Proyecto de Ley N° 3955/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACION POPULAR

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
10 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 19:35

LEY QUE MODIFICA LA LEY N°26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES.

El Congresista de la República, **JOSE CUETO ASERVI,** integrante del **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75° y numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

I FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N°26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES.

Artículo 1°.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 291 y 300 de la Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones, con el fin de que luego de concluido el proceso de escrutinio, se entregue un ejemplar del acta electoral, junto con las cédulas escrutadas y no impugnadas de las Mesas de Sufragio, al oficial o personal responsable de las Fuerzas Armadas, designado para tal fin.

Artículo 2°.- Modificación del artículo 291 de la Ley Orgánica de Elecciones
Modificase el artículo № 291 de la Ley Orgánica de Elecciones en el sentido siguiente:

> **"Artículo 291.-** De los **seis** ejemplares del Acta Electoral se envían:
>
> a) Uno al Jurado Nacional de Elecciones;
> b) Otro, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales;
> c) Otro, al Jurado Electoral Especial de la respectiva circunscripción electoral;
> d) Otro, a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de la circunscripción electoral;
> **e) Otro, al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a través del oficial o personal responsable designado para tal fin**; y,
> **f)** Otro se pone a disposición del conjunto de las organizaciones políticas, a través del mecanismo que establezcan sus personeros legales.
>
> El Presidente de la Mesa de Sufragio está obligado a entregar a los personeros que lo soliciten, copias certificadas del Acta Electoral.
>
> La Oficina Nacional de Procesos Electorales proporciona información a la ciudadanía acerca de los resultados parciales acumulados y copia digitalizada de las actas de cada mesa vía internet."

Artículo 3°.- Modificación del artículo 300 de la Ley Orgánica de Elecciones
Modificase el artículo № 300 de la Ley Orgánica de Elecciones en el sentido siguiente:

> **"Artículo 300.- El ejemplar del Acta Electoral dirigido al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas se introduce en un sobre específicamente destinado para ese fin. En este mismo sobre se anota el número de Mesa. En el interior de este sobre se insertan también las cédulas escrutadas y**

no impugnadas, debiendo necesariamente constar los que la Mesa resolvió, después de concluido el escrutinio.

El sobre debe ser entregado por el presidente de la Mesa de Sufragio al oficial o personal militar responsable, quien la custodiará y remitirá bajo responsabilidad, al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas según las disposiciones establecidas por esta institución para dicho efecto.

Los sobres que contienen el Acta Electoral, así como las cédulas de votación escrutadas y no impugnadas, serán almacenados en instalaciones de las Fuerzas Armadas hasta que haya concluido el proceso electoral con la proclamación de los resultados electorales correspondientes. Se procede luego a la destrucción de los documentos, en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones en concordancia con lo dispuesto por el artículo 326 de la presente ley."

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. – Aplicase las disposiciones y modificaciones a la Ley Orgánica de Elecciones establecidas por la presente norma, para todos los procesos electorales que se programen y ejecuten con posterioridad a la aprobación de la misma.

SEGUNDA. – Inaplicase toda norma electoral que contravenga las disposiciones que son materia de la presente ley.

DISPOSICIONES FINALES

ÚNICA. – Autorizase al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los organismos electorales conformantes del sistema electoral a emitir la reglamentación necesaria para viabilizar y ejecutar las disposiciones establecidas por la presente ley.

Lima, enero de 2023.

VOCERO JORGE MONTOYA

VOCERO JORGE MONTOYA

PATTY CHIRINOS

Gladys Echaiz

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3955/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Antecedentes

