

# La otra reforma:

40 soluciones elementales para la legislación electoral

Percy Medina

Luis Egúsqiza

Fabiola Arce

Fanny Leroy

Jimena Salas

Jimena Lugon



**La otra reforma:  
40 soluciones elementales para la legislación electoral**

- © National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2007. Todos los derechos reservados. Se permite la reproducción parcial o total de esta publicación con fines no comerciales, siempre que se cite a NDI como autor del material.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI)  
2030 M Street, NW, Fifth Floor  
Washington, DC 20035, EEUU  
Teléfono (1-202) 728-5520  
Fax (1-202) 7285520  
[www.ndi.org](http://www.ndi.org) [www.ndipartidos.org](http://www.ndipartidos.org)

National Democratic Institute for International Affairs (NDI)  
Av. Rivera Navarrete 765  
San Isidro, Lima 27, Perú  
Teléfonos (51-1) 422-5288  
Telefax (51-1) 442-2224

- © Asociación Civil Transparencia  
Av. Belén 389  
San Isidro, Lima 27, Perú  
Teléfonos: (511) 441-3234, 441-3995, 441-3916  
Fax: (511) 221-7265  
[www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)  
E-mail: [contactenos@transparencia.org.pe](mailto:contactenos@transparencia.org.pe)

Elaborado y editado por: Asociación Civil Transparencia  
Diseño y diagramación: Micaela Monteverde de Palomino  
Impresión: Billy Víctor Odiaga Franco

Primera edición: Lima, mayo de 2007  
ISBN: 978-9972-2538-3-6  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-05157

Todos los derechos reservados. Parte de este trabajo puede ser reproducido y/o traducido con propósitos no comerciales otorgando los créditos respectivos a la Asociación Civil Transparencia y al Instituto Nacional Demócrata, haciendo del conocimiento de las instituciones cualquier traducción de éste.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo brindado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del Convenio 527-A-00-05-00111-00. Las opiniones expresadas en ella pertenecen a sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID.



# Contenido

Abreviaturas.....	<b>6</b>
Presentación.....	<b>7</b>
Una ventana de oportunidades.....	<b>9</b>
Agradecimientos.....	<b>13</b>
Introducción.....	<b>15</b>
Resumen ejecutivo.....	<b>19</b>
I. Cronograma electoral coherente y razonable.....	<b>23</b>
II. Más democracia interna.....	<b>25</b>
III. Inscripción de candidaturas menos compleja.....	<b>30</b>
IV. Más mujeres en cargos de elección popular.....	<b>45</b>
V. Padrones exactos con participación de todos.....	<b>48</b>
VI. Autoridades electorales competentes, imparciales y eficientes.....	<b>59</b>
VII. Organismos electorales con capacidad de coordinación.....	<b>63</b>
VIII. Mayores facilidades y garantías para la labor de los personeros.....	<b>70</b>
IX. Mejor desarrollo de la jornada electoral.....	<b>75</b>
X. Cómputo de votos más transparente.....	<b>79</b>
XI. Franja electoral en beneficio de todos.....	<b>82</b>
XII. Contratación descentralizada de publicidad electoral.....	<b>87</b>
Anexo: Indicadores de las reuniones de consulta.....	<b>91</b>

## Abreviaturas

DNI:	Documento Nacional de Identidad
JEE:	Jurado Electoral Especial
JNE:	Jurado Nacional de Elecciones
LEM:	Ley de Elecciones Municipales – Ley N° 26864
LER:	Ley de Elecciones Regionales – Ley N° 27683
LOE:	Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859
LOONPE:	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – Ley N° 26487
LORENIEC:	Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Ley N° 26497
LPP:	Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094
ODPE:	Oficina Descentralizada de Procesos Electorales
ONPE:	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OROP:	Oficina de Registro de Organizaciones Políticas
RENIEC:	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
RUC:	Registro Único de Contribuyentes



# Presentación

El libro que aquí presentamos tiene una naturaleza eminentemente propositiva. Está centrado en la apertura a debate de las necesarias reformas electorales que se siguen de las lecciones aprendidas en el múltiple ejercicio electoral en el que hemos participado peruanos y peruanas en el año 2006.

Se abre ahora un largo paréntesis en nuestra condición de votantes, pues no tenemos procesos electorales hasta el año 2010, en que se realizarán procesos municipales y regionales. Esta pausa es, pues, una buena ocasión para las propuestas y su discusión. En plena campaña, cualquier cambio normativo puede ser considerado inoportuno, tendencioso o sospechoso de favorecer a una u otra parte en contienda. Por ello es que Transparencia, en trabajo conjunto con el Instituto Nacional Demócrata (NDI), considera importante presentar a la consideración del público y de los actores involucrados propuestas que puedan ser de utilidad para discutir y mejorar la legislación vigente e intentar fortalecer y optimizar las instituciones existentes. Este esfuerzo forma parte de la perspectiva, inherente a Transparencia, de consolidar la democracia en el Perú, a través de sus actividades con ciudadanos y su estrecha relación con los actores políticos.

La participación de nuestra organización como observador nacional, gracias a la actividad de nuestros miles de voluntarios, desde el año 1994, da testimonio de la importancia de contar con elecciones limpias y, valga la redundancia, transparentes. Contar con una normatividad adecuada es una condición importante en este camino. Las reformas que se propongan no deben perder de vista su objetivo final, a saber, que la dimensión representativa de la democracia se realice a través de sus procesos electorales. Procesos que deben permitir un voto cuidado, responsable, en los que los ciudadanos y ciudadanas puedan confiar.

Además de su decisiva dimensión representativa, la democracia significa también participación en espacios de debate y deliberación en los que surgen propuestas muy concretas como las que se presentan en las páginas siguientes. Ellas son resultado de procesos de diálogo y consulta con representantes de las organizaciones políticas y de las diversas instituciones involucradas en la dinámica electoral.

Entre las propuestas que este libro ofrece, se encontrarán algunas referidas a temas tan importantes como la democracia interna en los partidos políticos, pero no sólo en ellos; la legislación merece hacerse extensiva también, por ejemplo, a movimientos regionales u organizaciones políticas de alcance local. También se encontrarán medidas relativas a la participación de las mujeres en cargos de elección popular. Los mecanismos legales existentes, las cuotas, no parecen ser suficientes para garantizar su presencia. Así, las cifras del año 2006 son alarmantes:

ni una presidenta regional, sólo 4 mujeres alcaldesas provinciales, de 195, y sólo 46 distritales, de 1,636.

Desde democracia interna, pasando por organismos electorales con mayores mecanismos de coordinación, hasta llegar a la jornada misma, se presentan aquí soluciones legales muy específicas, sobre temas esenciales en los que el consenso puede ser fácilmente alcanzado. Se trata, en resumen, de soluciones que buscan ofrecer a los actores electorales, procesos más eficientes y que pueden preceder el debate de reformas más profundas.

Perfeccionar nuestras leyes y reglamentos es un paso necesario en el camino de la consolidación de la democracia. Necesario, sin duda, mas no suficiente por sí mismo. Para continuar en dicho camino es indispensable la participación de todos, ciudadanos y ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones políticas, Estado e instituciones encargadas. También son necesarios cambios en nuestra conducta, cultura y tradiciones. Es compromiso de Transparencia continuar en este largo proceso de desarrollo de la democracia en el Perú.

Pepi Patrón  
Presidenta  
Transparencia

## Una ventana de oportunidades

Aunque suene extraño en estos tiempos de la antipolítica, los procesos electorales representan un momento vital en la vida de las sociedades contemporáneas. Aún en aquellos países que ya han consolidado su proceso democrático, la oportunidad de elegir –y eventualmente, ser elegido- permite que las y los ciudadanos expresen sus opiniones a través de las opciones políticas y de los candidatos que éstas presenten.

En nuestro continente, los dos últimos años han sido de una intensa actividad electoral, siendo especialmente importante el 2006 para la región andina. Pensamos que cada elección, con su propio contexto y particularidades “se ha hecho sentir”, con resultados muy interesantes y con valiosas lecciones de aprendizaje.

Para el Perú, las pasadas elecciones generales, regionales y municipales, marcaron un nuevo paso en el camino hacia la consolidación de su institucionalidad democrática –donde todavía queda mucho por hacer- aunque sepamos y ya nos hayamos acostumbrado a escuchar “que la Democracia es mucho más que elecciones, pero que sin elecciones no hay verdadera y legítima Democracia”.

El ejercicio de analizar un proceso electoral pareciera ser tarea y de interés sólo para los especialistas de la materia, pero en realidad, cada comicio nos abre ventanas de oportunidades para mejorar las herramientas con las cuales se manejan los sistemas de elección de autoridades y en ello también están involucrados los ciudadanos comunes y corrientes –los llamados ciudadanos de a pie- que muchas veces más parecen “víctimas y no sujetos” de estos mecanismos de consulta popular.

Tienen ustedes en sus manos, el producto de un proyecto pensado y diseñado mucho antes de las últimas elecciones, y que fue posible implementarlo y desarrollarlo en varios departamentos del país. Aunque su nombre pueda parecer un poco largo: “Mejorando el debate político en temas clave y promoviendo la transparencia de las campañas electorales”, se resume más fácilmente en la frase “Elige bien”, pues precisamente de eso se trató, de darle a los electores, a los verdaderos protagonistas de las elecciones, herramientas y facilidades para que pudieran informarse sobre los temas fundamentales de la llamada Agenda del Desarrollo, especialmente aquellos enmarcados dentro del estupendo esfuerzo que ha sido, es y debe seguir siendo el Acuerdo Nacional.

En un contexto más amplio, algunos de esos temas también son preocupación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ese acuerdo impulsado desde la ONU en ocho objetivos concretos y cuyo reloj está en cuenta regresiva hasta el 2015 y donde el Perú tiene enormes retos y

desafíos. Vale señalar que muchas veces no hay una relación directa entre la Agenda del Desarrollo y la Agenda Política, esta última marcada por la coyuntura socio política y económica - el aquí y el ahora - con fuerte influencia de los medios de comunicación social, atacando muchas veces lo urgente pero dejando para después (siempre para después) lo importante. Como resultado de ese divorcio entre las Agendas, es que la ciudadanía percibe a los dirigentes y organizaciones políticas como especie de cebollas, cuyas capas sólo miran hacia adentro, “ensimismados” en problemas y temas que no son los que a la gente le interesa, lo cual es un exceso nada propicio para un ejercicio sano de la política.

Este proyecto trató entonces de ayudar a los partidos a reflexionar y construir sus ofertas programáticas en relación directa con los grandes problemas por resolver, así como también darles la oportunidad de presentarlas y difundirlas públicamente, y ofreció a miles de electores maneras más amigables de conocer esas propuestas y de opinar y debatir sobre ellas. Aunque en estas dinámicas sociales siempre está presente la llamada “resistencia al cambio”, que más bien busca encausar las campañas electorales por las vías tradicionales de prometer y prometer, aunque después poco se cumple y menos se rinda cuentas. Hemos encontrado apertura en ambas partes –candidatos y partidos, electores y ciudadanía organizada- con lo cual se favoreció la transparencia de las campañas y el acceso ciudadano a información de calidad para que pudiera votar con mayores y mejores elementos de criterio.

Realizar un balance y consolidar todo lo aprendido, no ha sido tarea fácil. El NDI se siente –una vez más- muy satisfecho de haber realizado una alianza estratégica con la Asociación Civil Transparencia a fin de poder implementar este proyecto. Transparencia es una de las organizaciones de la sociedad civil más prestigiosas del continente, aunque sus experiencias y trabajos sean hoy día también conocidos y adaptados en otras partes del mundo. Han sido nuestros socios y amigos desde su fundación en julio de 1994 y podemos decir con orgullo que nos sentimos padrinos de su creación, porque uno de nuestros mandatos es precisamente el ayudar a fundar organizaciones nacionales que se dediquen no sólo a la observación electoral sino también al fomento de la cultura cívica, de la participación ciudadana, a mejorar la democracia y la gobernabilidad en sus múltiples manifestaciones. Hace años, calificamos a los miles de voluntarios que posee Transparencia como los “ángeles azules” aludiendo a los chalecos que lucen en sus actividades. Hoy día lo siguen siendo y su esfuerzo no remunerado es un ejemplo para todos los demás jóvenes pues demuestra amor a la patria e interés por el futuro de su país.

Por su parte, el NDI con sus 21 años de existencia y casi 8 de presencia permanente en el Perú, siente que aún acá hay muchas tareas por cumplir. Frente al marcado descontento ciudadano con la política y los políticos, siempre tendremos que pensar en ponernos más del lado de la solución que del lado del problema. Somos optimistas, partidarios de ver el vaso medio lleno más que el vaso medio vacío. No es un cliché afirmar que el Perú es un país con inmensas potencialidades. Es una verdad y por ella bien valen todos los esfuerzos.

Aunque muchas de las lecciones aprendidas están traducidas en 40 propuestas concretas –la política necesita menos discursos y más acciones efectivas y bien comunicadas- siempre habrá

que añadir la importancia del diálogo, de establecer puentes de confianza mutua, de la tolerancia, de mecanismos efectivos de incidencia, de la voluntad política y del compromiso de todos para que estos asuntos se vean dentro del contexto de la gran Reforma del Estado que sigue pendiente e inconclusa. Es contribuir a pasar del círculo vicioso al círculo virtuoso de la política. Estamos en los años de la calma electoral, época propicia para reflexionar y pensar con la “cabeza fría” en cómo implementar los ajustes que proponemos, sabiendo que otras instituciones y personas también tienen otros puntos de vista, lo cual aplaudimos y elogiamos.

En los últimos años, el NDI viene dedicando atención especial a la modernización y consolidación de los partidos políticos y haciendo mucho énfasis en su relación con las y los ciudadanos y las organizaciones que trabajan para su empoderamiento, entendiendo que todo es parte de procesos complementarios y no antagónicos o enfrentados.

Nuestro enfoque en abrirle paso a la participación política de los jóvenes y las mujeres también seguirá firme y decidido. Igualmente, insistiremos en acercar a través del diálogo y de objetivos multipartidarios concretos (salud, educación, seguridad ciudadana, fomento efectivo de la descentralización, oportunidades de empleo, etc.) a los partidos nacionales y a las fuerzas regionales y locales, pues el país es de todas y todos y nadie es dueño de la verdad absoluta. Lo interesante es que para estas tareas, cada día surgen nuevas y mejores alianzas estratégicas con otras organizaciones especializadas. Concretar reformas y consensuar soluciones es una parte del trabajo por hacer y acá les dejamos un camino adelantado, una especie de Borrador sobre lo que hay que hacer, cuándo y cómo hacerlo.

Son pensamientos traducidos en sugerentes acciones. Apostamos a que entre todas y todos podremos ver estas y otras propuestas puestas en práctica y transitar hacia los próximos eventos electorales con una mejora sustancial de los procesos, herramientas y actividades a cumplir, pero también de lograr un mayor despertar de la conciencia ciudadana con el compromiso por una democracia renovada, mejorada, cercana y que realmente contribuya con el tan necesario Estado de Bienestar y felicidad a la que tiene derecho cada habitante del Perú.

