

Eduardo Salhuana Cavides
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

"Proyecto de Ley que incorpora la undécima disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones"

El Congresista que suscribe, Eduardo Salhuana Cavides, miembro del Grupo Parlamentario **"Alianza Para El Progreso"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula Legal

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Ley:

Artículo único. - Incorporación de la undécima disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Incorpórase la undécima disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, conforme al siguiente texto:

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

(...)

Undécima Disposición Transitoria

Para las elecciones comprendidas entre el periodo 2022-2026 no será de aplicación lo contenido en el segundo y tercer párrafo del artículo 4 de la presente ley. En ese sentido, las normas con rango de ley y normas reglamentarias, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular, aprobadas por el Congreso de la República, serán de aplicación al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. El plazo para aprobar dichas reformas será de tres (3) meses a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la presente norma en el diario oficial El Peruano".

Lima, 01 de setiembre de 2021

Eduardo Salhuana Cavides
Congresista de la República

I. Exposición de motivos

La presente propuesta de ley tiene por objeto incorporar la undécima disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la misma que permitirá ampliar por tres meses el plazo para realizar modificaciones a las leyes electorales, a fin de garantizar y preservar la salud de los peruanos en el proceso de elecciones regionales y municipales 2022.

En el país, el marco legal sobre materia electoral ha sido modificado en múltiples oportunidades. Por ejemplo, la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, tuvo diez modificaciones en un lapso de catorce años. Es en esta circunstancia que el Congreso de la República modificó el artículo 4 de la Ley Orgánica de Elecciones a través de la Ley N° 30682¹, a fin de optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales. En concreto esta medida restringía la aplicación de normas electorales a solo aquellas aprobadas hasta un año antes de la fecha de elecciones. Sin embargo, pese a que la medida significó un avance para mantener orden y predictibilidad en el desarrollo de procesos electorales, tuvo que ser replanteada ante la nueva realidad impuesta por la pandemia de la COVID-19. Por tal motivo surge la Ley 31010², que otorgó un plazo de 6 meses para la aprobación de normas transitorias en la legislación electoral considerando las elecciones generales del 2021 y en dicho plazo el Congreso de la República aprobó la Ley 31038³, medida que posibilitó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la aprobación de una serie de protocolos de seguridad y prevención contra la COVID-19.

Protocolos publicados por la ONPE⁴:

- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 en la ODPE y ORC.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 en el local de votación y espacios abiertos.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 en la mesa de sufragio.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para los electores.

¹ Ley N° 30682, Ley que modifica los artículos 4 Y 79 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales, publicada en el Diario Oficial el Peruano el 18 de noviembre del 2021.

² Ley 31010, Ley que incorpora la Tercera Disposición Transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica De Elecciones, publicada en el Diario Oficial el Peruano el 27 marzo del 2020.

³ Ley 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID-19, publicada en el Diario Oficial el Peruano el 22 agosto del 2020.

⁴ Resolución Jefatural N° 000382-2020-JN/ONPE de la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR).

- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para los personeros durante el proceso electoral.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para los observadores durante el proceso electoral.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 para periodistas.

Estos documentos deberán ser actualizados y mejorados en base a la experiencia y lecciones obtenidas durante el proceso electoral 2021.

Este año una vez más el país se encuentra *ad portas* de afrontar una nueva ola de la COVID-19, la tercera; mientras que países europeos, ya se encuentran atravesando la cuarta ola. La evolución constante de la pandemia y la aparición de nuevas variantes, como la variante Delta hace necesario que se analicen posibles escenarios críticos, que puedan coincidir con las elecciones regionales y municipales programadas para el año 2022, y en consecuencia, se modifiquen las normas electorales necesarias para evitar poner en riesgo la salud de los millones de peruanos que participan en los procesos electorales.

Impacto de la Pandemia de la COVID-19 en Perú

El anuncio del primer caso detectado de la COVID-19 se hizo el 06 de marzo del 2020, días después, el gobierno emitió la Declaración de Emergencia sanitaria nacional y aislamiento social obligatorio⁵. En medio de ese contexto, el 16 de marzo juramentaron los 130 nuevos congresistas electos el 2020. Sobre la evolución de la pandemia en el Perú, diversos especialistas coinciden en señalar que el pico de la primera ola de la COVID-19 ocurrió en julio del 2020, mientras que el inicio de la segunda ola a mediados de enero del 2021.