Como consecuencia de las Elecciones Generales de 1962, durante la presidencia de Manuel Prado Ugarteche, resaltando las candidaturas de César Pando Egusquiza del Frente de Liberación Nacional, Luciano Castillo Colonna del Partido Socialista del Perú, Alberto Ruiz Eldredge del Movimiento Social Progresista, Héctor Cornejo Chávez de la Democracia Cristiana, del ex presidente Manuel A. Odría de la Unión Nacional Odriista (UNO), de Fernando Belaunde Terry de Acción Popular (AP) y Víctor Raúl Haya de la Torre (APRA), interpuestas las objeciones al citado proceso electoral ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), entre otros motivos por las oscuridades generadas en la demora de la entrega de resultados oficiales, como de la presunta adulteración de cifras por votos duplicados entre otros, no habiéndose obtenido la mayoría que para entonces exigían la Constitución de 1933 vigente, habiéndose generado una fórmula política apoyada por el parlamento, la negativa a la anulación de las Elecciones por parte del Jurado Nacional de Elecciones, sumadas a la crisis económica y social de la época dieron por resultado el golpe de Estado de dicho año y cambios del sistema electoral.

Entre las diversas modificaciones que han afectado a nuestro sistema electoral, una de ellas comprendió precisamente la de establecer la presencia institucional de las Fuerzas Armadas como parte de las garantías necesarias que se requerían para la transparencia de los procesos electorales en especial de las elecciones generales , por la cual dicha presencia refería a específicamente al ejemplar adicional que del acta de sufragio le era entregado con el objeto y fin de preservar como cargo de fidelidad bajo buen resguardo el resultado de los comicios que por su parte la sociedad civil realiza periódicamente en el marco de las reglas de la democracia.

Si bien esta "copia de seguridad" cuya custodia estuvo a cargo de las Fuerzas Armadas como parte del proceso electoral, en la estación de conclusión del escrutinio estuvo vigente hasta junio de 2005, la exclusión del sistema tuvo por antecedente el debate y aprobación de los Proyectos de Ley Números 12770, 12771, 12772, 12773, 13064 y 13167/2004-CR, por los que se proponía diversas modificaciones y derogaciones de diversos artículos de la entonces vigente Ley Orgánica de Elecciones, de la Ley de Partidos Políticos y de otras normas complementarias.

2. Problemática

El Sistema Electoral peruano está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, estas instituciones consideraron en su oportunidad determinar propuestas legislativas que buscaban reconocer derechos, brindar agilidad y dotar de facilidades al proceso de elecciones generales del año 2006; en este contexto el Reniec autorizó la entrega de Documentos Nacionales de Identidad (DNI) a los militares y policías en servicio activo, quienes hasta entonces no podían ejercer el derecho de sufragio no obstante la Constitución (Art. 38) ya había sido modificada (2005) por la Ley № 28480 dando jerarquía constitucional al citado derecho.

Pero fue precisamente bajo el mismo contexto que se consideró "lógico" retirarle a las Fuerzas Armadas "como institución" lo que "como ciudadanos" se vendría modificando dentro del proceso electoral, en el sentido de reconocerles derechos civiles y políticos a sus miembros activos en calidad de ciudadanos -fuera del plano de su actividad- lo que,

comprendía el contenido legislativo del artículo 299 de la Ley Orgánica de Elecciones, cual era la custodia de uno de los ejemplares de las actas de sufragio por parte de "la institución" encargada del orden y seguridad de las propias elecciones, independientemente del orden y seguridad ciudadanos.

Es así como bajo este fundamento y error de concepto se consideró que dichas reformas por las que se les reconocía su derecho al voto como ciudadanos, sin ningún tipo de *capitis deminutio* a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en actividad, se consideró equivocadamente necesario que se elimine el ejemplar del acta que iba destinado a las Fuerzas Armadas, pues no aparentaba conveniente que, un sector de "electores" conservara en su poder un material con información electoral crítica para el cómputo de los votos, sopesando que dicho sector también participaba en el proceso electoral.

Se consideró que, además de las consideraciones anteriores, debía también observarse que la reducción de la cantidad de ejemplares de actas derivaría en una obligada reducción de la carga de trabajo para los miembros de mesa, confusiones y errores materiales en el llenado de las mismas, complicando el proceso y retrasando el cierre de las mesas, consecuentemente el cómputo de los votos.