Luis Fernando Nunes  
Director Residente  
Instituto Nacional Demócrata



# Agradecimientos

Agradecemos la participación de las siguientes personas en la formulación de las propuestas presentadas en esta publicación:

## En Lima

Pilar Peña (Partido Socialista), Aída García Naranjo (Partido Socialista), Susel Paredes Piqué (Partido Socialista), Carmen Acurio (Partido Socialista), Abraham Valencia (Partido Socialista), Flor Vidalón Kasay (Partido por la Democracia Social), Juan Pretel (Partido por la Democracia Social), Doris Guerrero (Acción Popular), Cristina Tinoco (Acción Popular), Albina Sandoval (Acción Popular), Pablo Ingunza (Acción Popular), Doris Sánchez (Perú Posible) Elizabeth Querol (Perú Posible), Mirtha Pisconti (Cambio 90), Victoria Paredes (Cambio 90), Patricia Juárez (Solidaridad Nacional), Víctor Chuquihuaccha (Solidaridad Nacional), Yessica Martínez (Solidaridad Nacional) Marisa Glave Remy (Partido Nacionalista Peruano), Ronal Barrientos (Partido Nacionalista Peruano), René Galarreta (Partido Nacionalista Peruano), Florencia Merino Murillo (Coordinadora Nacional de Independientes), Ibis Fernández Honores (Movimiento Nueva Izquierda), William Ascarza (Partido Nacionalista Peruano), Zetfi Gavelán (Partido Nacionalista Peruano), Luis Alvizuri Amat (Partido Popular Cristiano), César Madrid (Partido Popular Cristiano), Luis Felipe Calvimontes (Partido Popular Cristiano), Ántero Asto (Resurgimiento Peruano), Wilfredo Castro (Partido Aprista Peruano), Alan Ramírez Moreno (Partido Aprista Peruano), Luis Jiménez Borra (Partido Aprista Peruano), César Aranguren García (Partido Aprista Peruano), Luciana León (Partido Aprista Peruano), Alvaro Quispe (Partido Aprista Peruano), Santiago Barreda (Partido Aprista Peruano), Manuel Dador (Partido Aprista Peruano), Gilmer Calderón (Partido Aprista Peruano), Antonio Rivas (Partido Aprista Peruano), Miguel de Loayza (Partido Aprista Peruano), Pedro Cenas (Partido Avanza País), Eduardo Sánchez (Partido Democrático Somos Perú) Nancy Rojas Soto (Partido Democrático Somos Perú), Hugo Frank C. Vivanco (Partido Democrático Somos Perú) Michel Ninahuanca (Partido Democrático Somos Perú), Ángel Meneses (Partido Nación), Gonzalo de Romaña (Renovación Nacional), David Toso (Alianza para el progreso), Augusto Bravo Villarán (ONPE), Raúl Jorge Murga (ONPE), Carlos Renzo Franco (ONPE), José Roberto Mostajo (ONPE), Carlos Loyola (ONPE), Carlo Magno Salcedo (ONPE), Christian Guzmán (ONPE), Javier Palomino (ONPE), Jorge Salazar (ONPE), Luigino Piloto (ONPE), Rubén Durand Pardo (ONPE), Roberto Montenegro (ONPE), Armando Paelar (ONPE), José Manuel Villalobos (JNE), Neal Maura (JNE), José Luis Echevarría (JNE), Alberto Kuroiwa (RENIEC), Benito Portocarrero (RENIEC), Ennio Fermi Blanco, Javier Rachitoff (ATV), Vanessa Alonso Vea (Corporación Radial del Perú), Beatriz Vargas (Corporación Radial del Perú), Cecilia Merino (Frecuencia Latina), Javier Carmona Del Solar (Frecuencia Latina), Javier Torres (SER), Minda Bustamante (SER), Adda Chuecas Cabrera (CAAAP), Angélica Ganiko Ikehara (Chirapaq), Laureano Del Castillo (CEPES), Renán Gallo (Confederación Campesina del Perú), Valery Lavajos (Observador Transparencia), Elías Mendoza Habersperger (Federación Mundial de Instituciones Peruanas), Erika Busse (Instituto de Estudios Peruanos / Inmigra), Carla Tamango (Instituto de Estudios Peruanos / Inmigra), Rolando Polleri Galdós (CONAJU), Judith Puente de la Mata (CONAJU), Franz Chevarría (CONAJU), Enrique Bustamante (Ministerio de Relaciones Exteriores), Miluztka Bueno (IBOPE), Maritza Morales (IBOPE)

## En Cusco

Rufino Pineda Agrupación Independiente (Sí Cumple), Delia Oporto (Sí cumple), Carmen Aráoz (Partido Restauración Nacional), Edwin Rodrigo (Partido Nacionalista Peruano), Milenio Cárdenas (Partido Nacionalista Peruano), Julián Incaroca (Partido Nacionalista Peruano), Ricardo Yépez (Partido Unión por el Perú), Raúl Peralta (Partido Humanista Peruano), Vidal Bolaños (Movimiento Regional Pachakuteq) Santos Gil Vargas (Movimiento Regional Llanka'sun), Lizbeth Yépez (Movimiento Regional Llanka'sun), Luis Fernando Miranda (Movimiento Regional Perú Ahora), Washington Coello (Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado APU), Walter Cartolín (Fuerza Nueva), Carlos Moscoso (Fuerza Nueva), Marcos Pasapera (ONPE), Fernando Ayala (ONPE), Irvin Senero (ONPE) Rubén Iwaki (JNE), Luis R. Callapiña (JNE), Mery Luz Supa (JNE), Jennifer Cárdenas (D-Cada Ciudadano), José Koechlin (Centro Guamán Poma), Eliana Rivera (Centro Guamán Poma), Justo Pastor Vargas (Centro Guamán Poma), Lilian Oscco (Co joven), Alberto Delgado (Mesa de Lucha contra la Pobreza), Roxana Vizcardo (Mesa de Lucha contra la Pobreza), Rubí Palomino (Transparencia), Sara Bornaz (Transparencia), Joel Gutiérrez

(Transparencia), Yuly Valencia (Transparencia), Elías Peña (Transparencia), Cinthia Villagarcía (Transparencia), Vanesa Miranda (Transparencia), Jennifer Cárdenas, Luis Antonio Zapata (ASC Calandria), Eulogio Tapia (COINCIDE), Yeny Lazo (CMP Flora Tristán), Jorge Luis Moya (Asociación Juvenil de la ONU-Perú), Rosa Amalia Pami (Asociación Juvenil de la ONU-Perú), Margarita Herrero (Asociación Juvenil de la ONU-Perú), Carmela Cheng (Instituto Bartolomé de las Casas), Javier Richard (Instituto Bartolomé de las Casas), Dany Huamán (Instituto Bartolomé de las Casas), Margota Portugal (Municipalidad del Cusco), Sharon Vargas (Defensoría del Pueblo), Paul José Casafranca (Defensoría del Pueblo), Juan Murillo (Comunidad Campesina Q'ero), Sebastián Páucar (Comunidad Campesina Q'ero), Francisco Apaza (Comunidad Campesina Q'ero), Mariano Carmen (Comunidad Campesina Q'ero), Víctor Flores (Comunidad Campesina Q'ero), Guillermo Soncco (Comunidad Campesina Q'ero), Bárbara Perillos (Comunidad Campesina Q'ero), Richard Villafuerte (Comunidad Campesina Q'ero).

#### **En Junín**

Oscar Espinoza (Partido Aprista Peruano), Santiago Alvarez Barrientos (Frente Patriota Peruano), Augusto Turco de la Cruz (Frente Patriota Peruano), Mario José Canzio Alvarez (Frente Patriota Peruano), Galia Socualaya Astocaza (Movimiento Regional CONREDES), Jesús Capcha (Organización local ARIM), Dionicio Vásquez (Organización local ARIM), Rosa Julcarima Paucar (Organización local "Gobierno Ciudadano"), Michele Antignon (Organización local "Gobierno Ciudadano"), Jacqueline Torres Sapia (ONPE), Carlos Alberto Chenguayen Olano (ONPE), Kathy Salazar (Miembros de Mesa), Jessica de la Cruz (Miembro de Mesa), Ruth Miriam Matos (Radio Quechua Peruana), Rodolfo Vergara (15:50 Radio), Elizabeth Pizarro (15:50 Radio), José Antonio Cano (Acurpuy), Gustavo Allca (Radio Andina), Rafael Bautista (Radio Andina), Cristóbal Valdivia (Radio Señorial), Roberto Bejarano (Radio Armonía), Saúl Gutiérrez (Canal 4) Román Rodríguez (Bethel Radio) Abel Limaymanta (Radio Sabor) Ricardo Bullón (Radio Sabor), Augusto Vera (Radio Sabor), Raúl Aliaga (Voz de Huancayo), Juan Alejandro Conisilla (Cadena 15 TV), Augusto Lozano (Cimar Comunicaciones), Juan Ruiz Porras (Canal 31 TV) Gustavo Benito (TV Perú Canal 21), Marlene Prialé (Radio la 91 FM) Néstor Julcán (Radio y TV), José Limaco (Transparencia), Ivo Eduardo Yance (Municipalidad de Huancayo), José Alberto Soriano (Gobierno Regional de Junín), Jesús Carlos Sulca (Juzgado de Paz CP Sapallazca), Juan Lizardo Matos (Defensoría del Pueblo), Marcelino Páucar (Colegio de Sociólogos), Pedro Rojas (Asociación de Consumidores), Ronald Rojas (Agencia Discovers Perú).

#### **En Ucayali**

Pedro Oliva (Perú Posible), Freddy Arias (Perú Posible), Humberto Pando (Partido Avanza País), Jorge Iriarte (Partido Avanza País), Hermán Martel (Agrupación Independiente Sí Cumple), Willy Lora (Agrupación Independiente Sí Cumple), Miguel Torres Partido Aprista Peruano Caridad Céspedes (FREPA), Alfredo Quispe (FREPA) Carlos Fernández (Partido Restauración Nacional) David Yamashiro (Movimiento Regional Esfuerzo Unido) Leslie Murieta (Radio Super) Violeta Bustamente (Red Nacional de promoción de la Mujer), Shankar Sánchez (Propuesta Joven) Jeiser Suárez (OJIRU) Nilo Sánchez (INGRA), José Carlos Torres Pinedo (Mesa de Lucha contra la Pobreza) Jorge Manuel Revilla Chávez (Transparencia) Luz Karina Llanos (UNFPA - ACDI), Zilda Carcaho (UNFPA - ACDI) Luis Collado Panduro (CODESU) Mirko Lozano Ruiz (CANAT), Rittma Urquía (APROBIP) Jorge Castillo Artemio Pacaya (AIDI), Olga Espinoza (CEDRO) Hamilton García (PRAES) Majed Velásquez (CAAP) Mattias Borg (CAAAP) Kely Paitan (Defensoría del Pueblo), Daniel Valera (Defensoría del Pueblo).

#### **En Arequipa**

Carlos Bueno Cornejo (Agrupación Independiente Sí Cumple), Juan Carlos Torreblanca (Acción Popular), Alejandro Sáenz Partido (Acción Popular) Carlos Bouroncle (Acción Popular) Andrés Risueño Portugal (Acción Popular), Cristina Zárate Paredes (Partido Nacionalista Peruano), Jaime Mujica (Partido Nacionalista Peruano), Jorge Aetel (Partido Nacionalista Peruano), Luis Fernando Torres (Partido Nacionalista Peruano), Alexis Chorra (Partido Unión por el Perú), Jorge Calderón (Partido Democrático Somos Perú), Eloy Vera Neira (Partido Democrático Somos Perú), Oscar Huaracha (Partido Democrático Somos Perú), Percy Altamirano (FREPA) Oscar Marino (FREPA), Dolores Almonza (FREPA), Pedro Juan Salvatierra (FREPA) Augusto Gamarra (Partido Aprista Peruano), Leonel Díaz (Partido Aprista Peruano), Elisa Huerta Zúñiga (Partido Aprista Peruano), Juan Carlos Saravia (Partido Aprista Peruano), Juan Almonte (Partido Aprista Peruano), Vladimiro Begazo (Movimiento Nueva Izquierda) Maria Elena Marrera Partido Socialista Franklin Ramírez (Movimiento Regional Arequipa Tradición y Futuro), Enrique Zavala (Movimiento Regional Arequipa Tradición y Futuro), Saby Gómez (JNE), Glenny Quicaño (JNE), Sergio Escarza (JNE), Roxana Prieto (JNE), Reiner Salas (JNE), Mery Aguirre (Transparencia), Luis Pachari (Transparencia), Vladimir Castillo (Transparencia), Arturo Valdivia (Transparencia), Milagros Torrejón (Transparencia), Aurora Arana (Defensoría del Pueblo), Isidro Ticona (Radio Municipal - Noticias Arequipa), Walter Escobedo (Radio Municipal - Noticias Arequipa).

# Introducción

## ¿Por qué una reforma electoral?

A lo largo de los últimos diez años la legislación electoral y la que regula la actividad de las organizaciones políticas ha sufrido numerosos cambios, muchos de ellos en sentidos contrapuestos. El resultado es un marco normativo desordenado, difícil de interpretar, con procedimientos inconexos y lleno de vacíos.

Sólo para ilustrar con algunos ejemplos lo que señalamos conviene acercarse a tres momentos del proceso electoral desde la perspectiva de sus actores: candidatos, personeros y autoridades electorales. Empecemos con la inscripción de una candidatura cualquiera. Para llevar a cabo este procedimiento se requiere conocer e interpretar 48 cuerpos normativos distintos. A partir de la reforma que proponemos bastará con consultar un capítulo de una ley.

Sigamos con la contratación de publicidad por ese candidato. Si éste se encuentra postulando a una alcaldía provincial en, digamos, Carhuaz, Áncash, siguiendo las normas vigentes tendrá que contratar publicidad en su radio local a través del tesorero nacional del partido, que normalmente reside en Lima. A partir de la reforma propuesta, su partido podrá diseñar mecanismos descentralizados que garanticen al mismo tiempo razonabilidad en la administración de los gastos y adecuada supervisión de los organismos electorales. Y, por supuesto, él y otros candidatos en todo el país podrán contratar su publicidad directamente sin infringir la ley.

Finalmente, ese mismo candidato podría no tener certeza sobre su inscripción hasta una semana o menos antes del día de la elección. A partir de la reforma tendríamos definiciones oficiales sobre las candidaturas por lo menos 45 días antes de los comicios. Certeza oportuna para los candidatos y mejores condiciones para aprovechar el tiempo de la campaña en informar mejor a los ciudadanos sobre las propuestas electorales.

A pesar de esta situación de caos normativo, los organismos electorales han realizado encomiables esfuerzos por darle al país elecciones indiscutibles. No caben dudas acerca de los avances que se ha realizado en organización de procesos electorales, los que han ganado en eficacia y certeza. Varios de los procedimientos se han mejorado y simplificado. También algunos se han hecho más baratos.

Sin embargo, todavía hay muchos aspectos que podrían ser significativamente mejores si se afinan y ajustan algunos elementos. Y para ello resulta indispensable una reforma legal. Sería ideal tener un código electoral, esfuerzo que promovimos hace algunos años, para ordenar mejor la legislación y tener un solo cuerpo normativo. Pero lograrlo pronto no parece lo más probable. Quizá, precisamente, una vez que están hechas todas las reformas, una a una, después sea más fácil un esfuerzo codificador de carácter eminentemente técnico.

## ¿Por qué “la otra reforma”?

El Perú necesitaría discutir seriamente un conjunto de reformas dirigidas a mejorar el funcionamiento de la democracia representativa y sus instituciones. Muchas de esas reformas ya se han enunciado en la discusión pública y sobre muchas de ellas hemos realizado propuestas también públicamente. Entre las reformas de carácter legal están la eliminación del voto preferencial, el rediseño de las reglas sobre financiamiento partidario y una nueva asignación de escaños por circunscripción electoral. Entre las reformas constitucionales, están el retorno a la bicameralidad, la instauración del voto no obligatorio y la reforma de los organismos electorales.

Estas reformas, sin duda de mayor envergadura que las que proponemos aquí, son sin embargo de mucho más difícil consenso. No resulta fácil imaginar a un Congreso elegido en una proporción importante gracias al voto preferencial aprobando su eliminación. Los temas relacionados con el financiamiento de la política tampoco resultan sencillos y sobre ellos hay más puntos de vista distintos que partidos inscritos. Sobre las características de la representación parlamentaria y el diseño de las circunscripciones el debate tampoco es pacífico. Algunos opinan a favor de circunscripciones uninominales (un escaño por cada “distrito” electoral), otros piensan que habría que mantener el actual diseño con cambios menores (dividir la circunscripción de Lima, por ejemplo) y no faltan quienes opinan a favor de un distrito nacional único.

