio e intangibilidad normativa. Dichos principios orientan la actuación de los órganos del sistema electoral y de la ciudadanía, y exigen que cualquier intervención sobre la validez del proceso esté prevista por ley, sea excepcional y respete la voluntad popular expresada en las urnas.

Tercero, en los artículos 33, 34, 363, 365 y 367 de la Ley Orgánica de Elecciones. El artículo 33 asigna al Jurado Nacional de Elecciones la fiscalización de la legalidad del proceso electoral; el artículo 34 le confía la resolución definitiva de apelaciones y recursos de nulidad; el artículo 363 contempla el fraude como causal de nulidad parcial en mesa; el artículo 365 regula las causales vigentes de nulidad total; y el artículo 367 determina la legitimación y plazo para interponer los recursos de nulidad. La modificación propuesta se limita a perfeccionar este régimen, incorporando una causal adicional de nulidad total para un supuesto excepcional de graves afectaciones al proceso electoral, actualmente no previstas de forma expresa.

Cuarto, en las disposiciones de la propia Ley Orgánica de Elecciones que reconocen potestad reglamentaria al Jurado Nacional de Elecciones en materias específicas y, más ampliamente, en la práctica legislativa reciente que ha habilitado al JNE y a la ONPE para emitir disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de determinadas reformas electorales. Ello permite sustentar una disposición complementaria final que encargue al JNE reglamentar, dentro del marco legal y de sus competencias, los criterios operativos necesarios para la aplicación de la nueva causal, sin desnaturalizar su contenido ni invadir la reserva de ley.

Finalmente, la propuesta es compatible con el Manual de Técnica Legislativa, en la medida en que responde a un problema real, persigue un objeto único y jurídicamente viable, y busca fortalecer la seguridad jurídica, la coherencia del ordenamiento y la eficacia de la ley. La incorporación de una causal expresa de fraude sistemático como nulidad total no introduce una materia ajena al objeto de la Ley Orgánica de Elecciones, sino que perfecciona de manera coherente su régimen de garantías frente a afectaciones extraordinarias de la voluntad popular.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa tiene un efecto modificador y complementario sobre la legislación nacional. En términos estrictos, modifica el artículo 365 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de incorporar una causal adicional de nulidad total en elecciones generales, referida a graves hechos, irregularidades y prácticas fraudulentas que vulneren el libre ejercicio del sufragio, alterando sustancialmente el sentido de la voluntad popular y el resultado de la elección general. De este modo, la propuesta no altera la estructura general del régimen de nulidades electorales, sino que perfecciona uno de sus componentes mediante la ampliación taxativa de los supuestos de nulidad total actualmente previstos por la ley.

La propuesta no deroga expresa ni tácitamente los artículos 363, 364, 367 y 368 de la Ley Orgánica de Elecciones, sino que debe interpretarse de manera sistemática con ellos. En efecto, el artículo 363 continuará regulando la nulidad parcial de la votación en mesa, incluyendo el supuesto en que haya mediado fraude para inclinar la votación a favor de determinada candidatura; el artículo 364 mantendrá la nulidad de elecciones en distrito o provincia por el umbral de votos nulos o en blanco; el artículo 367 seguirá regulando la legitimación y el plazo para interponer recursos de nulidad; y el artículo 368 conservará la regla según la cual, en caso de anulación total, las nuevas elecciones se efectúan en un plazo no mayor de noventa días. En consecuencia, la iniciativa no sustituye el régimen vigente, sino que lo complementa para cubrir un supuesto excepcional actualmente no previsto de manera expresa en el artículo 365.

Asimismo, la iniciativa no modifica la distribución de competencias entre los órganos del sistema electoral. El Jurado Nacional de Elecciones mantiene su función de fiscalización de la legalidad del proceso electoral y su competencia para resolver, en instancia definitiva, los recursos de nulidad; los Jurados Electorales Especiales conservan sus atribuciones respecto de la nulidad parcial de votación en mesa; y la ONPE y el RENIEC no ven alteradas sus funciones constitucionales y legales. La incorporación de una disposición complementaria final que encargue al Jurado Nacional de Elecciones aprobar las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de la reforma se enmarca en una técnica ya reconocida por la propia Ley Orgánica de Elecciones, que prevé potestades reglamentarias del JNE para determinados trámites y materias electorales.

