Proyecto de Ley N° 136/2021 - CZ

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



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **setiembre** del **2021** Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N**° **136** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de: **1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

> HUGO ROVIRA ZAGAL Oficial Mayor CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

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).

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

- 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 a 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 anunció 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 inició 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 Nº 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.

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

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 Nº1

Nota: El costo económico se define como la diferencia entre el pronàstico de crecimiento del PIB para 2020 a principios del arto y la estimación más recier de crecimiento del PIB para 2020. El exceso de mortalidad comesponde a 2020 o a la mayor fracción del arto para la que se dispone de datos.

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 Wieghardt 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

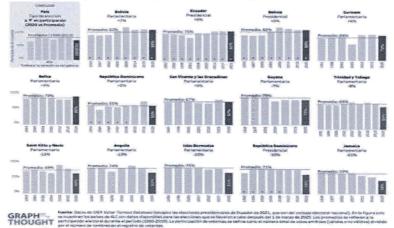
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

La pandemia de la COVID-19 ha impacto 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 Nº2





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-forthought/the-virus-and-the-votes--how-is-covid-19-changing-voter-turnout-.html

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

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,

"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 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 03/09/2021 17:50:28-0500



Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 03/09/2021 14:59:26-0500



Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 03/09/2021 13:15:23-0500



Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 03/09/2021 13:21:14-0500



Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 03/09/2021 16:15:25-0500



Firmado digitalmente por: SOTO REYES Aejandro FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 03/09/2021 15:45:23-0500



Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 03/09/2021 17:34:03-0500







15/9/2021

Presidencia

"Año del Bicentenario del Perú: doscientos años de independencia"

Oficio N.º 587-2021-P /JNE

Lima, 15 de septiembre de 2021

Señora

Doña MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO

Presidenta del Congreso de la República

Presente. -

Asunto

Hace precisión respecto del periodo de intangibilidad de las normas electorales - Proyecto de Ley 136-2021-CR y adjunto informes remitidos a la Comisión de Constitución y Reglamento, que contienen opinión institucional del Jurado Nacional de Elecciones en atención al documento b) de la

referencia..

ferencia

a) Oficio N. ° 584-2021-P/JNE.

b) Predictamen PL 113/128/136-2021-CR.

c) Oficio N. ° 582-2021-P/JNE.

d) Oficio N. ° 585-2021-P/JNE.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a su despacho, para expresarle mi cordial saludo y a la vez hacerle llegar la opinión institucional del Jurado Nacional de Elecciones con relación al proyecto de ley del asunto, que pretenden modificar el plazo de intangibilidad de las normas electorales.

De la lectura del proyecto de ley se puede inferir que persigue, para las elecciones que se realicen entre los años 2022 y 2026, reducir el plazo de intangibilidad normativa de las leyes y reglamentos en materia electoral, sin señalar un plazo determinado (solo indica que el plazo es de tres meses una vez publicada





Presidencia

"Año del Bicentenario del Perú: doscientos años de independencia"

dicha norma); por lo que técnicamente objetamos que se pueda aprobar dicha norma, exponiéndole las siguientes razones:

- La intangibilidad de las normas electorales prevista en la Ley Orgánica de Elecciones tiene como objeto que no se cambien las reglas que rigen el desarrollo de los procesos electorales en curso, esto es en cumplimiento del principio de seguridad jurídica.
 - Los procesos electorales implican una serie de actividades por parte de los diversos actores electorales (organizaciones políticas, candidatos, organismos electorales, etc.) que se organizan en etapas que son preclusivas y con plazos perentorios. En materia electoral si una etapa se alarga más allá de lo previsto, no significa que todo el proceso se vea retrasado o ampliado en su plazo, sino automáticamente reduce el plazo de las demás etapas, porque el día fijado para la realización de las elecciones es inmodificable.
- Las Elecciones Regionales y Municipales difieren sustancialmente de las Elecciones Generales, siendo que las primeras se presentan <u>más complejas</u>, por lo que se necesita de un mayor periodo de intangibilidad normativa que en EG. A modo de ejemplo se tiene que <u>generalmente en las EG se presentan menos del 3% de candidaturas que en las ERM</u>².
- Las organizaciones políticas, internamente deben desarrollar actividades desde el nivel distrital hasta el regional, incluso antes de las

¹ Por temas como: la cantidad de organizaciones políticas participantes (partidos, movimiento regionales y alianzas), tipos de circunscripciones electorales, número de candidatos, presupuesto de ejecución, número de jurados electorales especiales, cantidad de actas observadas, etc.

² En las ERM 2018 se presentaron más de 113,600 candidaturas mientras que en las ECE 2020 se presentaron solo 3,101 candidaturas y en las EG 2021, se presentaron solo 3,342 candidaturas.





Presidencia

"Año del Bicentenario del Perú: doscientos años de independencia"

actividades previstas para sus elecciones internas, las cuáles necesariamente deben haber sido desarrolladas antes de la fecha de inscripción de candidaturas.

- La situación de incertidumbre, se agudiza teniendo en cuenta que el proyecto de ley no contempla un plazo determinado para el inicio de la intangibilidad de las normas, lo que termina impactando negativamente en el principio de seguridad jurídica.
- Consignar la misma fecha de intangibilidad para normas de rango legal y reglamentario, podría generar la imposibilidad de reglamentar lo dispuesto por la ley y como consecuencia de ello, tengamos normativa que no pueda ser aplicada.

Por otro lado, debo señalar que en el proyecto de ley se propone regir las futuras elecciones que se realicen desde el año 2022 hasta el año 2026; no siendo adecuado aprobar una norma de excepción (sustentada en la pandemia) para regir procesos electorales durante todos esos años.

Por las razones antes expuestas, es que consideramos que no debe aprobarse una norma con el contenido propuesto en el proyecto de ley en análisis.

Asimismo, hago presente a su Despacho que con los documentos a), c) y d) de la referencia, se remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento informes que contienen la opinión institucional del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en relación a los proyectos de ley del documento b) de la referencia; a fin de sean considerados en el debate y en el resultado final de dicho documento.





Presidencia

"Año del Bicentenario del Perú: doscientos años de independencia"

En tal sentido, solicito tenga a bien por intermedio de su Despacho trasladar el presente a los integrantes del Pleno del Congreso de la República, para su conocimiento y coadyuvar en el análisis de los proyectos de ley en mención.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresar mi especial consideración.

Atentamente,

JORGE LUIS SALAS ARENAS PRESIDENTE JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

> CONGEJO DIRECTIVO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

> Uma, 28 de setiembre de 2021

Con conocimiento del Consejo Directivo, de agrego a sus antecedentes.

JAVIER ANGELES ILLMANN Director General Parlamentario CONGRESO DE LA REPÚBLICA