Sobre esos temas, entonces, no se vislumbran cambios en el corto plazo. Tendremos que insistir en su discusión pero probablemente se debata cada uno de manera aislada y en algunos casos la deliberación no lleve a obtener los votos necesarios para una reforma legal o constitucional.

En el caso de las 40 propuestas que presenta este documento nuestra evaluación es mucho más optimista. Se trata de temas menos polémicos, que rápidamente lograron consensos entre los operadores electorales y que más que reformas profundas pueden describirse como esfuerzos por ordenar, simplificar, abaratar y mejorar procedimientos ya existentes. También en algunos casos por dar vigencia efectiva a instituciones legales que por deficiencias normativas no están cumpliendo cabalmente su cometido.

## ¿Por qué una reforma ahora?

Culminados los procesos electorales del 2006 y sin elecciones a la vista por varios años, conviene detenerse a evaluar el funcionamiento de nuestras reglas electorales y sobre partidos políticos para realizar los cambios que se requiera lejos de las pasiones e intereses preelectorales. Parece existir consenso entre los miembros de la Comisión de Constitución del Congreso de la República acerca de la importancia de reformar esta legislación y empezar a discutir incluso los temas más complejos. Creemos que una buena manera de empezar ese esfuerzo es a partir de reformas sencillas que puedan reunir los más amplios consensos.

## **¿A quiénes va dirigida esta publicación y cómo leerla?**

Aunque muchos de los aspectos abordados son eminentemente técnicos y requieren ser tratados con rigor jurídico hemos hecho un esfuerzo por hacer de éste un tema asequible para cualquier interesado en asuntos electorales. Quien quiera tener un panorama general de las propuestas y de los objetivos que se persiguen encontrará un resumen ejecutivo que a grandes brochazos describe lo que se lograría con la reforma. Quien quiera profundizar en reformas específicas encontrará las propuestas ordenadas correlativamente describiendo en el encabezado lo que se busca reformar y en qué sentido. Finalmente, los congresistas, sus asesores y los lectores especializados encontrarán las propuestas de fórmula legal que reemplazarían la legislación existente con mención expresa de el o los artículos a ser derogados o modificados.

## **¿Quiénes son los autores de estas propuestas?**

Los verdaderos autores de las 40 propuestas que presentamos a continuación son las 282 personas que nos brindaron su tiempo y experiencia para evaluar los distintos momentos y procedimientos de los procesos electorales y nos ayudaron a delinear lo que proponemos. Ellos, dirigentes de 22 partidos políticos y 8 movimientos regionales, autoridades electorales del JNE, la ONPE y RENIEC, funcionarios públicos y representantes de organizaciones de sociedad civil, colaboraron con nuestro equipo a lo largo de 26 reuniones en Arequipa, Cusco, Huancayo, Lima y Pucallpa. Gracias a sus aportes y sugerencias el extraordinario equipo multidisciplinario que me tocó coordinar sistematizó las diversas ideas y sugerencias hasta llegar a este conjunto de propuestas que esperamos contribuyan a mejorar de manera decisiva la organización de los procesos electorales en el Perú.

Percy Medina Masías  
Secretario General  
Transparencia

### Nota al lector

Transparencia es una institución dedicada a la construcción de la democracia política y de firme adhesión a sus principios de dignidad, autonomía, igualdad y no discriminación. En sus textos adopta la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Éste es únicamente un recurso que busca dar uniformidad, sencillez y fluidez a la composición y a la lectura del texto. No disminuye en absoluto el compromiso con que Transparencia aborda la igualdad de género.

## Resumen ejecutivo

Las propuestas que presentamos buscan armonizar las normas existentes, reformar aquellas que en la práctica han demostrado ineficiencia y generado conflictos, y plantear soluciones sobre asuntos que la legislación no ha previsto. Son, a su vez, reformas de carácter exclusivamente legal sobre temas en los que el consenso puede ser alcanzado más rápidamente. Los siguientes doce temas resumen el espíritu de las 40 soluciones que diseñan propuestas de modificación legislativa:

### **Cronograma electoral coherente y razonable**

Los actuales plazos electorales no son coherentes con los procedimientos que se han creado con posterioridad a la dación de la Ley Orgánica de Elecciones. En pocas palabras, las reformas introducidas en los últimos años prevén más actividad de los organismos electorales en un tiempo que no ha aumentado y que mantiene la lógica de la norma original.

### **Más democracia interna**

Las propuestas reunidas en este título pueden resumirse en los siguientes tres objetivos: que las normas de democracia alcancen a todas las agrupaciones políticas y se apliquen en la selección de candidatos a todos los cargos de elección popular, que la participación de las autoridades electorales en los procesos internos sea fortalecida y que se prevean plazos más razonables para la realización de procesos electorales internos, así como mayores garantías de autonomía para los órganos electorales partidarios.

### **Inscripción de candidaturas menos compleja**

Las propuestas incluyen la creación de un título dentro de la Ley Orgánica de Elecciones que contenga las normas esenciales de inscripción separadas de las normas sobre sistema electoral, que defina con precisión temas tan sensibles como los impedimentos, las incompatibilidades y las licencias y renunciaciones excepcionales; y, a su vez, que facilite el cumplimiento de nuevos requisitos como la presentación de planes de gobierno y hojas de vida.

### **Más mujeres en política**

Las propuestas sobre este tema buscan extender los logros alcanzados a través de la aplicación de las cuotas de participación del sexo en minoría de la legislación electoral. Con ese propósito se sugiere: incluir en la aplicación de la cuota a las candidaturas a alcaldes y presidentes regionales, así como la aplicación de mandato de posición en las listas de candidatos a consejos regionales y municipales.

### **Padrones más exactos con participación de todos**

La sugerencia principal sobre este tema busca mejorar los mecanismos de actualización y verificación que aplica el RENIEC. Para ello se recomienda la implementación de vías más

publicitadas y expeditivas para que la población tenga incentivos para participar de la actualización de datos del padrón electoral.

#### **Autoridades electorales competentes, imparciales y eficientes**

Las autoridades electorales toman las decisiones más importantes para el desarrollo de cualquier elección. Las propuestas buscan que la norma establezca mecanismos para garantizar competencia, imparcialidad y celeridad. Para ello sugerimos, en lo concerniente a los Jurados Electorales Especiales, que todos sus miembros tengan los elementos suficientes para administrar justicia conforme a Derecho; y respecto a los organismos descentralizados de ONPE, las ODPEs, que se establezcan por la vía legal lineamientos generales de contratación que garanticen de forma permanente la imparcialidad y capacidad profesional de sus funcionarios y empleados.

#### **Organismos electorales con capacidad de coordinación**

Mientras las competencias que comparten los organismos electorales no se canalicen a través de procedimientos preestablecidos, las posibilidades de cooperación serán remotas. Las sugerencias en esta materia están dirigidas al establecimiento de espacios de coordinación electoral con capacidad de toma real de decisiones. En paralelo a esta propuesta sugerimos definir el marco en el se realiza la fiscalización electoral, generando mecanismos claros y oportunos.

#### **Mayores facilidades y garantías para la labor de personeros**

Las recomendaciones están dirigidas a facilitar la función de los personeros a través de un procedimiento de acreditación más sencillo y que haga más viable su participación desde la instalación hasta el final del escrutinio. Asimismo, las propuestas buscan un mejor nivel de coordinación entre personeros, reforzando la figura del personero de local de votación.

#### **Mejor desarrollo de la jornada electoral**

Las propuestas buscan establecer vías legales para crear incentivos para una participación eficiente de los miembros de mesa, así como garantizar su asistencia a capacitaciones adecuadas. En segundo lugar, se busca simplificar el llenado de actas a través de la eliminación de ejemplares de actas innecesarias y la utilización de formatos autocopiativos en el caso de las copias que se entregan a los personeros. Como aspecto final, se recomienda derogar las disposiciones que evitan el cumplimiento de la eliminación de la "muerte civil".

#### **Cómputo de votos más transparente**

Partimos de la certeza de que los sistemas de conteo de votos creados y utilizados por la ONPE ofrecen cada vez mayores seguridades. Los problemas que hemos detectado se vinculan a las dificultades que ha encontrado el ente electoral en transmitir esa certeza a los demás actores electorales, especialmente a los candidatos. Por ello, se propone que la ONPE dirija parte de sus esfuerzos a difundir el proceso de conteo, explicando todos sus pasos y permitiendo un mayor acceso a información relevante para personeros técnicos.

### **Franja electoral en beneficio de todos**

Las principales soluciones presentadas en este capítulo están dirigidas a hacer más efectivas y reales las normas vigentes en la actualidad. Por ello se sugiere: distribuir de forma igualitaria la franja electoral de las elecciones generales entre todas las organizaciones políticas, eliminar las reglas que disponen la compensación de la franja con el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico y reunir en un solo organismo las competencias de asignación de las franjas en elecciones generales y regionales.

### **Contratación descentralizada de publicidad electoral**

En esta materia, las propuestas apuestan a que la norma establezca sanciones efectivas para todos los incumplimientos a las conductas prescritas. De la mano con este sistema de sanciones, sugerimos la creación de reglas que permitan a la Tesorería como órgano y no al tesorero como dirigente, fortalecer su estructura, descentralizarse y responder de mejor manera a la realidad de los partidos políticos y a sus prácticas.

### Nota importante

Esta publicación propone incluir en la Ley Orgánica de Elecciones las materias reguladas tanto por la Ley de Elecciones Regionales como por la Ley de Elecciones Municipales. Para ello, se sugiere una numeración, orden y sistematización distintos al actual. Adicionalmente, las redacciones alternativas incluyen una nota al pie que precisa los artículos que deben modificarse, derogarse o incluirse en caso de una reforma que no implique la unificación de las normas electorales actuales.

# 1

## Solución 1: Adelantar la fecha de convocatoria a Elecciones Generales y uniformizar los plazos de convocatoria

La forma en que el artículo 82° de la LOE delimita el tiempo en que el Presidente de la República convoca a Elecciones Generales, no guarda relación con los procedimientos necesarios para la preparación del proceso electoral. Entre los actos preparatorios no sólo contamos a los que se encuentran en el ámbito de acción de las organizaciones políticas, sino también a los que competen directamente a las autoridades electorales. Asimismo, las disposiciones sobre convocatoria a Elecciones Regionales y Municipales se encuentran en normas especiales, por lo que consideramos que éstas deben ser incluidas en la LOE, de acuerdo con la modificación propuesta en la *Solución 9*.

Resulta conveniente entonces, modificar de la fecha de convocatoria a Elecciones Generales, en atención a las propuestas que este documento contiene, a saber: modificación del procedimiento de aprobación del padrón electoral, del plazo en el que las organizaciones políticas pueden celebrar elecciones internas, de los plazos de inscripción de alianzas electorales, de la fecha de cierre de inscripción de organizaciones políticas y de candidaturas, así como del procedimiento de inscripción de candidatos.

Con el fin de conciliar el plazo de convocatoria con las actividades de los actores electorales y que éstas se den en plazos razonables, recomendamos la redacción que sigue:

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título IV. De la convocatoria  
Capítulo 2. De la convocatoria

**Artículo 108<sup>º</sup>.- Plazo para la convocatoria a elecciones**

La convocatoria a las siguientes elecciones se efectúa con una anticipación no menor de doscientos cuarenta (240) días calendario a la fecha de las elecciones.

- a. Elecciones Generales
- b. Elección de representantes ante el Parlamento Andino.
- c. Elecciones Regionales
- d. Elecciones Municipales

Las convocatorias a referéndum o consultas populares se efectúan con una anticipación no menor de noventa (90) días calendario.

<sup>1</sup>La numeración propuesta es la sugerida en la modificación en bloque mostrada en la *Solución 9*. De no aprobarse, esta modificación individual correspondería al artículo 82° del actual esquema de la LOE.

# 2

## Solución 2: Adelantar y ampliar el plazo de inscripción de alianzas electorales

En vista de que las normas de la LPP pasaron a ser, en la práctica, la única regulación sobre el tema de inscripción de organizaciones políticas, lo que incluye a las alianzas electorales, se considera conveniente proceder a la derogación definitiva de las normas sobre la materia incluidas en los capítulos 1 y 2 del actual Título V de la LOE.

Actualmente, el plazo de inscripción de las alianzas electorales se encuentra previsto en la LPP entre 180 días calendario anteriores a la fecha de elección y 30 días antes del plazo para la inscripción. Con el fin de concordar éste con el plazo máximo para inscribir candidaturas propuesto en la *Solución 13*, y hacerlo suficiente para la planificación del acuerdo de alianza, se sugiere una modificación de la normativa vigente.

El nuevo plazo estaría definido también con una sola fecha de referencia, por una cuestión de técnica legislativa, fijada en la fecha de elección. De esta manera, el texto modificaría el tercer párrafo del artículo 15° de la LPP.

Propuesta de modificación  
Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094  
Título II. Constitución y reconocimiento de los partidos políticos

**Artículo 15°.- Alianzas electorales**

(...)

La alianza electoral debe inscribirse entre los doscientos cuarenta (240) y los ciento cincuenta (150) días calendario anteriores a la fecha de elección.

(...)

## 3

## Solución 3: Realizar elecciones internas en movimientos regionales y en organizaciones políticas de alcance local

*“La omisión de reglas esenciales sobre democracia interna genera un doble efecto negativo”*

Las normas sobre democracia interna contenidas en la LPP restringen su aplicación y alcance a las organizaciones registradas como partidos políticos ante la OROP.

Pese a que la norma incluye un título que describe a los movimientos regionales y a las organizaciones políticas de alcance local, establece sus requisitos de constitución e inscripción y prevé la obligación de éstos de mantener comités, no contempla disposición alguna que establezca reglas básicas de democracia interna para cargos partidarios ni para candidatos a cargos de elección popular.

La omisión de reglas esenciales sobre democracia interna para este tipo de organizaciones políticas genera un doble efecto negativo. En primer término, los partidos políticos y alianzas que participan de procesos electorales municipales y regionales asumen un proceso de inscripción mucho más riguroso, pues deben acreditar la aplicación de mecanismos democráticos para la elección de sus listas, mientras que la inscripción de candidaturas del resto de organizaciones no es sometida a tales verificaciones. Por otro lado, los afiliados o simpatizantes de movimientos y organizaciones políticas de alcance local no cuentan con ningún mecanismo interno que proteja sus derechos de participación política.

Con la finalidad de evitar la generación de incentivos negativos para la formación de partidos políticos y, sobre todo, para garantizar la implementación de mecanismos democráticos en movimientos y organizaciones políticas de alcance local, se propone la modificación del artículo 19° de la LPP con la siguiente redacción alternativa:

Propuesta de modificación  
Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094  
Título V. Democracia Interna

Artículo 19°.- Democracia Interna

La elección de las autoridades y candidatos de partidos políticos, movimientos y organizaciones políticas de alcance local en todos sus niveles, debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley y en el Estatuto.

Finalmente, precisamos que en consultas realizadas en cuatro regiones del país y en la ciudad de Lima, hemos recibido sugerencias de movimientos y organizaciones políticas de alcance local en torno a la necesidad de que su inscripción sea permanente y que el registro opere de la misma manera que el de partidos políticos. De lo contrario, el cumplimiento de los requisitos de inscripción, cada vez que surge una elección, sumados a los de elecciones internas, haría muy onerosa su participación.

# 4

## Solución 4: Adelantar y ampliar el plazo de elecciones internas

Cuando fue aprobada la LPP, el artículo 22° de ésta previó que las elecciones internas debían realizarse entre los doscientos diez (210) y los ciento ochenta (180) días calendarios anteriores a la fecha de elección. Este plazo, sin embargo, resultó insuficiente para los partidos políticos pues, al acercarse su vencimiento para Elecciones Generales, la mayoría de agrupaciones se encontraban en medio de procesos electorales o aún no los habían realizado.