Desde la perspectiva de la coherencia normativa, la reforma resulta compatible con el Título Preliminar de la Ley Orgánica de Elecciones, en particular con los principios de legalidad, eficacia del acto electoral, conservación del voto, preclusión e intangibilidad normativa. Ello es así porque la propuesta establece por ley expresa una causal excepcional y taxativa de nulidad total, sin remitir al reglamento la creación de supuestos materiales nuevos, sino únicamente su desarrollo operativo dentro del marco legal. Por tanto, la iniciativa fortalece la seguridad jurídica y evita que una cuestión de tanta trascendencia institucional quede librada a interpretaciones extensivas o integraciones analógicas incompatibles con el principio de legalidad electoral.

No obstante, debe precisarse que la vigencia de la reforma se encuentra sujeta al principio de intangibilidad normativa electoral, conforme al cual las normas con rango de ley

relacionadas con procesos electorales que se publican desde un año antes del día de la elección entran en vigor al día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente. Del mismo modo, las normas reglamentarias publicadas desde la convocatoria del proceso tienen vigencia una vez culminado este, salvo excepción legal expresa. En tal sentido, la propuesta tiene un efecto de perfeccionamiento del ordenamiento para futuros procesos electorales, salvo que el legislador disponga de manera expresa una regla especial de vigencia, conforme a la Constitución y a la propia Ley Orgánica de Elecciones.

En suma, la vigencia de la norma proyectada producirá un efecto positivo sobre la legislación nacional, al cerrar un vacío normativo en el régimen de nulidad total de elecciones, reforzar la tutela de la voluntad popular y dotar de mayor certeza al sistema electoral peruano, sin afectar la estructura esencial de la Ley Orgánica de Elecciones ni alterar las competencias constitucionales de los órganos del sistema electoral. La modificación propuesta, por tanto, se integra armónicamente al ordenamiento vigente y contribuye a su mayor coherencia, completitud y eficacia.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes parte de una premisa básica: toda decisión normativa debe ser mejor que su alternativa, incluida la alternativa de no efectuar cambio alguno; además, el ACB busca priorizar soluciones más eficientes, sustentadas en análisis técnicos y argumentos objetivos. En esa lógica, el análisis de la presente iniciativa debe compararse con el escenario de mantener el régimen actual del artículo 365 de la Ley Orgánica de Elecciones, que solo contempla dos causales de nulidad total: i) cuando los votos nulos o en blanco superan los dos tercios del número de votos válidos, y ii) cuando se anulan procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representen el tercio de la votación nacional válida.

En el escenario sin reforma, el sistema electoral carece de una causal expresa de nulidad total para escenarios de fraude sistematizado y otras situaciones sumamente graves que, como el presente proceso electoral ha demostrado, son de relevancia y aplicación directa a nuestra realidad política. Ello obliga a encauzar eventuales afectaciones estructurales del proceso por vías parciales o por interpretaciones extensivas de las causales vigentes, lo que incrementa los costos de incertidumbre, litigiosidad y conflictividad política. El propio contexto que motivó el oficio remitido por mi despacho al Jurado Nacional de Elecciones evidencia ese problema, al haber solicitado la evaluación de si la magnitud, extensión territorial y efecto acumulado de nulidades parciales podía comprometer la validez del proceso conforme a los artículos 364 y 365 de la Ley Orgánica de Elecciones.

Costos de la propuesta

La iniciativa no genera costos económicos directos significativos ni permanentes para el Tesoro Público, puesto que su contenido principal consiste en incorporar una nueva causal

legal dentro de un procedimiento ya existente de nulidad electoral. La Ley Orgánica de Elecciones ya regula la nulidad total de elecciones, prevé la competencia del Jurado Nacional de Elecciones para resolver los recursos correspondientes y establece que, en caso de anulación total, las nuevas elecciones se realizan en un plazo no mayor de noventa días. Asimismo, el sistema electoral ya cuenta con un presupuesto electoral propio y diferenciado por proceso. En consecuencia, la propuesta no crea un nuevo órgano, no establece nuevas remuneraciones, no amplía plazas, ni demanda infraestructura adicional permanente.