El impacto de la COVID-19 ha sido dantesco, conforme a datos actualizados. Desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 22 de mayo de 2021, las víctimas mortales ascendieron a 180 764. Sin embargo, durante meses los peruanos no tuvimos acceso a las cifras reales de fallecidos, esto solo fue posible gracias a la presión de investigadores independientes y medios de comunicación, hecho que obligó al gobierno de turno a

⁵ Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, publicado el 15 de marzo.

crear el Grupo de trabajo técnico⁶. Las cifras actualizadas motivaron a que el Perú saltará del puesto doce al primer lugar del mundo en tasa de mortalidad⁷.

A nivel económico, el Informe Semestral de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial señaló que la tasa de crecimiento del PIB disminuyó en 13,3 puntos porcentuales y perdió alrededor del 0,3% de su población⁸.

El Gráfico 1 del mismo Informe, resalta la situación crítica en materia económica que atravesó tanto Bolivia como Perú, países que destacan en América Latina como los más afectados en costo económico y número de muertes por la pandemia de la COVID-19.

Gráfico N°1



Nota: El costo económico se define como la diferencia entre el pronóstico de crecimiento del PIB para 2020 a principios del año y la estimación más reciente de crecimiento del PIB para 2020. El exceso de mortalidad corresponde a 2020 o a la mayor fracción del año para la que se dispone de datos.
Fuente: FMI, oficinas nacionales de estadística y Banco Mundial.

Nota. 2021 informe Semestral de la Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

En materia laboral la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calculó que en el segundo trimestre del 2020, la población ocupada en el Perú disminuyó en más de 6 millones de personas en relación a similar periodo de 2019, dato que representa la caída más grande de la actividad económica en los últimos 100 años⁹.

Elecciones en el contexto de la COVID-19

⁶ Grupo de trabajo técnico aprobado mediante la Resolución Ministerial 095-2021-PCM, e integrado por Edgardo Nepo Linares, Klaus Patrick Wiegardt Hamel, María del Rocío Villanueva Flores, Mateo Prochazka Núñez, Ragi Yaser Burhum Espinoza y Walter Jorge Albán Peralta, entre otros.

⁷ Medscape. *Perú: la revisión del número de muertes por COVID-19 certifica "situación devastadora" y abre interrogante para otros países*. <https://espanol.medscape.com/verarticulo/5907148>

⁸ Banco Mundial (2021). *Volver a crecer 2021*. Informe Semestral de la Región de América Latina y el Caribe. [Archivo PDF]. <https://openknowledge.worldbank.org>

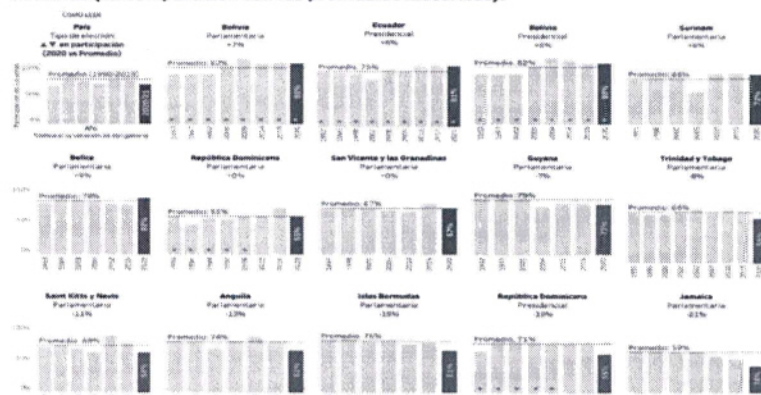
⁹ Perú. Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf

La pandemia de la COVID-19 ha impactado en casi todas las esferas de la vida en sociedad, una de ellas, ha sido el impacto que tenido en el desarrollo de procesos electorales.

A nivel mundial, de acuerdo con datos recabados por Idea Internacional, al menos 66 países decidieron, ante la amenaza de la COVID-19, posponer sus procesos electorales. Mientras que, 33 países optaron por mantener su calendario electoral¹⁰. En lo referente a América Latina y el Caribe se tiene que, 12 procesos electorales fueron postergados y 18 países sí llevaron a cabo sus elecciones durante la COVID-19. En 7 de los 14 países estudiados hubo un aumento en la tendencia de participación de votantes. Si bien este dato no resulta del todo concluyente, sí es relevante apreciar que en Bolivia y Ecuador la participación aumentó, a diferencia de lo ocurrido en el Perú, donde lo que aumentó fue el nivel de ausentismo, que alcanzó el año 2021 la cifra de 7 574 238 (29.95%), en comparación al año anterior que fue de 6 430 296 (25.929%).