Por ello, el Congreso modificó la norma de calendario electoral contenida en el artículo comentado, eliminando el segundo párrafo de éste y estableciendo que las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular se efectuasen “entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos”.

Esta nueva disposición sobre el plazo de realización de elecciones internas, en primer término, resulta confusa porque se fijan dos fechas distintas de referencia (fecha de elección y culminación del plazo de inscripción de candidaturas) para definir el inicio y el término de dicho plazo. A esta complicación se suma el hecho de que los plazos de inscripción son distintos para el caso de las listas de candidatos al Congreso y de representantes ante el Parlamento Andino.

En segundo lugar, los plazos actuales han generado varios problemas respecto a las elecciones internas, pues las irregularidades de estos procesos fueron detectadas tardíamente y habrían podido ser subsanadas si la fecha máxima para inscribir candidaturas no hubiese estado tan próxima a la fecha máxima para realizar los procesos internos.

Uno de los mecanismos a través de los cuales sería posible reducir las dificultades reseñadas, consistiría en adelantar y aumentar el plazo que tiene toda organización política para la realización de elecciones internas. Sin embargo, esta modificación de calendario electoral debe aprobarse conjuntamente con las propuestas de modificación de plazo para la convocatoria de Elecciones Generales y del plazo de inscripción de candidaturas.

La modificación propuesta permitirá subsanar errores de la elección interna y preparar de manera más adecuada las listas de candidatos a ser inscritas. La norma contenida en el artículo 22° con respecto al plazo señalado tendría la siguiente redacción:

**Propuesta de modificación**  
**Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094**  
**Título V. Democracia Interna**

**Artículo 22°.- Oportunidad de Elecciones**

Las organizaciones políticas realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular entre los doscientos cuarenta (240) y los ciento cincuenta (150) días calendario anteriores a la fecha de elección.  
(...)

*“permitirá  
preparar de  
manera más  
adecuada las listas  
de candidatos”*

# 5

## Solución 5: Restablecer la periodicidad de renovación de cargos partidarios

Durante junio de 2004 se realizaron modificaciones al cronograma de elecciones internas establecido en la LPP, que han sido parcialmente comentadas en el punto anterior. En adición a los nuevos plazos planteados en la reforma, el Congreso de la República eliminó una disposición esencial del artículo 22° de la LPP que establecía un plazo máximo de cuatro años para realizar la renovación de autoridades partidarias.

El objetivo de la norma eliminada era garantizar que las dirigencias partidarias tuvieran un periodo de mandato razonable y permitir la renovación de autoridades al interior de los partidos. El reestablecimiento de esta norma, fijando una periodicidad mínima de renovación, se hace necesario para dar coherencia a las reglas de democracia interna que la ley contempla. En ese sentido, se sugiere retomar la redacción que tuvo la ley hasta antes de las modificaciones comentadas, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Propuesta de modificación  
Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094  
Título V. Democracia interna

**Artículo 22°.- Oportunidad de Elecciones**

(...)

La renovación de autoridades partidarias se realiza, como mínimo, una vez cada cuatro (4) años, según lo determine el Estatuto. Entre las autoridades partidarias a las que se hace referencia en el presente artículo, se incluye al órgano electoral señalado en el artículo 20° de esta ley.

# 6

## Solución 6: Disponer que las autoridades electorales nacionales verifiquen el cumplimiento de las normas sobre democracia interna

La LPP contiene un modelo en el que las competencias electorales y de aplicación de las normas que garantizan democracia interna pertenecen, exclusivamente, al órgano electoral partidario. La intervención de organismos electorales es posterior a la realización de la elección y sólo implica la verificación de determinados requisitos de inscripción. Asimismo, la asistencia técnica de la ONPE es facultativa y depende de la decisión de las autoridades electorales del partido.

En este orden de ideas, el artículo 21° de la LPP enuncia funciones de apoyo que podría cumplir la ONPE, sólo en los casos en los que cada partido así lo decida. Culminadas dichas acciones de asistencia técnica, la ONPE emite informes sobre el desarrollo del proceso y, en caso de constatare irregularidades, existe simplemente una obligación de notificar al órgano electoral partidario, sin que dichos informes lleguen a ser vinculantes para una decisión del JNE, ni de sus organismos subnacionales.

A través de diversas consultas realizadas a secretarios generales, personeros legales, dirigentes partidarios, afiliados, miembros de órganos electorales de partidos y, en general, representantes de organizaciones políticas de diversos ámbitos, hemos podido confirmar la necesidad de una asistencia técnica obligatoria por parte de la ONPE y de que la realización de procesos electorales internos sea evaluada más profundamente por el JNE.

Tomando en cuenta estos importantes aportes, consideramos esencial que el sistema normativo establezca incentivos para el cumplimiento de las normas de democracia interna, ya que las actuales reglas definen las características de los procesos electorales partidarios sin establecer sanciones expresas para aquellas agrupaciones que no los realicen.

Un avance en la creación de estos incentivos ha sido la reglamentación sobre la inscripción de candidatos desarrollada por el JNE, recogida en las resoluciones N° 393-2005-JNE (referida a la inscripción de candidatos a la Presidencia y vicepresidencias de la República y representantes ante el Parlamento Andino) y N° 047-2006-JNE (referida a la inscripción de candidatos al Congreso de la República), así como las correspondientes a Elecciones Regionales y Municipales. Así pues, en los artículos 3° y 5° de la primera resolución y en los artículos 5°, 9° y 13° de la segunda, se señala que el hecho de no presentar copia certificada del acta de elecciones internas o del documento que acredite la modalidad de elección acarrea la denegatoria de admisión a trámite de inscripción.

Sin embargo, como ha sido detectado por las autoridades electorales y aceptado por los propios partidos, este esfuerzo ha tenido resultados insuficientes porque el control realizado por los Jurados Electorales Especiales fue posterior al proceso interno y basado estrictamente en la

*“la ausencia de sanción podría ocasionar que toda la regulación quede sin efecto real”*

documentación limitada que los partidos presentan al momento de solicitar la inscripción de sus candidaturas.

La disposición contenida en el artículo 21° de la LPP no prevé la posibilidad de verificación por parte de las autoridades electorales nacionales en caso el órgano electoral partidario no subsane las irregularidades, dejándose al libre albedrío de las organizaciones políticas el cumplimiento o no de las recomendaciones que haya dado la ONPE. La ausencia de sanción podría ocasionar que toda la regulación referida a las elecciones primarias quede sin efecto real, lo que podría resultar aun más grave en la medida en que la intervención de ONPE es facultativa.

Por ello, se propone la creación de mecanismos que posibiliten un control inmediato y efectivo del cumplimiento de las normas de democracia interna y que a su vez sean coherentes con el principio de autonomía que la Ley de Partidos Políticos también recoge. Al respecto, se sugiere la modificación del artículo 21° de la mencionada ley en los siguientes términos

**Propuesta de modificación**  
**Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094**  
**Título V. Democracia Interna**

**Artículo 21°.- Participación de las autoridades electorales nacionales**

La Oficina Nacional de Procesos Electorales brinda asistencia técnica obligatoria en los procesos electorales llevados a cabo por las organizaciones políticas, que incluye las siguientes etapas:

- a. Planeamiento del proceso y cronograma
- b. Elaboración del padrón electoral
- c. Inscripción de candidatos
- d. Elaboración del material electoral
- e. Propaganda electoral
- f. Conformación de las mesas receptoras de votos
- g. Acto de votación
- h. Escrutinio y cómputo de votos
- i. Entrega de resultados
- j. Resolución de impugnaciones
- k. Proclamación de resultados

Las organizaciones políticas notifican a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jurado Nacional de Elecciones del inicio de sus procesos electorales internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Culminado el proceso electoral, la Oficina Nacional de Procesos Electorales emitirá un informe sobre éste y su conformidad con las leyes, el Estatuto, el reglamento electoral y demás normas emitidas por el órgano electoral partidario. La Oficina Nacional de Procesos Electorales remitirá el informe al Jurado Nacional de Elecciones para su evaluación conjunta con las solicitudes de inscripción de candidatos que las organizaciones políticas presenten en su oportunidad. Las resoluciones de calificación de admisibilidad de las solicitudes de inscripción emitidas por el Jurado Electoral Especial que corresponda, deberán incluir en su motivación la evaluación que haga del informe entregado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

### III. Inscripción de candidaturas menos compleja

# 7

## Solución 7: Establecer requisitos para la inscripción de candidaturas que garanticen las elecciones internas

Según lo establecido por los reglamentos de inscripción que emitió el JNE para las elecciones de 2006, el procedimiento de inscripción de candidaturas se inicia con la presentación de la solicitud por parte de las organizaciones políticas, a la cual se debe adjuntar un acta certificada de los resultados de las elecciones internas. Ello resultó insuficiente, según lo señalado por los representantes de las organizaciones políticas consultados.

Como es sabido, en un acta lo único que se corrobora es -en el mejor de los casos- a qué hora se inició y culminó la instalación de la mesa, el sufragio y el escrutinio, quiénes fueron los miembros de mesa, cuántas personas votaron, cuántos votos obtuvo cada candidato y quién ganó la elección. Esta acta no dará a conocer a la autoridad electoral si se cumplió con la modalidad plasmada en su Estatuto, si el órgano delegado para las elecciones indirectas fue escogido directamente por sus afiliados, si la convocatoria a elecciones cumplió los requisitos básicos para que se considere válida, ni si se cumplieron, en general, las normas electorales internas.

En este orden de ideas, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna, es necesario actualizar los requisitos de inscripción de candidatos existentes en la LOE para hacerla concordante con las modificaciones de la LPP. En este sentido, se sugiere dos modificaciones:

- Que haber cumplido con los procesos democráticos internos sea un requisito para la inscripción de una candidatura, y
- Que la solicitud de inscripción de candidatos esté acompañada de un legajo de documentos que sustente la información del acta de elecciones internas y así evaluar, con más elementos de juicio, el informe de la ONPE remitido de oficio.

En el siguiente cuadro, se expone una propuesta de redacción para las modificaciones:

*“un acta no dará a conocer si el partido cumplió su Estatuto ni si se cumplieron las normas electorales internas”*

**Propuestas de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título V. De la inscripción de candidatos**  
**Capítulo 2. Requisitos e impedimentos de candidaturas**

**Artículo 115<sup>2o</sup>.- Requisitos generales de candidaturas**

Para ser candidato a cualquier cargo de elección popular se requiere gozar del derecho de sufragio y cumplir con los demás requisitos establecidos en la presente ley. Se requiere, además, haber sido seleccionado como tal a través de los mecanismos de democracia interna establecidos en la Ley de Partidos Políticos.

**Propuestas de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título V. De la inscripción de candidatos**  
**Capítulo 3. Procedimiento de inscripción de candidatos**

**Artículo 122<sup>3o</sup>.- Solicitud de inscripción de candidatos**

Cada organización política puede presentar una solicitud de inscripción de candidatos ante el Jurado Electoral Especial respectivo, suscrita por todos los candidatos y el personero legal. Esta presentación se realiza en acto único y adjuntando lo siguiente:

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. Los estatutos de la organización política, los reglamentos electorales y normas adoptadas por el órgano electoral, el documento que acredite la convocatoria a la elección realizada por el órgano electoral interno y el documento donde conste la adopción de la modalidad de elección por el órgano competente según el Estatuto. Asimismo, de tratarse de una elección indirecta, el acta donde conste la elección del órgano delegado para la elección.
8. El documento certificado donde conste la designación directa de candidaturas emitido por el órgano competente según el Estatuto, de haberse ejercido la facultad contenida en tercer párrafo del artículo 24° de la Ley de Partidos Políticos.
9. La copia certificada del acta de las elecciones internas realizadas por las organizaciones políticas de conformidad con la Ley de Partidos Políticos.
10. (...)
11. (...)
12. (...)
13. (...)
14. (...)
- (...)

<sup>2</sup> En caso de no aprobarse la modificación en bloque, creemos necesario incluir el texto modificatorio en las normas y ubicación que se detallan a continuación: como literal (e) del artículo 106° y como literal (e) del artículo 112° de la LOE, como numeral 5 del artículo 13° de la LER y como numeral 3 del artículo 6° de la LEM.

<sup>3</sup> Dado que no existe ninguna norma que se refiera en detalle a la solicitud de inscripción consideramos necesario, si no es aprobada la modificación en bloque, incluir un artículo más en las normas y ubicación que se detallan a continuación: como artículos 109°A y 115°A de la LOE, como artículo 12°A de la LER y como artículo 9°A de la LEM.

# 8

## Solución 8: Disponer la actualización semestral de padrones de afiliados ante el Registro de Organizaciones Políticas

Según el artículo 18° de la LPP, no podrán inscribirse como candidatos aquellos ciudadanos que se encuentren afiliados a un partido político distinto al que representan en su postulación. Además, dicha prohibición abarca no sólo la condición del ciudadano al momento de la inscripción, sino que se retrotrae hasta 5 meses antes de la fecha de cierre de las inscripciones.

Creemos que es importante analizar lo ocurrido durante la inscripción de candidatos de las elecciones llevadas a cabo en el año 2006. Durante ese proceso existió un sinnúmero de denegatorias de admisión a trámite de solicitudes de inscripción fundadas en que uno o varios de los candidatos incluidos en las listas o fórmulas presentadas, contaban con una afiliación distinta a aquella que pretendían representar.

Sin embargo, ello no obedeció necesariamente a la realidad, pues la verificación que realizó el JNE sobre el cumplimiento de esta norma se basó únicamente en los padrones de afiliados que los partidos presentan anualmente ante la OROP. En muchos casos estos registros estaban desactualizados, lo que ocasionó que la autoridad rechazara solicitudes sin tener oportunidad de constatar medios probatorios más recientes.

Este tipo de decisión no sólo acarreó una gravosa carga probatoria para los partidos que debieron ponerse en contacto con las otras agrupaciones para acreditar la no pertenencia del candidato a éstas, sino que significó una tarea muy compleja si se tiene en cuenta las diferencias con que cada organización política lleva su registro de afiliados.

El procedimiento descrito perjudica tanto a una como a otra parte: a la autoridad electoral, que al momento de evaluar las solicitudes de inscripción cuenta con un padrón de afiliados que, en el peor de los casos, ha podido ser entregado con un año de anticipación a la verificación; y al partido político, que ve dificultada su labor al habersele invertido la carga probatoria -sin justificación- y al no tener en su poder los medios para probar lo contrario.

Se considera que una forma de contribuir con la labor de verificación de los JEE es contar con un registro oficial más actualizado. Por ello, debe fijarse un plazo semestral para la entrega del padrón de afiliados por parte de las organizaciones políticas, que sustituya al anual que ahora rige. Esta disposición debe ir aparejada con las modificaciones a las normas electorales y con la variación del plazo antes de la inscripción en el cual el afiliado de un partido que desea postular por otro, ha debido tramitar su renuncia con el propósito de contar con un tiempo congruente con las disposiciones sobre el padrón de afiliados. En este sentido, se sugiere las siguientes redacciones modificatorias:

*“la verificación que realizó el JNE sobre padrones de afiliados desactualizados ocasionó que rechazara solicitudes”*

**Propuesta de modificación**  
**Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094**  
**Título IV. De la condición de afiliado**

**Artículo 18°.- De la afiliación**

(...)

(...)

La organización política entrega una vez cada seis meses el padrón de afiliados actualizado a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP) para su publicación en su página electrónica.