Los costos directos de la iniciativa son, en realidad, costos administrativos de implementación normativa. Entre ellos se encuentran: i) la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias por parte del Jurado Nacional de Elecciones; ii) la adecuación de criterios operativos y formatos internos para el trámite de esta causal; iii) la capacitación del personal jurisdiccional y técnico del sistema electoral; y iv) la difusión de la nueva regulación a organizaciones políticas, personeros y actores del proceso. Estos costos son acotados, de baja intensidad presupuestal y absorbibles dentro de las funciones ordinarias del JNE, más aún cuando la Ley Orgánica de Elecciones ya prevé supuestos en los que el JNE y la ONPE emiten disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de reformas electorales.

Existen también costos indirectos o contingentes, aunque de carácter excepcional. El principal de ellos se produciría solo si, en un caso concreto, el Jurado Nacional de Elecciones declarase la nulidad total de una elección general por la nueva causal aquí expuesta. En ese caso, el Estado tendría que asumir el costo de organizar nuevas elecciones dentro del plazo legal. Sin embargo, este costo no es creado por la presente iniciativa en sentido estricto, porque el ordenamiento vigente ya prevé la realización de nuevas elecciones cuando se declara la anulación total. La modificación únicamente añade un supuesto legal adicional, de aplicación extraordinaria, para activar un efecto jurídico que ya existe en la legislación actual.

Desde la perspectiva de los administrados y de las organizaciones políticas, la iniciativa no impone cargas económicas ordinarias nuevas. No crea tributos, contribuciones, tasas permanentes, ni obligaciones generales para la ciudadanía. En todo caso, el posible costo para los actores electorales se manifestaría únicamente en la necesidad de adecuar su actuación procesal y probatoria a una nueva causal de nulidad total, lo cual forma parte del funcionamiento regular de cualquier sistema de justicia electoral y puede ser precisado reglamentariamente por el JNE dentro de sus competencias.

Beneficios de la propuesta

El principal beneficio de la iniciativa es de naturaleza institucional y jurídica: fortalece la capacidad del ordenamiento para proteger la autenticidad del sufragio y la exactitud del resultado electoral frente a supuestos extraordinarios de fraude sistemático. La Ley Orgánica de Elecciones, en consonancia con la Constitución Política del Perú, tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y reflejen de manera exacta y oportuna la voluntad del elector. La incorporación de una causal expresa para los casos de fraude sistemático y otras graves

afectaciones como las observadas en el presente proceso electoral, se alinea directamente con esa finalidad.

Un segundo beneficio es la mejora de la seguridad jurídica. Actualmente, el fraude y otras graves irregularidades aparecen expresamente como causal de nulidad parcial de la votación en mesa, pero no como causal de nulidad total en elecciones generales. La reforma corrige esa asimetría normativa y evita que un supuesto de máxima gravedad institucional quede sujeto a integraciones analógicas o a interpretaciones extensivas incompatibles con el principio de legalidad electoral. En otras palabras, reduce el costo institucional derivado de la incertidumbre normativa.

Un tercer beneficio es la reducción de los costos de conflictividad y judicialización interpretativa. Cuando el ordenamiento carece de una regla clara para un supuesto extremo, se multiplican las controversias sobre la vía procedente, el estándar aplicable y la extensión de los efectos jurídicos. Al establecer una causal expresa y taxativa, la iniciativa permite que los actores del proceso conozcan de antemano el marco legal de actuación, lo que favorece decisiones más predecibles y transparentes por parte del sistema electoral. Ello resulta coherente con los principios de transparencia, publicidad, lealtad constitucional y debido proceso que orientan la actuación de los órganos electorales.