3. Fundamentos

Si bien los argumentos antes esbozados tienen incontrastable validez, también es cierto que no son pocos los problemas suscitados en los últimos procesos electorales como para no advertir que el sistema electoral en su conjunto requiere ser mejorado o incluso replanteado, especialmente considerando lo relacionado a la incertidumbre y limitaciones a la transparencia que suelen ser la base de la inestabilidad política en medio de la cual últimamente asumen el poder los gobiernos de turno.

Es por estas consideraciones que, conforme al esquema constitucional peruano, excepto por las coyunturas internas de quebrantamiento constitucional, se ha respetado y respaldado histórica y mayoritariamente cada periodo parlamentario; lo que ha derivado en que, a la vista de un análisis fríamente matemático, el inversionista observador advierta cierta estabilidad política que, sirve para la toma de decisiones y criterios de elegibilidad a largo plazo.

Ciclos de estabilidad parlamentaria peruana	
Periodo anual	**Ciclo parlamentario**
1980 - 1985	Congreso de la República 1980 - 1985
1985 - 1990	Congreso de la República 1985 - 1990
1990 – 1992 (*)	Congreso de la República 1990 – 1992 (*)
1993 - 1995	Congreso de la República 1993 - 1995
1995 - 2000	Congreso de la República 1995 - 2000
2000 – 2001 (*)	Congreso de la República 2000 – 2001 (*)
2001 - 2006	Congreso de la República 2001 - 2006
2006 - 2011	Congreso de la República 2006 - 2011
2011 - 2016	Congreso de la República 2011 - 2016
2016 - 2019	Congreso de la República 2016 – 2019 (*)
2020 - 2021	Congreso de la República 2020 - 2021
2021 - 2026	Congreso de la República 2021 – (¿?)

(*) Evidencia de la vocación de estabilidad del primer poder del Estado en la política peruana.

El Parlamento en el Perú tiene una especial responsabilidad histórica en la relativa estabilidad política que ostenta. Por su parte por ejemplo, durante el periodo que da origen al vigente, elegido en 2016, el ex presidente Pedro Pablo Kucynski, visto forzado a renunciar en 2018, debido a los supuestos cuestionamientos que le fueran atribuibles por el escándalo de corrupción de Odebrecht, daría lugar a la sucesión en el mando por el ex presidente Martin Vizcarra Cornejo, quien a su vez fuera destituido en el cargo por "incapacidad moral" en 2020 (también por escándalos de corrupción durante 2014), sucedido luego de eso por el ex presidente Manuel Merino de Lama, quien renunció debido a protestas sociales cinco días después en 2020, para dar lugar durante el mismo 2020, al gobierno del ex presidente Francisco Sagasti Hochhausler, sucedido en elecciones generales por el ex presidente Pedro Castillo Terrones[1] hasta el 2022, sucedido por la actual presidente del Ejecutivo, que ha venido en denominar al suyo como un "gobierno de transición" para lo cual, ha convocado al parlamento a recortar su periodo correspondiente[2].

Como puede observarse dentro del corto periodo antes descrito, la aguda inestabilidad del Poder Ejecutivo, por el contrario, analizada a la luz de una lógica matemática simple, genera como resultante un caótico escenario completamente adverso a la estabilidad e incongruente con la viabilidad económica y de desarrollo de un país.

Ciclos de estabilidad gubernamental peruana		
Periodo anual	**Ciclo parlamentario**	
2016 – 2021	ex presidente Pedro Pablo K.	2016 - 2018
	ex presidente Martin Vizcarra C.	2018 - 2020
	ex presidente Manuel Merino	2020 – 2020
	ex presidente Francisco Sagasti H.	2020 - 2021
2021 – 2022	ex presidente Pedro Castillo T.	2021 - 2022
2022 - (¿?)(**)	Presidente Dina Boluarte Z.	2022 – (¿?)

(**) Evidencia de la crisis de estabilidad del Poder Ejecutivo en la política peruana.