Los afiliados a una organización política no podrán inscribirse como candidatos por otra, a menos que hubiesen renunciado con seis meses de anticipación a la fecha de cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda, o cuenten con autorización expresa de la organización política a la que pertenecen y que ésta no presente candidato(s) en la respectiva circunscripción. El documento de renuncia o el de autorización debe adjuntarse a la solicitud de inscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título V. De la inscripción de candidatos**  
**Capítulo 2: Requisitos e impedimentos de candidaturas**

**Artículo 118°<sup>4</sup>.- Impedimentos generales de candidaturas**

No pueden ser candidatos a ningún cargo de elección popular:

1. (...)

2. (...)

3. (...)

4. (...)

5. (...)

6. Los afiliados a una organización política distinta de aquella por la que presentan su candidatura, a menos que hubiesen renunciado con seis meses de anticipación a la fecha de cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda, o cuenten con autorización expresa de la organización política a la que pertenecen y que ésta no presente candidato(s) en la respectiva circunscripción. El documento de renuncia o el de autorización debe adjuntarse a la solicitud de inscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos.

<sup>4</sup> En defecto de la modificación en bloque, incluir el enunciado de la propuesta en las normas y ubicación que se detallan a continuación: como literal (h) del artículo 107° y como literal (e) del artículo 113° de la LOE, como literal (g) del artículo 14° de la LER y, modificando el artículo 14° de la LEM.

# 9

## Solución 9: Sistematizar las normas sobre inscripción de candidaturas en la Ley Orgánica de Elecciones

*“En el año 2006 los actores electorales tuvieron que manejar alrededor de cuarenta y ocho normas”*

Durante los dos procesos del año 2006 los actores electorales tuvieron que manejar alrededor de cuarenta y ocho normas destinadas únicamente a la regulación de ambas elecciones. Entre dichas normas se cuentan leyes, reglamentos, resoluciones, decisiones, directivas, acuerdos, entre otras.

Este caos normativo afecta a todos los operadores de la legislación electoral: ciudadanos, candidatos, personeros y autoridades electorales. El propio JNE se vio afectado por la necesidad de cumplir muchas veces con el rol de intérprete de la ley, aumentando su carga hasta niveles difíciles de manejar. El efecto más negativo de esta dispersión es la desconfianza en las autoridades electorales, fundada en las decisiones e información contradictorias emitidas. Todo ello tiene su raíz más profunda en esta confusión jurídica.

En un esfuerzo por ordenar la legislación vigente, se ha detectado en primer término, las siguientes deficiencias:

- El ámbito de aplicación: La LOE no incluye dentro de su ámbito de aplicación a las Elecciones Regionales ni a las Municipales, las cuales cuentan con sus propias leyes y recurren a la norma orgánica de manera meramente supletoria. Esta modalidad legislativa carece de toda técnica jurídica por obvias razones, por lo que consideramos que es momento de introducir estas normas electorales dispersas en la LOE. Para ello, sería necesaria una modificación del artículo 6° de la LOE como la que mostramos en el siguiente cuadro:

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título II. Del sistema electoral  
Capítulo 1. Generalidades

**Artículo 6°.- Tipos de elecciones**

La presente ley comprende los siguientes procesos electorales:

- a. Elecciones Presidenciales: Comprende la elección del Presidente y vicepresidentes de la República.
- b. Elecciones Parlamentarias: Comprende la elección de los congresistas de la república.
- c. Elección de representantes ante el Parlamento Andino
- d. Elecciones Regionales: Comprende la elección de presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales
- e. Elecciones Municipales: Comprende la elección de alcaldes y regidores.
- f. Elecciones de jueces según la Constitución
- g. Referéndum y revocatoria de autoridades: Comprende el proceso de consulta popular para convalidar o rechazar determinados actos de gobierno.

Se denomina Elecciones Generales a las que comprenden la elección de Presidente, vicepresidentes y congresistas de la república.

- Existencia de normas inaplicables: La LPP modificó el procedimiento de inscripción de organizaciones políticas, sin derogar expresamente las disposiciones sobre la materia en la LOE, ni modificar las denominaciones a lo largo de toda la ley.
- Ausencia de normas que complementen las disposiciones de la LPP: No se incluyen en el texto de la LOE disposiciones necesarias para el desarrollo de las normas contenidas en la LPP, como las ya mencionadas sobre democracia interna y algunos aspectos de inscripción de organizaciones.
- Los nuevos reglamentos de inscripción de candidaturas han superado en precisión a las disposiciones de la LOE: El procedimiento de inscripción detallado en la LOE ha sido sistemáticamente mejorado por los nuevos reglamentos de inscripción elaborados por el JNE. A través de éstos el procedimiento, si bien garantiza un mayor control del cumplimiento de la ley al haberse previsto la calificación de admisibilidad por el ente jurisdiccional, también implica una mayor cantidad de tiempo. Esto último hace necesaria una consecuente modificación de plazos, lo que no se dio para las elecciones del año 2006.

Por los motivos presentados, se propone la modificación de los Capítulos 2, 3, 4, 5 y 6 del Título II, así como de los títulos IV y V de la LOE. Los artículos que se encuentren comprendidos entre estas normas y los que continúen en la ley sólo se verían afectados en su numeración. Estas modificaciones tendrían los objetivos que señalamos a continuación y pretenden ordenar la legislación electoral actual, incluirla en la LOE y dotar de coherencia los plazos al interior de la legislación. Los objetivos de la sistematización normativa son los siguientes:

*“el efecto más negativo de este caos normativo es la desconfianza en los procedimientos de inscripción”*

- Abarcar todos los procesos electorales en su ámbito de aplicación.
- Separar temas de sistema electoral de los de inscripción de candidaturas y atribuir las normas en títulos distintos, asignándose el Título II para los primeros y el Título V para los segundos.
- Separar y detallar cada una de las elecciones en: oportunidad, circunscripción electoral, tipo de candidatura y forma de votación, cuotas, fórmula de elección, método de asignación de escaños, barrera electoral y asunción del cargo.
- Derogar todas las normas referidas a la inscripción de organizaciones políticas y remitir su regulación a la LPP.
- Armonizar las normas sobre requisitos e impedimentos de candidaturas y ordenarlas estableciendo normas generales y particulares.
- Modificar todo el procedimiento de inscripción de candidaturas, estableciendo plazos coherentes con el mismo, y haciéndolo compatible con las actuales condiciones y requerimientos.
- Derogar la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y otras normas cuya regulación ya se encuentre contenida en la LOE.

En este sentido, el orden y articulado de la LOE quedaría tal y como se muestra en el cuadro que se presenta a continuación, sin haberse variado los temas de elección de jueces ni de referéndum más que en su numeración:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título II**  
**Del sistema electoral**

<b>Capítulo 2</b>	<b>Elección del presidente y vicepresidentes de la república</b>
Artículo 16°	Oportunidad y fecha de las elecciones
Artículo 17°	Circunscripción electoral para la elección del presidente y vicepresidentes de la república
Artículo 18°	Tipo de candidatura y forma de votación
Artículo 19°	Fórmula de elección del presidente y vicepresidentes de la república
Artículo 20°	Juramentación y asunción de cargos
<b>Capítulo 3</b>	<b>Elección de congresistas de la república</b>
Artículo 21°	Oportunidad de las elecciones
Artículo 22°	Circunscripción electoral para la elección de los congresistas de la república
Artículo 23°	Tipo de candidatura
Artículo 24°	Participación del sexo en minoría numérica en las listas de candidatos
Artículo 25°	Forma de votación
Artículo 26°	Método de asignación de escaños
Artículo 27°	Votación mínima para obtener representación en el Congreso
Artículo 28°	Juramentación y asunción de cargos
<b>Capítulo 4</b>	<b>Elección de representantes ante el Parlamento Andino</b>
Artículo 29°	Oportunidad de las elecciones
Artículo 30°	Circunscripción electoral para la elección de representantes ante el Parlamento Andino
Artículo 31°	Tipo de candidatura y forma de votación
Artículo 32°	Participación del sexo en minoría numérica en las listas de candidatos
Artículo 33°	Método de asignación de escaños
Artículo 34°	Juramentación y asunción de cargos
<b>Capítulo 5</b>	<b>Elección de presidentes y consejeros regionales</b>
Artículo 35°	Oportunidad y fecha de las elecciones
Artículo 36°	Circunscripción electoral en las elecciones de gobiernos regionales
Artículo 37°	Número de consejeros regionales
Artículo 38°	Tipo de candidatura y forma de votación
Artículo 39°	Participación del sexo en minoría numérica en las listas de candidatos
Artículo 40°	Representación de comunidades nativas y pueblos originarios
Artículo 41°	Criterios de elección del presidente y vicepresidente del gobierno regional
Artículo 42°	Asignación de consejeros regionales
Artículo 43°	Juramentación y asunción de cargos
<b>Capítulo 6</b>	<b>Elección de alcaldes y regidores</b>
Artículo 44°	Oportunidad y fecha de las elecciones municipales y de elecciones municipales complementarias
Artículo 45°	Circunscripción electoral en las elecciones de concejos municipales
Artículo 46°	Número de regidores
Artículo 47°	Tipo de candidatura y forma de votación
Artículo 48°	Participación del sexo en minoría numérica en las listas de candidatos
Artículo 49°	Representación de comunidades nativas y pueblos originarios
Artículo 50°	Participación de la juventud en las listas de candidatos
Artículo 51°	Criterios para la elección del alcalde
Artículo 52°	Asignación de regidores
Artículo 53°	Juramentación y asunción de escaños
<b>Capítulo 7</b>	<b>Elecciones en el Poder Judicial (*)</b>
Artículos 54° a 56°	
<b>Capítulo 8</b>	<b>De las consultas populares (*)</b>
Artículos 57° a 59°	

(\*) Los capítulos 7 y 8 del Título II, en su integridad, sólo se verían modificados por esta propuesta en su numeración.

**Título III (\*)**  
**De los órganos electorales**

Artículos 60° al 105° Ver modificaciones propuestas en el capítulo VI de la presente publicación

**Título IV**  
**De la convocatoria**

**Capítulo 1**      **Generalidades**

Artículo 106°      Duración del proceso electoral

**Capítulo 2**      **De la convocatoria**

Artículo 107°      Decreto de convocatoria

Artículo 108°      Plazo para la convocatoria a elecciones

Artículo 109°      Plazo para la convocatoria a elecciones complementarias municipales

Artículo 110°      Plazo para la convocatoria a referéndum o consultas populares

**Capítulo 3**      **De la convocatoria extraordinaria**

Artículo 111°      Disolución del Congreso

**Título V**  
**De la inscripción de candidatos**

Artículo 112°      Fecha de elecciones

**Capítulo 1**      **De las organizaciones políticas**

Artículo 113°      Definición, tipos y regulación de organizaciones políticas

Artículo 114°      Organizaciones políticas facultadas a participar en elecciones

**Capítulo 2**      **Requisitos e impedimentos de candidaturas**

Artículo 115°      Requisitos generales de candidatura

Artículo 116°      Requisitos especiales de candidatura

Artículo 117°      Acreditación de residencia

Artículo 118°      Impedimentos generales de candidatura

Artículo 119°      Impedimentos especiales de candidatura

Artículo 120°      Efectos de elección de candidatos con licencia

Artículo 121°      Imposibilidad de candidaturas simultáneas

**Capítulo 3**      **Procedimiento de inscripción de candidatos**

Artículo 122°      Solicitud de inscripción de candidatos

Artículo 123°      Plazo para la presentación de la solicitud de inscripción de candidatos

Artículo 124°      Competencias para calificar las solicitudes de inscripción de las listas de candidatos

Artículo 125°      Admisión a trámite de inscripción de las fórmulas o listas de candidatos

Artículo 126°      Denegatoria de admisión a trámite de inscripción de fórmulas o listas de candidatos

Artículo 127°      Procedimiento de tacha

Artículo 128°      Recurso y procedimiento de apelación

Artículo 129°      Efectos de la denegatoria de admisión a trámite de inscripción de las fórmulas o listas de candidatos

Artículo 130°      Efectos de la aceptación de la tacha

Artículo 131°      Inscripción definitiva y publicación de las fórmulas o listas de candidatos

Artículo 132°      Efectos de la inscripción definitiva de las listas de candidatos

Artículo 133°      Sistema de registro de candidatos

# 10

## Solución 10: Incluir disposiciones exclusivas para la elección de representantes ante el Parlamento Andino en la Ley Orgánica de Elecciones

En el año 2006, los peruanos, por primera vez, tuvimos la oportunidad de elegir de manera universal, directa y secreta a nuestros representantes ante el Parlamento Andino. Esta elección constituía una obligación internacional que el Estado peruano contrajo con los estados miembros de la Comunidad Andina en el año 1997.

Pese a que la obligación fue asumida desde el año 1997, el Congreso no legisló sobre la materia hasta la dación de la Ley N° 28360 – “Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino”, que fue después modificada. Dicha ley tenía las características elementales para implementar la obligación comunitaria, pero no resultaba suficiente para cumplir con su objetivo y por ese motivo se remitió a la LOE asimilando las normas sobre la elección de congresistas para su aplicación a la elección de representantes ante el Parlamento Andino.

El JNE advirtió que las normas sobre elección de congresistas no podían regular de manera cabal esta materia y emitió un reglamento de inscripción adicional.

Se considera que debe derogarse toda alusión a la elección de parlamentarios andinos en el capítulo referente a la elección de congresistas, así como crearse un capítulo especial en el cual se encuentren todas las disposiciones referentes a la elección de representantes ante el Parlamento Andino, que tendría el siguiente esquema:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título II. Del Sistema Electoral**  
**Capítulo 4. Elección de representantes ante el Parlamento Andino<sup>5</sup>**

**Artículo 29°.-** Oportunidad de las elecciones

**Artículo 30°.-** Circunscripción electoral para la elección de representantes ante el Parlamento Andino

**Artículo 31°.-** Tipo de candidatura y forma de votación

**Artículo 32°.-** Participación del sexo en minoría numérica en las listas de candidatos

**Artículo 33°.-** Método de asignación de escaños

**Artículo 34°.-** Juramentación y asunción de cargos

<sup>5</sup> De no aprobarse la modificación en bloque, estos artículos deber ser incluidos como artículos 22°A, 22°B, 22°C, 22°D, 22°E y 22°F de la LOE.

# 11

## Solución 11: Precisar que el ejercicio de la docencia no es impedimento para postular una candidatura

Esta propuesta de modificación responde a lo señalado por diversas resoluciones emitidas por los JEE y, en las Elecciones Generales, por el propio JNE, en las que se denegó la admisión a trámite de inscripción de las candidaturas de docentes de centros educativos estatales, con el argumento de que no habían tramitado licencia sin goce de haber pese a ser trabajadores públicos.

Cabe señalar que, constitucionalmente, el ejercicio de la docencia no impide el ejercicio de la función pública, por lo que con mayor razón no debería impedir la postulación a cargos de elección popular. Este razonamiento, fue observado por el Pleno del JNE durante el proceso de Elecciones Regionales y Municipales, emitiendo un acuerdo en el sentido de que no debe considerarse un impedimento el ejercicio de la docencia para inscribirse como candidatos.

Se considera que la legislación electoral debe incorporar permanentemente los criterios interpretativos a los que llegó el JNE. En ese sentido, se sugiere la siguiente redacción:

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título V. De la Inscripción de candidatos  
Capítulo 2. Requisitos e impedimentos de candidatura

**Artículo 118<sup>º</sup>.- Impedimentos generales de candidaturas**

No pueden ser candidatos a ningún cargo de elección popular:

1. (...)
2. (...)
3. Los trabajadores y funcionarios de los poderes públicos, entidades de la administración estatal y empresas del estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, desde sesenta (60) días antes hasta quince (15) después de la fecha de las elecciones, la cual debe ser tramitada antes de la inscripción de la candidatura. Copia del cargo de recepción de la solicitud de licencia debe ser presentada ante el Jurado Electoral Especial correspondiente al momento de la inscripción de la candidatura, conjuntamente con los demás requisitos establecidos en la presente ley.