Un cuarto beneficio es el efecto preventivo y disuasivo. La tipificación legal de una causal de nulidad total por fraude sistemático y otras graves irregularidades envía una señal institucional clara de intolerancia frente a conductas orientadas a desnaturalizar la voluntad popular y el resultado final de una elección general. Ello puede desalentar prácticas fraudulentas coordinadas, fortalecer la cultura de cumplimiento de la legalidad electoral y reforzar la confianza de la ciudadanía y de las organizaciones políticas en la capacidad del sistema para reaccionar ante afectaciones estructurales del proceso. Este beneficio, aunque no siempre cuantificable monetariamente, tiene alta relevancia democrática y social.

13

Balance costo-beneficio

El balance general de la propuesta es positivo. Los costos directos son bajos, principalmente administrativos y reglamentarios, y pueden ser absorbidos por el sistema electoral dentro de su capacidad institucional ordinaria. Los costos contingentes asociados a una eventual repetición de elecciones son excepcionales y solo se activarían ante la acreditación de un supuesto de extrema gravedad; además, la propia legislación vigente ya contempla ese efecto jurídico para los casos de anulación total. En cambio, los beneficios son elevados en términos de protección de la voluntad popular, seguridad jurídica, previsibilidad del sistema electoral, reducción de vacíos normativos y fortalecimiento de la confianza pública.

Por tanto, desde la perspectiva del análisis costo-beneficio, la iniciativa resulta conveniente y razonable, pues el beneficio institucional de contar con una herramienta legal expresa para afrontar supuestos de fraude sistemático y otras graves irregularidades supera ampliamente los costos de implementación de la reforma. En esa medida, la propuesta mejora la calidad

del marco electoral y contribuye a que el ordenamiento responda de manera más eficaz a uno de los riesgos más graves que pueden afectar a un proceso democrático.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La presente iniciativa no genera incidencia ambiental directa ni indirecta relevante, por cuanto su objeto se circunscribe a la modificación del régimen de nulidad total de elecciones previsto en la Ley Orgánica de Elecciones. En efecto, la propuesta regula una materia estrictamente jurídico-electoral y procedimental, sin establecer disposiciones sobre aprovechamiento de recursos naturales, uso del territorio, emisiones, vertimientos, residuos, infraestructura, actividades extractivas, productivas o de servicios con impacto sobre el ambiente.

En tal sentido, la propuesta no altera las condiciones ambientales ni produce efectos previsibles sobre ecosistemas, recursos hídricos, calidad del aire, biodiversidad o gestión ambiental, por lo que no corresponde identificar impactos ambientales diferenciados ni medidas específicas de mitigación, prevención o compensación.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

14

La presente iniciativa sí guarda relación con la Agenda Legislativa y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

En primer lugar, se vincula con la Agenda Legislativa, aprobada por el Congreso de la República, la cual comprende cuatro objetivos, treinta y cinco políticas de Estado y ciento seis temas o proyectos de ley. Dentro de dicho marco, la propuesta se ubica principalmente en el objetivo “Democracia y Estado de derecho”, particularmente en las políticas de Estado referidas al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho y a la democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.

En segundo lugar, la iniciativa guarda correspondencia directa con el Primer Objetivo del Acuerdo Nacional: Democracia y Estado de Derecho. De modo específico, se relaciona con la Política de Estado 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, en la que el Estado se compromete a consolidar el régimen democrático, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. La creación de una causal expresa de nulidad total por fraude sistemático y otras graves irregularidades de alcance nacional contribuye precisamente a reforzar esas garantías, al dotar al ordenamiento de una respuesta excepcional frente a afectaciones estructurales de la autenticidad del resultado electoral general.

Asimismo, la propuesta también se vincula con la Política de Estado 2: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos, según la cual el Estado debe promover normas que garanticen el pleno respeto y vigencia de los derechos políticos, afiancen la transparencia del sistema político y aseguren la celebración de elecciones libres y transparentes, así como la representación plena de los ciudadanos en las instancias



Edward Málaga Trillo
Congresista

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

constituidas por votación popular. La iniciativa es consistente con esa política porque fortalece la tutela de la voluntad popular y la integridad del proceso electoral como presupuesto de la representación democrática.

En consecuencia, la propuesta legislativa se alinea con la Agenda Legislativa del Congreso y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional en todo aquello vinculado al fortalecimiento de la democracia, la legalidad electoral, la transparencia del proceso y la protección de la voluntad popular expresada en las urnas.