En lo que respecta a la crisis de representación, es evidente que sobre la base de la inestabilidad social que genera la consecuente inseguridad política, el origen de estas, encuentra también fuerte asidero en el proceso eleccionario, por lo que resulta de especial relevancia mejorar los procesos e inclusive el propio sistema; es pertinente acaso hacer uso y apoyo del mismo en la tecnología accesible, optar por la mayor transparencia y seguridad y para ello, se utilizan los medios informáticos, incluso el voto electrónico se visualiza como una posibilidad general a futuro pero hasta en dichos casos es oportuno contar con un medio de seguridad idóneo, como lo son a este efecto y en dicho entorno los llamados "*back-up*"[3] también conocidos como copia de seguridad, copia de respaldo o copia de reserva, sobre este define RAE (Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española), es un "Duplicado de un archivo informático que se guarda en previsión de la pérdida o destrucción del original".

En el caso de las copias de seguridad a que hace referencia esta propuesta legislativa, vinculada al ejemplar del acta electoral, esta representa un instrumento fundamental para el cómputo de resultados y por eso se encuentra establecida la obligación para la ONPE de proporcionar información de estas a todos los ciudadanos mediante la

[1] cnfr.- https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/217/247
[2] apud.- https://www.opendemocracy.net/es/per%C3%BA-instala-en-inestabilidad/
[3] cnfr.- https://www.rae.es/dpd/copia%20de%20seguridad

publicación en su página web, en donde estarán digitalizadas las actas correspondientes a todas las mesas electorales para conocimiento de la ciudadanía.

Entonces y en resumen, fuera del marco de la "seguridad" los argumentos de mayor peso sobre los cuales la Ley № 28581, derogó el artículo 299 de la Ley № 26859, Ley Orgánica de Elecciones, lo estaban dejar en custodia uno de los ejemplares (adicional) de las actas de sufragio a un sector de "electores" (miembros de las Fuerzas Armadas), con información electoral crítica para el cómputo de los votos, sopesando que dicho sector también participa en el proceso electoral; considerándose también relevante la reducción de la cantidad de ejemplares de actas electorales en beneficio de la menor carga de trabajo para los miembros de mesa, confusiones, errores materiales en el llenado de las mismas, complicando el proceso, retrasando el cierre de las mesas y consecuentemente el cómputo de votos[4].

La Oficina Nacional de Procesos Electorales ha sostenido en el tiempo[5] estos mismos argumentos soslayando la mayor "seguridad" a cambio de la cual puede considerarse como parte del costo de la misma, una mayor cantidad de trabajo por parte de los miembros de Mesa, una mayor cantidad de formatos y material electoral (sobres y mecanismos de lacrado) y la mayor garantía de un mejor nivel de certidumbre y convicción en los resultados electorales de los cuales dependen la estabilidad democrática de la Nación, la seguridad de la ciudadanía en orden a la paz social, la tranquilidad y un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo en virtud de los mejores resultados conseguidos sobre la base de un proceso electoral justo.

No se ha advertido que un mayor nivel de seguridad brinda una mayor solidez y confianza en el sistema y en las instituciones que lo soportan; así, la "copia de seguridad" que constituye el acta electoral adicional no es entregada como lo señala erróneamente en sus argumentaciones ONPE y fundamentos legales de las normas aplicables a la derogación del artículo 299 de la Ley № 26859 entre otras, sino que se entrega a una "institución tutelar" que como lo señala su artículo 165, asume el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política del Estado.

La propuesta del articulado incluye reglas destinadas al aseguramiento de la instalación de las Mesas de Sufragio, considerando las situaciones de riesgo o temor por las que pasan determinadas poblaciones afectadas por la insania de la delincuencia o rezagos del terrorismo, que originan casos de ausencia de los titulares y suplentes, en los que es necesario reforzar la autoridad de respaldo que cumple el miembro oficial de las Fuerzas Armadas a cargo de la vigilancia del orden del sufragio, quien a su vez apoya las instrucciones que sobre el particular establece el Coordinador Electoral designado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales -ONPE- con el fin último de conformar Mesa entre el grupo de electores que se encuentren presentes con el fin de asegurar la instalación de la misma.

---

[4] apud.- Congreso de la República del Perú - Diario de los Debates - Segunda Legislatura Ordinaria - Tomo IV; 2004.