Ejercer la docencia no se considera como un impedimento para postular a cargos de elección popular, en virtud a lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política del Perú.

4. (...)
5. (...)
6. (...)

<sup>º</sup> En defecto de la modificación en bloque, este artículo completo tal y como se encuentra postulado debe modificar por entero los artículos 107º, 113º y derogar el 114º de la LOE, así como modificar el artículo 14º de la LER y el 8º de la LEM.

# 12

## Solución 12: Definir la lista de documentos necesarios para la inscripción de candidatos

Atendiendo a las carencias y habiendo analizado lo efectivamente solicitado y necesario para la evaluación de inscripción de candidaturas por los JEE, así como para el cumplimiento de la labor de difusión de propuestas, se considera que los documentos que se reseñan en el cuadro siguiente deben ser los exigidos con la solicitud de inscripción.

En esta lista se encuentra establecida la obligatoriedad de presentar, entre otros documentos, plan de gobierno y declaración jurada de vida para toda fórmula o lista que solicite su inscripción, así como establecer la posibilidad de presentación física de dichos documentos, con cargo a registrarse.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título V. De la inscripción de candidatos**  
**Capítulo 3. Procedimiento de inscripción de candidatos**

**Artículo 122<sup>º</sup>- Solicitud de inscripción de candidatos**

Cada organización política puede presentar una solicitud de inscripción de candidatos ante el Jurado Electoral Especial (JEE) respectivo, suscrita por todos los candidatos y el personero legal. Esta presentación se realiza en acto único y adjuntando lo siguiente:

1. Lista o fórmula completa de candidatos, según corresponda, con nombres y apellidos de acuerdo al Documento Nacional de Identidad (DNI) y número de éste. La lista tendrá el orden que la organización política haya decidido, de acuerdo a los porcentajes de representación que la presente ley exige, en los casos que concierna.
2. La copia del DNI de cada uno de los integrantes de la lista o fórmula. En caso de los residentes extranjeros, cuando se permita su postulación, copia del Documento de Acreditación Electoral para Extranjeros.
3. La ficha de inscripción de cada uno de los candidatos.
4. La impresión de la Declaración Jurada de Vida registrada en la página web del JNE, suscrita y visada por cada candidato. Si, por causa ajena a la organización política, no se hubiera logrado el registro en la página web, podrá entregarse la Declaración Jurada de Vida en formato proporcionado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) firmada y visada por el o los candidatos, con cargo a ser registrada en el plazo de 48 horas en la página web del JNE, bajo sanción de tomarse por no entregado el documento.
5. La impresión de un Plan de Gobierno por cada fórmula presentada en el caso de elecciones presidenciales y vicepresidenciales y por lista -en el caso de elecciones parlamentarias- de representantes ante el Parlamento Andino, regionales y municipales. Asimismo, debe ser entregada la constancia de registro en la página web del JNE, suscrita por el personero legal de la organización política. Para este caso, se aplica también lo dispuesto en el numeral anterior, en el caso de no haberse logrado el registro por causa ajena a la organización política.

6. Constancia, documento o registro oficial o comunal que acredite al candidato como miembro a una comunidad nativa o, en su defecto, la declaración de conciencia que haga la persona de su identidad nativa, cuando corresponda.
7. Los estatutos de la organización política, los reglamentos electorales y normas adoptadas por el órgano electoral, el documento que acredite la convocatoria a la elección realizada por el órgano electoral interno y el documento en donde conste la adopción de la modalidad de elección por el órgano competente según el estatuto. Asimismo, de tratarse de una elección indirecta, el acta donde conste la elección del órgano delegado para la elección.
8. El documento certificado en donde conste la designación directa de candidaturas, emitido por el órgano competente según el estatuto y de haberse ejercido la facultad contenida en tercer párrafo del artículo 24° de la Ley de Partidos Políticos.
9. La copia certificada del acta de las elecciones internas realizadas por los partidos políticos de conformidad con la Ley de Partidos Políticos.
10. El documento que acredite la renuncia al cargo, en el caso de aquellos ciudadanos que deben cumplir con dicha exigencia para postular, conforme a lo dispuesto en el artículo 118° de la presente ley.
11. El cargo de recepción del documento a través del cual se solicita licencia sin goce de haber dentro de los plazos requeridos por la presente ley, en el caso de los funcionarios públicos que se encuentren obligados a solicitarla, de acuerdo a lo establecido en el artículo 118° de la presente ley.
12. El documento que acredite la renuncia a la organización política a la que pertenecía el candidato, en caso de presentar su candidatura por una organización política distinta, renuncia que debió efectuarse seis (6) meses antes de la fecha de cierre de inscripciones de candidaturas; o el documento que acredite la autorización expresa de su organización política para postular por otra, siempre que aquella no presente candidaturas en la circunscripción electoral en la que el candidato postula.
13. El documento que acredite la residencia en los términos que señala la presente ley, cuando corresponda.
14. El comprobante de pago de las tasa fijada por el JNE.

En la solicitud de inscripción se deberá señalar el domicilio procesal de la organización política dentro del distrito donde se ubica la sede del JEE respectivo.

<sup>7</sup> En defecto de la modificación en bloque, el contenido íntegro de este artículo debería incluirse como artículo 104°A y modificarse el artículo 117° de la LOE, así como modificarse el primer párrafo del artículo 12° de la LER y a partir del segundo párrafo del artículo 10° de la LEM.

# 13

## Solución 13: Adelantar y uniformizar la fecha límite de inscripción de candidatos para toda elección

Actualmente los plazos máximos para presentar las solicitudes de inscripción de candidaturas se encuentran definidos en noventa (90) días anteriores a la fecha de Elecciones Presidenciales y de Elecciones Regionales y Municipales; y en sesenta (60) días antes de la fecha de elección para las inscripciones de candidatos a las Elecciones Parlamentarias y a las Elecciones de representantes ante el Parlamento Andino.

*“Los candidatos no contaban con resolución definitiva sobre su inscripción hasta pocos días antes de la elección”*

De la investigación realizada se desprende que los procedimientos de inscripción implementados en las elecciones de 2006 y el tiempo que tomarían, en caso se hiciera ejercicio de todas las impugnaciones a las que se encuentran facultadas las organizaciones políticas, podría llegar a abarcar más de un mes y medio. Ello, sin contar el “término de la distancia” para la remisión de expedientes, lo que podría alargar el procedimiento a incluso dos meses. La mayoría de las quejas y contratiempos denunciados por los representantes políticos y candidatos en las mesas de consulta responden al corto tiempo que tuvieron éstos para realizar campaña y transmitir sus propuestas, dado que no contaban con una resolución definitiva sobre la inscripción de sus candidaturas hasta pocos días antes de la fecha de elección.

Por estas razones, siendo coherentes con los nuevos procedimientos de inscripción - que creemos beneficiosos porque establecen mayores garantías - y uniformizando el plazo máximo de inscripción de candidaturas para todas las elecciones - dado que no existe razón para la diferenciación-, éste debe adelantarse a ciento veinte (120) días antes de la fecha de elección. De esta manera, se sugiere la modificación siguiente:

**Propuesta de modificación**  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título V. De la inscripción de candidatos  
Capítulo 3. Procedimiento de inscripción de candidatos

**Artículo 123°<sup>8</sup>.- Plazo para la presentación de la solicitud de inscripción de candidatos**

Toda organización política que desee participar en cualquiera de las elecciones descritas en los capítulos 2, 3, 4, 5 y 6 del Título II de la presente ley, debe presentar su solicitud de inscripción de candidatos ante el Jurado Electoral Especial competente hasta ciento veinte (120) días calendario antes de la fecha de elección.

<sup>8</sup> En defecto de la modificación en bloque, la variación del plazo debería ser incluida en las siguientes normas: artículos 109<sup>9</sup> y 115<sup>9</sup> de la LOE, artículo 12<sup>9</sup> de la LER y artículo 10<sup>9</sup> de la LEM.

# 14

## Solución 14: Uniformizar plazos de renunciaciones y de solicitud de licencias de los funcionarios públicos que deseen ser candidatos

Todas las leyes y reglamentos electorales poseen alguna o varias normas referidas a los impedimentos de candidatura. Sin embargo, no existe necesariamente coherencia entre todas ellas y presentan muchas contradicciones, lo cual ha generado confusión en personeros, candidatos y autoridades electorales.

Lo expuesto se suma a que existe una diferencia arbitraria del momento en que ciertos funcionarios o autoridades públicas deben renunciar a sus cargos para poder postular, en aquellos casos en los que se permite excepción. Por tal motivo, creemos que la fecha límite para solicitar renunciaciones, en los casos en los que ésta sea indispensable, debe armonizarse con el plazo de seis meses previsto constitucionalmente.

Por otro lado, el tema de las licencias debe tener un tratamiento distinto ya que muchas veces la licencia es solicitada al empleador pero éste no la concede en un plazo razonable, y ello no puede limitar en modo alguno el derecho de un ciudadano a postular una candidatura. En este sentido, creemos necesario fijar el plazo de la licencia en sesenta días antes y quince días después de la elección (con las excepciones en el caso de autoridades regionales y municipales por temas de quorum). Asimismo, proponemos como requisito de inscripción la presentación del cargo de recepción de solicitud de licencia, la cual basta con que se tramite antes de la inscripción, eliminándose el requerimiento del documento concesorio de la licencia.

En tal sentido, se propone la siguiente redacción:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título V. De la Inscripción de candidatos**  
**Capítulo 2. Requisitos e impedimentos de candidatura**

**Artículo 118°.- Impedimentos generales de candidaturas**

No pueden ser candidatos a ningún cargo de elección popular:

1. (...)
2. Las siguientes autoridades y funcionarios públicos, salvo si han dejado el cargo con una anticipación no menor a los seis (6) meses de la fecha de la elección:
  - a. Los ministros y viceministros de Estado y el Contralor General de la República.
  - b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro de Identificación y Estado Civil, y el Defensor del Pueblo.

<sup>9</sup> Si no se opta por la modificación en bloque, este artículo completo tal y como se encuentra postulado en la propuesta en bloque debe modificar por entero los artículos 107°, 113° y derogar el 114° de la LOE, así como modificar el artículo 14° de la LER y el 8° de la LEM.

- c. El presidente del Banco Central de Reserva, el superintendente de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el superintendente nacional de administración tributaria, el superintendente nacional de aduanas y los miembros del Consejo Consultivo y el Director Ejecutivo de la Unidad de Inteligencia Financiera.
  - d. Los miembros de comisiones ad hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo.
  - e. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.
3. Los trabajadores y funcionarios de los poderes públicos, entidades de la administración estatal y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber desde sesenta (60) días antes hasta quince (15) después de la fecha de las elecciones, la cual debe ser tramitada antes de la inscripción de la candidatura. Copia del cargo de recepción de la solicitud de licencia debe ser presentada ante el JEE correspondiente al momento de la inscripción de la candidatura, conjuntamente con los demás requisitos establecidos en la presente ley.  
(...)
4. El Presidente, vicepresidente y los consejeros regionales deben solicitar licencia sin goce de haber desde 45 días antes hasta el día siguiente del acto electoral, salvo que postulen a la reelección. Copia del cargo de recepción de la solicitud de licencia debe ser presentada ante el Jurado Electoral Especial correspondiente al momento de la inscripción de la candidatura, conjuntamente con los requisitos establecidos en la presente ley.
5. El Alcalde y los regidores que sean candidatos en una elección, deben solicitar licencia sin goce de haber desde 45 días antes hasta el día siguiente del acto electoral, salvo que postulen a la reelección. Copia del cargo de recepción de la solicitud de licencia debe ser presentada ante el Jurado Electoral Especial correspondiente al momento de la inscripción de la candidatura, conjuntamente con los requisitos establecidos en la presente ley.
6. (...)

## 15

## Solución 15: Incluir las candidaturas a presidentes regionales y a alcaldes en la aplicación de la cuota

*“Los efectos de las cuotas excluyen a los cargos ejecutivos”*

La efectividad de las cuotas electorales se constata en el crecimiento numérico de los grupos a los que se aplican en las listas de candidatos y, como consecuencia a largo plazo, en los cargos políticos. En este sentido, si bien la representación femenina ha aumentado en las municipalidades provinciales y distritales, esto solamente se ha conseguido a nivel de regidoras. Sólo cuatro mujeres fueron electas alcaldesas provinciales (de un total de ciento noventa y cinco) y cuarenta y seis alcaldesas distritales (de mil seiscientos treinta y seis). Para que la incidencia política del sexo en minoría numérica sea llevada a la práctica, se requiere de mecanismos legales que permitan el acceso a los cargos de ejecución.

En este punto, cabe precisar que los efectos de la normativa referida a cuotas se ha restringido a la elección de órganos deliberativos (Congreso, Concejo Municipal y Concejo Regional), excluyendo a los cargos ejecutivos (Presidencia y vicepresidencias de la República, Presidencia y Vicepresidencia regional y alcaldía).

En reuniones de consulta realizadas en Lima con las representantes de las secretarías de la mujer de los partidos políticos, se discutió el tema de la participación femenina en los concejos municipales. A pesar de que se reconoció el avance numérico, se concluyó que este cambio no tendría un impacto real en la participación efectiva de la mujer en los cargos de poder, debido a que se ha centralizado el poder en la figura del Alcalde.

Como se ha mencionado, la ley establece una cuota de participación del sexo en minoría únicamente para los consejos regionales y concejos municipales, sin considerar a los candidatos a Presidente y vicepresidentes regionales, ni a los candidatos a alcalde. Esto se refleja en los resultados de los últimos procesos electorales, en los que se observa un aumento de consejeras regionales, así como de regidoras en las municipalidades distritales<sup>10</sup> y, en paralelo, una disminución de presidentas y vicepresidentas regionales, así como de alcaldesas. Esto se puede observar en las tablas que se presentan a continuación:

Elección	Presidentas	Vicepresidentas	Consejeras
2002	12%	16%	21%
2006	0%	12%	27,2%

Elección	Alcaldesas provinciales	Regidoras provinciales	Alcaldesas distritales	Regidoras distritales
2002	2,6%	26%	3%	27%
2006	2%	25,1%	2,8%	28,3%

<sup>10</sup> En concejos provinciales se ha verificado una disminución mínima en la presencia de mujeres, pero que no contradice la tendencia ascendente que se observa desde las elecciones de 1998.

Con el fin de ampliar el alcance de las normas vigentes y permitir el acceso del sexo en minoría numérica a los cargos de poder a nivel regional y municipal, se propone considerar a los candidatos a Presidente y Vicepresidente regionales en la cuota de las elecciones correspondientes y hacer lo propio en el caso de los candidatos a la alcaldía en los comicios municipales. La redacción propuesta puede observarse en la *Solución 16*.

Sobre este tema, un informe elaborado por IDEA Internacional para la Adjuntía de derechos de la mujer de la Defensoría del Pueblo, precisa que la mínima apuesta de los partidos y movimientos políticos por las mujeres es subsanable mediante la aplicación de la cuota a las “cabezas de lista”. Las cifras presentadas en el documento confirman la magnitud del problema: en las elecciones del 2006, sólo el 8.3% de los candidatos a presidencias regionales y el 7.7% de los candidatos a alcaldías provinciales fueron mujeres.

# 16

## Solución 16: Establecer mandato de posición en las listas de candidatos a consejos regionales y concejos municipales

*“Las candidatas mujeres tienen mayor dificultad de salir electas por la ubicación que se les asigna en las listas”*

Las cuotas aplicadas en Elecciones Regionales y Municipales han demostrado tener efectos reducidos debido a que las candidatas mujeres tienen mayor dificultad de salir electas por la ubicación que se les asigna en las listas. Las organizaciones políticas, en muchos casos, han optado por completar sus listas con los candidatos pertenecientes a la cuota, sin asignarles puestos elegibles. Una solución aplicada en la legislación comparada es el establecimiento del mandato de posición, que consiste en la ubicación preferencial de las candidatas empleando un criterio numérico.