Gráfico N°2

De las 14 elecciones celebradas durante el COVID-19 en ALC, la mitad vio aumentos en la participación de votantes y la otra mitad vio disminuciones en la participación de votantes (en comparación con los promedios históricos).



Fuente: Datos de IDEA y el Turnout Database (datos de las elecciones presidenciales de Ecuador de 2021, que son del proceso electoral nacional). En la figura se muestran los países de ALC con datos disponibles para los años 2019 y 2020. Los promedios se refieren a la participación de votantes en el período 2000-2019. La participación de votantes se define como el número total de votos emitidos (válidos e inválidos) dividido por el número de registrados en el registro de votantes.

Nota. Adaptado de ¿Cómo está cambiando el COVID-19 la participación electoral en ALC?, por Luis Felipe López-Calva, 2021, PUND, (<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/the-virus-and-the-votes--how-is-covid-19-changing-voter-turnout-.html>).

A decir de Nohlen (1994) “las elecciones competitivas servirán siempre como instrumento de legitimación democrática del poder” (p. 17). La legitimidad de la democracia en gran medida se sirve de las elecciones como mecanismo e implica una serie de elementos, entre ellas: que las elecciones se realicen con regularidad, para

¹⁰ Felipe López-Calva. *El virus y los votos: ¿Cómo está cambiando el COVID-19 la participación electoral en ALC?* <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/the-virus-and-the-votes--how-is-covid-19-changing-voter-turnout-.html>

permitir la alternancia del poder; la participación, sin coacción, de diversas fuerzas políticas; y sobre todo, la participación de la ciudadanía, en las diversas fases del proceso electoral, esto implica la participación de los votantes el día de las elecciones y de ser el caso en actividades proselitistas. Sin embargo, como se ha manifestado, la pandemia ha dificultado el normal desarrollo de elecciones. En algunos casos se tuvieron que postergar elecciones ya programadas; y en otros fue necesaria la restricción de actividades proselitistas. Finalmente, resulta necesario que se aprueben en el corto plazo mecanismos que cautelen en todo momento la salud pública y el ejercicio del derecho de participación política de la ciudadanía en las próximas elecciones regionales y municipales 2022.

II. ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gasto al erario nacional. La propuesta apunta a incorporar la undécima disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la misma que permitirá ampliar por tres meses el plazo para realizar modificaciones a las leyes electorales. La ampliación del plazo permitirá que el Parlamento apruebe modificaciones, con la experiencia de las Elecciones Generales 2021, para que la ejecución de las próximas elecciones municipales y regionales se desarrollen con protocolos sanitarios de seguridad más contundentes tanto para el día en que se desarrolla el proceso electoral como para las actividades proselitistas durante la campaña electoral. Se espera de esta forma un proceso electoral ordenado, sin largas colas, ni sobreexposición de las personas de la tercera edad; lo que a su vez contribuirá a reducir el nivel de ausentismo electoral. Esto último no se resulta cuantificable a nivel económico pero sí redunda en un beneficio en cuanto a legitimidad del proceso electoral y sus resultados.

III. EFECTOS DE LA FUTURA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

La propuesta apunta a incorporar la undécima disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la misma que permitirá ampliar por tres meses el plazo para realizar modificaciones a las leyes electorales. Esta incorporación abre la oportunidad para que las organizaciones políticas aprueben normas legales que permitan el desarrollo de las elecciones regionales y municipales 2022.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley, tiene por objetivo incorporar la undécima disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, se vincula con la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional: “Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho”, la cual tiene por objetivo: “consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política,

Eduardo Salhuana Cavides
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder”.

Así también se vincula con la Política N° 2 del Acuerdo Nacional, que se refiere a la Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos; que se define en el compromiso de promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos. Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2021 17:50:28-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2021 14:59:26-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2021 13:15:23-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2021 13:21:14-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2021 16:15:25-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2021 15:45:23-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2021 17:34:03-0500