[5] e.g.- Proyecto de Ley N. 4426/2010-ONPE *(1/11/2010)*.

III EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley presentado modifica la legislación vigente en el sentido de ampliar los alcances de cobertura del rango de seguridad que sobre los procesos electorales ostenta la vigente normatividad aplicable, modificando básicamente el artículo 291 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley № 26859 en el sentido siguiente:

Texto de la Ley № 26859, Ley Orgánica de Elecciones.	
Descripción del texto vigente de la norma.	Descripción del texto propuesto a modificar.
"Artículo 291.- De los cinco ejemplares del Acta Electoral se envían: a) Uno al Jurado Nacional de Elecciones; b) Otro, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales; c) Otro, al Jurado Electoral Especial de la respectiva circunscripción electoral; d) Otro, a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de la circunscripción electoral; e) Otro se pone a disposición del conjunto de las organizaciones políticas, a través del mecanismo que establezcan sus personeros legales. El Presidente de la Mesa de Sufragio está obligado a entregar a los personeros que lo soliciten, copias certificadas del Acta Electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales proporciona información a la ciudadanía acerca de los resultados parciales acumulados y copia digitalizada de las actas de cada mesa vía internet."	**"Artículo 291.-** De los <u>**seis**</u> ejemplares del Acta Electoral se envían: a) Uno al Jurado Nacional de Elecciones; b) Otro, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales; c) Otro, al Jurado Electoral Especial de la respectiva circunscripción electoral; d) Otro, a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de la circunscripción electoral; <u>**e) Otro, al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a través del oficial a cargo de la supervisión de la seguridad del proceso correspondiente a la Mesa de Sufragio**</u>; y, <u>f)</u> Otro se pone a disposición del conjunto de las organizaciones políticas, a través del mecanismo que establezcan sus personeros legales. El Presidente de la Mesa de Sufragio está obligado a entregar a los personeros que lo soliciten, copias certificadas del Acta Electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales proporciona información a la ciudadanía acerca de los resultados parciales acumulados y copia digitalizada de las actas de cada mesa vía internet."

Las modificaciones propuestas subsumen las disposiciones que refieren a la cantidad y distribución de las actas electorales en adecuación a lo establecido en la propuesta.

De igual forma, la norma prevé que sean los organismos electorales conformantes del sistema electoral los encargados de emitir la reglamentación necesaria para viabilizar y ejecutar las disposiciones establecidas por la norma.

IV ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, desde un análisis cualitativo, produce un mayor nivel de seguridad con la consecuente mayor solidez y confianza en el sistema electoral y en las instituciones que como las Fuerzas Armadas lo soportan. Las críticas a los costos que acarrean un ejemplar adicional de formatos y sobres además de los materiales de lacrado son marginales en comparación a la paz social, a la tranquilidad y confianza que deriva de un proceso electoral justo y transparente que lejos de significar un mayor coste de recursos para el fisco, la "copia de seguridad" que constituye el acta electoral adicional entregada a una "institución tutelar" supone no solamente un beneficio colateral incuantificable si se compara con el número de víctimas que puede incluir vidas humanas, un resultado poco confiable que genera con posterioridad a un proceso de elecciones generales posibles levantamientos y protestas sociales que finalmente obligan a las instituciones tutelares del orden como lo señala el artículo 165, a asumir el control del orden interno de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la Constitución Política del Estado.

V VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, guarda concordancia con las políticas del Acuerdo Nacional; dentro de este marco normativo, referidas al fortalecimiento democrático y del Estado de Derecho, establecidos en el "Compromiso de consolidar el régimen democrático y el Estado de Derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder".
Sobre esta base, se mantiene la relación con la política de Estado que refiere a la Equidad y Justicia Social, correspondiente al desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos sin discriminación adoptando para ello medidas orientadas a lograr la generación de oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas, en un contexto de pleno respeto a los Derechos Humanos, la norma incide en particular en la tercera, sobre competitividad del país.

JC
C c/Archico