Por ello, se sugiere la inclusión en la LOE de mecanismos que faciliten la inclusión de mujeres en posiciones con posibilidad de elección. Tomando en cuenta la propuesta del Anteproyecto de Código Electoral elaborado por la Mesa Multipartidaria impulsada por TRANSPARENCIA en el año 2004 y la propuesta desarrollada por IDEA Internacional en su informe para la Adjuntía de derechos de la mujer de la Defensoría del Pueblo, proponemos los siguientes textos alternativos:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título II. Del sistema electoral**  
**Capítulo 5. Elección de presidentes y consejeros regionales**

**Artículo 39<sup>911</sup>.- Participación del sexo en minoría numérica en las listas de candidatos**

Las listas de candidatos a consejeros regionales deben incluir un número no menor al treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres. Si de la aplicación de este porcentaje resulta un número que contenga fracción, ésta debe elevarse al entero inmediato superior.

La cuota mínima de hombres y mujeres establecida en el presente artículo debe estar distribuida en las listas de manera tal que al menos el treinta por ciento (30%) de los puestos de la mitad superior de dichas listas estén cubiertos por el sexo en minoría numérica. Para el cómputo de este porcentaje, se considera el cargo de Presidente Regional.

<sup>11</sup> En defecto de la modificación en bloque, deberá modificarse el segundo párrafo del artículo 12° de la LER.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título II. Del sistema electoral**  
**Capítulo 6. Elección de alcaldes y regidores**

**Artículo 48<sup>912</sup>.- Participación del sexo en minoría numérica en las listas de candidatos**

Las listas de candidatos al Concejo Municipal deben incluir un número no menor al treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres. Si de la aplicación de este porcentaje resulta un número que contenga fracción, ésta debe elevarse al entero inmediato superior.

La cuota mínima de hombres y mujeres establecida en el presente artículo se distribuye en las listas de manera tal que al menos el treinta por ciento (30%) de los puestos de la mitad superior de dichas listas estén cubiertos por el sexo en minoría numérica. Para el cómputo de este porcentaje, se considera el cargo de Alcalde.

<sup>12</sup> En defecto de la modificación en bloque, deberá modificarse el numeral 3 del artículo 10° de la LEM.

Medidas de esta naturaleza permitirían un mejor funcionamiento de la cuota a nivel de consejos regionales y concejos municipales. Respecto de la aplicación del mandato de posición en otras legislaciones, países como Argentina, Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Paraguay incluyen en sus textos legislativos esta figura, considerando que el porcentaje asignado a la cuota de mujeres debe estar dosificado en la lista, de manera tal que una fracción de candidatas esté ubicada en los primeros lugares.

# 17

## Solución 17: Ordenar y sistematizar el capítulo sobre padrón electoral de la Ley Orgánica de Elecciones

Las sugerencias reunidas bajo esta propuesta apuntan en primer lugar a mejorar la estructura normativa del actual capítulo dedicado a padrón electoral y, en segundo lugar, a precisar los términos utilizados por el legislador.

### Estructura del capítulo I del título IX de la LOE

En términos generales, los artículos dedicados a la regulación del padrón electoral del título IX de la LOE han sido redactados sin prever un orden lógico que corresponda a las etapas de elaboración de este registro. Los distintos operadores de la norma que han sido consultados señalaron que el actual orden de los artículos genera dificultad a la interpretación normativa. En su concepto, no se percibe un procedimiento de elaboración del padrón, sino un paquete de normas agrupadas sin ningún criterio específico, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Artículos de la LOE	Título	Contenido
Artículo 196°	Sin título	Definición del padrón electoral
Artículo 197°	"Información pública"	Se refiere al padrón electoral aprobado
Artículo 198°	"Padrón inicial"	Publicación del padrón electoral inicial
Artículo 199°	"Errores en el padrón inicial"	Observaciones al padrón electoral inicial
Artículo 200°	"Depuración del padrón"	Observaciones al padrón electoral inicial
Artículo 201°	"Aprobación del padrón"	Aprobación del padrón electoral
Artículo 202°	"Remisión del padrón"	Remisión del padrón electoral aprobado
Artículo 203°	"Datos del padrón"	Contenido del padrón electoral
Artículo 204°	"Inscripciones en el padrón y el deber de remisión trimestral" (época no electoral)	Se refiere al último padrón utilizado
Artículo 205°	"Actualización del padrón e impresión de las listas de electores de las mesas de sufragio"	Impresión de las listas de electores sobre la base del padrón electoral aprobado

Se sugiere reordenar el capítulo de tal forma que la presentación de los artículos refleje las etapas del proceso de elaboración del padrón. En ese sentido, se propone la siguiente estructura:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título IX. De las actividades preliminares al sufragio**  
**Capítulo 1. Del padrón electoral<sup>13</sup>**

Artículos	Contenido
Artículo 205°	Definición y contenido del padrón electoral <sup>14</sup>
Artículo 206°	Actualización en época no electoral del último padrón electoral utilizado y entrega de información al JNE y a la ONPE
Artículo 207°	Cierre del padrón electoral inicial
Artículo 208°	Difusión pública de la fecha de cierre del padrón electoral inicial
Artículo 209°	Publicación del padrón electoral inicial
Artículo 210°	Errores y correcciones del padrón electoral inicial
Artículo 211°	Aprobación del padrón electoral
Artículo 212°	Remisión del padrón electoral
Artículo 213°	Publicidad del padrón electoral
Artículo 214°	Impresión de las listas de electores de las mesas de sufragio

<sup>13</sup> En defecto de la modificación en bloque, la numeración en la LOE de este capítulo sería del artículo 196° al 205°.

<sup>14</sup> Este artículo resultaría de la fusión de los actuales artículos 196° y 203° de la LOE.

### **Terminología**

Se suma a la confusa presentación, el uso poco preciso de los términos que se refieren al padrón electoral. En la redacción actual del capítulo, se encuentran los términos “padrón”, “padrón electoral” y “padrón inicial” sin que precisen sus respectivos contenidos. Por lo tanto, sólo es posible tener una noción clara del contenido de cada uno de estos conceptos luego de revisar la totalidad de los artículos. Además, esta falta de precisión en la terminología genera dudas en cuanto a su aplicabilidad.

El término “padrón electoral” debería ser usado sólo cuando se refiera al que ha sido aprobado por el JNE, es decir, cuando se trate del padrón definitivo que se utilizará en el proceso electoral convocado. Antes de la etapa de aprobación y después del cierre de las inscripciones, el término que se debería usar es el de “padrón electoral inicial”.

Finalmente, es necesario precisar que no existe un padrón electoral en época no electoral. Por lo tanto, durante este período sólo debería hacerse referencia al último padrón electoral que se utilizó.

El uso adecuado de los términos es necesario, no sólo para facilitar la lectura, sino también para precisar el campo de aplicación de cada artículo. El uso indistinto de los tres términos en la redacción actual (“padrón”, “padrón electoral” y “padrón inicial”) puede llevar a graves confusiones sobre la aplicación de las normas.

Como muestra, a continuación se sugiere una redacción distinta del actual artículo 197° de la LOE que sería el artículo 213° considerando el nuevo esquema y la modificación en bloque. De

éste, se suprime la mención a las denominadas “agrupaciones independientes” para hacerlo concordante con la terminología incluida por la LPP. Además, se precisa que se trata del padrón ya aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones, tal como lo dispuso el propio JNE en el artículo 1° de la Resolución Jefatural N° 080-98-JEF-IDENTIDAD del 8 de septiembre de 1998.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título IX. De las actividades preliminares al sufragio**  
**Capítulo 1. Del padrón electoral**

**Artículo 213<sup>915</sup>.- Publicidad del padrón electoral**

El padrón electoral es público.

Las organizaciones políticas pueden solicitar, en la forma que establezca el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, una copia del padrón electoral aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>15</sup> Si no se aprueba la modificación en bloque ni la nueva estructura del capítulo, la modificación individual correspondería al actual artículo 197° de la LOE.

Asimismo, en el siguiente cuadro se sugiere la modificación del artículo que correspondería al actual artículo 205° de la LOE, titulado “Actualización del padrón e impresión de las listas de electores de las mesas de sufragio”. No obstante, para no generar confusión sobre quién es el ente remitente del padrón a la ONPE, se propone eliminar de su redacción, la siguiente frase: “Cada vez que se convoque a elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil entregará a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el padrón electoral actualizado de las mesas de sufragio, en medios magnéticos”.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título IX. De las actividades preliminares al sufragio**  
**Capítulo 1. Del padrón electoral**

**Artículo 214<sup>9</sup>.- Impresión de las listas de electores de las mesas de sufragio**

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre la base del padrón electoral aprobado recibido, procederá a imprimir un ejemplar de las listas de electores de las mesas de sufragio, indicando:

- a. El distrito, provincia y departamento correspondiente
- b. El número de orden de cada elector
- c. El nombre y apellido de cada elector
- d. El código único de identificación
- e. El número de mesa de sufragio

(...)

# 18

## Solución 18: Adelantar la fecha de cierre del padrón electoral inicial e incluirla en la Ley Orgánica de Elecciones

El cierre del padrón electoral inicial no ha sido definido por la LOE. Cualquier ciudadano que requiera saber el momento en el que las inscripciones se suspenden deberá consultar el artículo 1° de la Ley N° 27764 que dispone que el RENIEC procede al cierre del padrón electoral inicial 120 días antes de la fecha de elección.

Adicionalmente, se ha verificado que el plazo previsto entre el cierre del padrón electoral inicial y la aprobación del padrón electoral a usarse en el proceso convocado, dificulta la labor de fiscalización y depuración debido a su estrechez.

*“el plazo previsto entre el cierre del padrón electoral inicial y la aprobación del padrón dificulta la fiscalización”*

Asimismo, durante las Elecciones Regionales y Municipales se observó grandes dificultades para llevar a cabo la depuración y fiscalización del padrón electoral inicial en los plazos previstos por la legislación electoral vigente. De acuerdo con ésta, el padrón electoral inicial se cierra 120 días antes de la fecha de elección y se remite con 90 días de anticipación para su aprobación. Con ello, el plazo actual para realizar la fiscalización y depuración del padrón electoral inicial es de treinta días.

Debido a la cantidad de denuncias de votos golondrinos presentadas durante el último proceso electoral de Elecciones Regionales y Municipales y a que la labor de fiscalización no fue cumplida a tiempo, el JNE usó una figura no regulada por la legislación electoral, que consistió en aprobar parcialmente el padrón.

Al vencimiento del plazo previsto en la LOE, el JNE aprobó parcialmente el padrón electoral mediante la Resolución N° 1400-2006-JNE, para que no se aprobara automáticamente. El padrón electoral fue integral y definitivamente aprobado por el JNE mediante la Resolución N° 4028-2006-JNE del 29 de septiembre de 2006. Es decir, cincuenta días antes del día del sufragio en lugar de los tres meses previstos por la LOE.

Se resumen estos plazos en el siguiente cuadro:

Cronograma de las elecciones Regionales y Municipales del 19 de noviembre de 2006			
Etapa	Fecha de realización	Plazo según la legislación	Plazo cumplido
Cierre del padrón inicial	22 de julio de 2006	120 días antes	121 días antes
Remisión del padrón electoral a utilizarse en el proceso electoral al JNE para su aprobación	21 de agosto de 2006	90 días antes	90 días antes
Aprobación del uso del padrón de manera integral	29 de septiembre de 2006	80 días antes	51 días antes

Por todo lo expuesto líneas anteriores, se recomienda que se adelante la fecha de cierre del padrón electoral inicial para garantizar un mejor proceso de depuración y por lo tanto, la limpieza del padrón electoral a usarse en el proceso convocado.

Realizadas las consultas acerca de la conveniencia de esta iniciativa con funcionarios del RENIEC, éstos señalaron que ello facilitaría la realización de sus actividades. No obstante, precisaron que esta propuesta debería tener como correlato el adelanto de la convocatoria a Elecciones Generales.

Se sugiere establecer en la LOE que el cierre de padrón inicial debe realizarse 150 días antes de la fecha de elección. La inclusión de este plazo en la LOE se encontraría en el artículo 207°, según el nuevo ordenamiento propuesto.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título IX. De las actividades preliminares al sufragio**  
**Capítulo 1. Del padrón electoral**

**Artículo 207<sup>216</sup>.- Cierre del padrón electoral inicial**

Cada vez que se convoque a elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil procederá al cierre del padrón electoral inicial desde los ciento cincuenta (150) días anteriores a la fecha de la elección.

Las inscripciones o variación de datos en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales realizadas dentro de este plazo no se incluyen en el padrón electoral que se utilizará para el proceso convocado.

<sup>16</sup> En defecto de la modificación en bloque, se propone modificar el actual artículo 198° de la LOE.

# 19

## Solución 19: Reforzar la participación de la ciudadanía en la actualización y verificación de sus datos ante el RENIEC en época electoral

*“la confiabilidad de la información depende de la actualización de datos hecha por los ciudadanos”*

Un padrón electoral siempre es provisional. Por lo tanto, requiere de una constante actualización, la que se hace aún más importante al acercarse un proceso electoral.

La confiabilidad de la información contenida en el padrón electoral a usarse durante un proceso depende, en buena parte, de la actualización de datos hecha por los ciudadanos ante el RENIEC. Así, se recomienda impulsar medidas que promuevan la participación de los ciudadanos, primero en la actualización de sus datos antes del cierre del padrón electoral inicial, y segundo en la verificación correspondiente al momento de su publicación.

### Difusión pública de la fecha de cierre del padrón electoral inicial

Con el objetivo de obtener una mejor actualización del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales - que sirve de base para la elaboración del padrón electoral - se propone prever un período de 30 días previos al cierre del padrón inicial para realizar una campaña de difusión sobre los mecanismos de actualización y las consecuencias de mantener un padrón electoral desactualizado. También se debe incluir en esta campaña pública, información respecto a que, una vez cerrado el padrón inicial, los datos contenidos no se pueden modificar.

Este mecanismo de difusión se encontraría incluido en el artículo 208° de la LOE, según el nuevo ordenamiento propuesto.

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título IX. De las actividades preliminares al sufragio  
Capítulo 1. Del padrón electoral

**Artículo 208<sup>917</sup>.- Difusión pública de la fecha de cierre del padrón electoral inicial**

Treinta (30) días antes del cierre del padrón electoral inicial, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil hace de público conocimiento, por los medios más idóneos, la fecha del cierre del mismo para promover la participación de los ciudadanos en la actualización de sus datos ante las oficinas del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

<sup>17</sup> En defecto de la modificación en bloque, la redacción propuesta reemplazaría al artículo 199° de la LOE.

## Publicación y correcciones del padrón electoral inicial

La verificación de los datos que contiene el padrón inicial, por parte de los electores, debe convertirse en uno de los principales mecanismos de actualización de este registro. Sólo a través de la difusión de los procedimientos y plazos para la observación del padrón inicial, es posible mejorar la participación de los ciudadanos en la elaboración del padrón electoral y por lo tanto su exactitud.

En ese sentido, se recomienda en primer término, fusionar los actuales artículos 199° y 200° de la LOE, de tal manera que todos los trámites de observación al padrón electoral inicial se encuentren regulados en un mismo artículo. Esta modificación busca precisar las condiciones en las cuales se debe efectuar las observaciones al padrón inicial, tal como lo recomendaba el Anteproyecto de Código Electoral. En efecto, mientras el primer artículo precisa las condiciones para realizar las observaciones, el segundo artículo no señala ni los plazos ni la institución a la que se dirigen las observaciones, lo cual genera confusiones.

De acuerdo al ordenamiento propuesto, esta materia se regularía en el artículo 210° de la LOE.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título IX. De las actividades preliminares al sufragio**  
**Capítulo 1. Del padrón electoral**

### **Artículo 210<sup>18</sup>.- Errores en el Padrón Electoral inicial**

Los electores inscritos que, por cualquier motivo, no figuren en las listas del padrón inicial o estén registrados con error, tienen derecho a solicitar la rectificación de la información omitida o incorrecta ante la Oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de su circunscripción, durante un plazo de diez (10) días contados desde la fecha de inicio de publicación.

Igualmente, en las mismas condiciones, cualquier elector u organización política con inscripción vigente tiene derecho a pedir que se eliminen o tachen los nombres de los ciudadanos fallecidos, de los inscritos más de una vez y los que se encuentren comprendidos en las inhabilitaciones establecidas en la legislación.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil resuelve todas las observaciones y solicitudes. La tramitación de estas solicitudes no tiene costo alguno para los ciudadanos y deben estar acompañadas de las pruebas pertinentes.

<sup>18</sup> Si no se aprueba la nueva estructura del capítulo, esta norma estaría incluida en el artículo 200° de la LOE.

Asimismo, de la fusión de estos dos artículos, se propone extender el plazo de publicación, y por lo tanto de presentación de observaciones, de 5 a 10 días calendario. En efecto, se considera que la brevedad del plazo actual obstaculiza la efectividad de esta medida.

Resulta también necesario modificar el actual artículo 198° de la LOE o artículo 209° según el nuevo ordenamiento propuesto, el cual establece los lugares donde se publica el padrón electoral inicial. Según la redacción actual, se debe publicar en las oficinas distritales del RENIEC, las cuales no han sido creadas por el órgano competente. Por lo tanto, se debería precisar esta información y diversificar los lugares de publicación de tal manera que permita el mejor acceso posible de la población a ella.

# 20

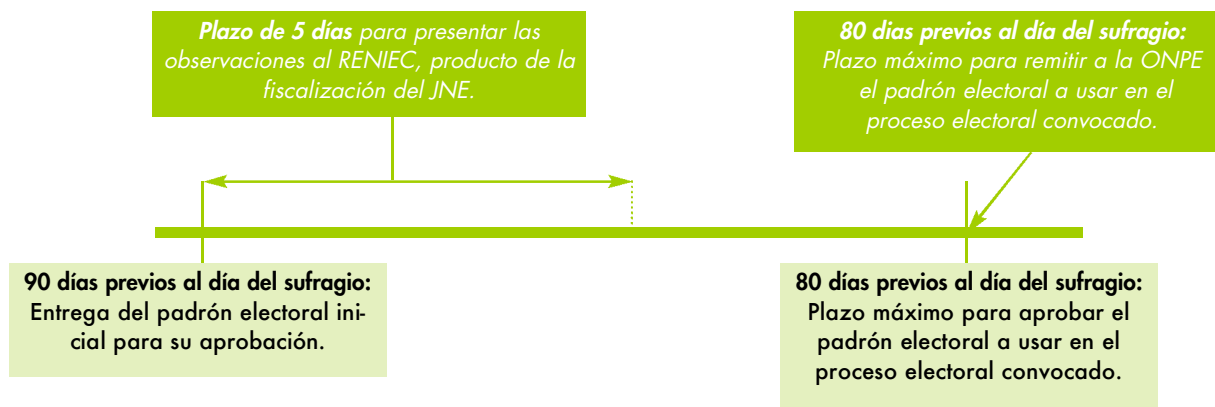
## Solución 20: Precisar los procedimientos de aprobación del padrón electoral y el plazo de remisión a la ONPE

El actual artículo 201° de la LOE establece el plazo de aprobación del padrón a ser usado en el proceso electoral convocado. Sin embargo, no precisa los procedimientos de esta aprobación. Entre otros temas, no se regula los mecanismos previstos entre el RENIEC y el JNE a fin de subsanar las observaciones realizadas por el JNE como producto de su fiscalización. Por ello, se sugiere que se precisen los procedimientos de aprobación del padrón electoral a utilizarse en el proceso electoral en la LOE.

Asimismo, considerando que el RENIEC debe remitir al JNE el padrón que será utilizado en el proceso electoral convocado en un plazo máximo de 90 días anteriores a la fecha de las elecciones, y que el JNE dispone de 10 días para aprobarlo, se propone establecer que las observaciones al padrón electoral inicial que resulten de la fiscalización sean presentadas al RENIEC en los 5 días posteriores en que el JNE recibe el padrón. Tal precisión de plazo permitiría asegurar que el RENIEC tenga el tiempo necesario para subsanar las observaciones y devolver al JNE el padrón electoral a ser aprobado.

Adicionalmente, en la normativa vigente no se especifica ningún plazo preciso de remisión a la ONPE del padrón aprobado. Por ello se sugiere establecerlo. Así, se propone que se remita a la ONPE el padrón electoral en un plazo máximo de 80 días previos a la fecha de elección; es decir, el mismo día en que vence el plazo del que dispone el JNE para aprobarlo. De esta manera, se busca que la ONPE lo reciba con la conveniente anticipación para la buena y correcta organización del proceso electoral. Se precisa además que el ente remitente del padrón electoral a la ONPE es el JNE.

A continuación, se presenta la línea de tiempo describiendo los nuevos plazos establecidos (indicados en cursiva):



Según el nuevo ordenamiento propuesto, estas modificaciones se integrarían en los artículos 211° y 212° disponiendo respectivamente la aprobación del padrón electoral y su remisión a la ONPE<sup>19</sup>.

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título IX. De las actividades preliminares al sufragio**  
**Capítulo 1. Del padrón electoral**

**Artículo 211°.- Aprobación del Padrón Electoral**

El Padrón Electoral actualizado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que se utilizará en el proceso electoral convocado, será remitido al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo máximo de noventa (90) días de anticipación a la fecha de las elecciones.

De existir observaciones, el Jurado Nacional de Elecciones deberá remitirlas al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en los cinco (5) días posteriores a dicha recepción. Recibido el nuevo padrón, el Jurado Nacional de Elecciones verifica la subsanación de las deficiencias y lo aprueba en un plazo máximo de ochenta (80) días previos al día del sufragio; de no hacerlo, al vencerse este plazo, el Padrón Electoral queda automática y definitivamente aprobado.

<sup>19</sup> De no aprobarse el nuevo ordenamiento del capítulo de la LOE sobre el padrón electoral, estas modificaciones corresponderían a los actuales artículos 201° y 202° de la LOE.

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título IX. De las actividades preliminares al sufragio  
Capítulo 1. Del padrón electoral

**Artículo 212º.- Remisión del padrón electoral**

El Jurado Nacional de Elecciones remite a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en un plazo no menor a ochenta (80) días previos a las elecciones y en medios magnéticos, el padrón electoral definitivo de las mesas de sufragio. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil brinda a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para la designación de los miembros de las Mesas de Sufragio.

# 21

## Solución 21: Restringir al RENIEC como único órgano encargado de la elaboración del padrón

De acuerdo a los actuales artículos 196º de la LOE, 5º de la LOONPE y 7º de la LORENIEC, la ONPE coordina la elaboración de los padrones electorales con el RENIEC.

Se propone eliminar de la legislación electoral las disposiciones según las cuales el padrón electoral se elabora según las coordinaciones y cronogramas de la ONPE. Además, de acuerdo a las consultas realizadas, esta modificación corresponde a la manera actual de proceder, siendo, en la práctica, el RENIEC el único encargado de la elaboración del padrón. Asimismo, se busca aclarar las funciones y responsabilidades de los organismos electorales.

# 22

## Solución 22: Modificar los plazos de remisión de información a los organismos electorales en períodos no electorales

Después de haber consultado a funcionarios del RENIEC, se sugiere modificar y diferenciar la periodicidad de remisión de la relación de inscripciones agregadas o eliminadas al último padrón electoral a ONPE y JNE.

De acuerdo a lo consultado esta remisión podría ser mensual para que la ONPE, de esta manera, se encontrara mejor informada de las variaciones procesadas y por lo tanto mejor preparada para organizar los distintos procesos electorales. Mientras que la remisión al JNE sería todavía trimestral, periodicidad que se considera suficiente y razonable para que pueda llevar a cabo su labor de fiscalización.

En atención a estas recomendaciones se varía la periodicidad de remisión y se señala además que el envío que se hace al erróneo artículo 210° de la LOE debería hacerse al artículo 205° del nuevo ordenamiento propuesto o al actual artículo 203° de la LOE que dispone el contenido del padrón electoral.

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título IX. De las actividades preliminares al sufragio  
Capítulo 1. Del padrón electoral

**Artículo 206<sup>20</sup>.**- Actualización en época no electoral del último padrón electoral utilizado y entrega de información al JNE y a la ONPE

(...)

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil remitirá mensualmente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y trimestralmente al Jurado Nacional de Elecciones, la relación de inscripciones agregadas o eliminadas a nivel nacional al último padrón electoral utilizado, relación que deberá contener los mismos datos e imágenes que se consignan en el Padrón Electoral conforme al artículo 205° de la presente Ley.

<sup>20</sup> De no aprobarse el nuevo ordenamiento propuesto, esta disposición deberá incluirse en el actual artículo 204° de la LOE.

# 23

## Solución 23: Profesionalizar a los Jurados Electorales Especiales

Los JEE están conformados por tres miembros: uno de ellos es elegido por la Corte Superior de Justicia de la circunscripción correspondiente entre sus magistrados jubilados o en actividad, y los otros dos miembros son designados por el JNE mediante sorteo público a partir de una lista de 25 ciudadanos que residen en la circunscripción de la sede del JEE.

Debe precisarse que, en la práctica, la lista de 25 personas de entre las cuales se elige a los dos miembros restantes es propuesta por tres miembros del Ministerio Público (fiscales). Hay en estos mecanismos una tendencia a priorizar la presencia de profesionales del Derecho en estas instancias electorales.

Sin embargo, según la información alcanzada por el JNE a TRANSPARENCIA el 16 de febrero de 2006, el actual sistema de designación y conformación de los organismos electorales subnacionales ha tenido algunos efectos negativos que se explican a continuación:

- A. Excesiva carga procesal de los presidentes de JEE**  
Debido al grado de complejidad y especialización que ha alcanzado la legislación electoral, su interpretación y aplicación requieren niveles técnicos que sólo un profesional del Derecho con determinada experiencia puede ofrecer. Por ello, en la práctica la mayor parte de decisiones tomadas por los JEE se basa en las opiniones de los presidentes de dichos organismos.

Esta forma de resolver impide una eficiente distribución de la carga procesal y afecta la celeridad del proceso electoral en su conjunto.

- B. Disminución de la calidad de las resoluciones**  
Al no existir mayor debate y discusión sobre la interpretación de normas, que en muchos casos puede suponer la vulneración de derechos fundamentales, las resoluciones emitidas en primera instancia disminuyen su calidad.

Esta deficiencia es uno de los factores determinantes en el alto porcentaje de resoluciones que han tenido que ser revisadas por la segunda instancia y que en último análisis retrasaron la entrega de información necesaria para el desarrollo de todo el proceso electoral (cédulas, actas, carteles, etc.)

- C. Mayores costos en la administración de justicia electoral**  
Debe precisarse que un alto porcentaje de apelaciones no sólo significa mayor carga procesal para la instancia superior, sino que también incide en la celeridad del proceso electoral, eleva los costos de funcionamiento del órgano de administración de justicia e implica perjuicios económicos y políticos para los justiciables.

En atención a estos efectos, se propone que el JNE tenga mayor control sobre la designación de los órganos subnacionales y que los candidatos a dichos cargos cuenten con título de abogado. Estas reformas, que tuvieron amplio consenso en las mesas de consulta, buscan, por un lado, una mayor homogeneidad de criterios entre las instancias electorales y, por otro, una mayor especialización de los miembros de los órganos subnacionales. En este mismo sentido, se propone una modificación como la que se muestra en el siguiente cuadro:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título III. De los órganos electorales**  
**Capítulo 4. De los Jurados Electorales Especiales**

**Artículo 72<sup>21</sup>.- Conformación de los Jurados Electorales Especiales**

Los Jurados Electorales Especiales están constituidos por tres miembros y sus respectivos suplentes.

Lo preside un magistrado jubilado o en actividad que es designado por el Jurado Nacional de Elecciones entre una terna de magistrados propuestos por la Corte Superior bajo cuya jurisdicción se encuentra la sede del Jurado respectivo.

Los otros dos miembros del Jurado Electoral Especial y sus respectivos suplentes, deben ser abogados y ser seleccionados conforme a lo reglamentado para tal efecto por el Jurado Nacional de Elecciones. Pueden ser miembros de los Jurados Electorales Especiales los trabajadores o funcionarios al servicio del Estado, siempre que soliciten previamente la licencia correspondiente.

(...)

<sup>21</sup> En defecto de la modificación en bloque, se sugiere modificar el actual artículo 45° de la LOE.

Finalmente, la propuesta incluye la posibilidad de que trabajadores y funcionarios públicos, abogados, previa licencia, asuman el rol de miembros del JEE en la búsqueda de personal con experiencia en temas públicos.

# 24

## Solución 24: Establecer en la Ley Orgánica de Elecciones requisitos generales para la contratación de personal de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales

Las normas vigentes regulan de manera muy general la designación y conformación de los jefes de ODPE. Por ello ha sido necesario que la ONPE establezca en las convocatorias de personal determinados requisitos que garanticen la neutralidad de estos funcionarios y su idoneidad técnica para el cargo.

En las últimas Elecciones Generales, la convocatoria a concurso público para la designación de jefes de ODPE estableció los siguientes requisitos:

### REQUISITOS:

- Profesional en Contabilidad, Economía o Administración. Sólo profesionales de estas tres especialidades.
- De preferencia conocimiento de procedimientos y legislación electoral.
- Manejo de software de oficina.
- No menos de dos (02) años de experiencia en administración y ejecución de recursos públicos y humanos.
- Conocimiento y manejo del SIAF y SEACE.

### CONDICIONES PARA EL CARGO:

- Dedicación exclusiva.
- Disponibilidad para desplazarse y residir en el interior del país
- Gozar de buena salud.
- No estar inhabilitado para el ejercicio de la función pública.
- No tener o haber tenido vínculo con agrupación política alguna en los últimos cuatro años.
- No tener vínculos de parentesco con los candidatos que participan en los procesos electorales.
- Tener vigente el D.N.I.
- No estar omiso al sufragio y/o al cargo de miembro de mesa en procesos electorales pasados.
- Contar con RUC activo.
- No registrar antecedentes policiales o penales.

Este importante esfuerzo realizado por la ONPE para definir el perfil de los jefes de sus oficinas descentralizadas debe ser considerado al momento de introducir mayores precisiones a la actual legislación sobre la materia. Varios de los requisitos exigidos pueden incluirse en normas permanentes de rango legal que garanticen la elección de profesionales idóneos en estos cargos.

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título III. De los órganos electorales

**Artículo 66<sup>622</sup>.- Conformación de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales**

(...)

Cada Oficina Descentralizada de Procesos Electorales tiene, por lo menos, un funcionario que asume las funciones de jefe, designado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Los requisitos para participar del concurso público de elección de jefes de ODPE son los siguientes:

- a. Acreditar título profesional en Contabilidad, Economía, Administración o Derecho.
- b. Acreditar no menos de dos (02) años de experiencia en administración y ejecución de recursos públicos y humanos.
- c. No tener o haber tenido vínculo con agrupación política alguna en los últimos cuatro (04) años.
- d. No tener vínculos de parentesco con los candidatos que participan en los procesos electorales.
- e. No registrar antecedentes policiales o penales.

La ONPE podrá en cada convocatoria realizar especificaciones sobre el perfil de los candidatos a este cargo y a sus auxiliares.

<sup>22</sup> De no aprobarse la modificación en bloque, debe aumentarse esta disposición en el artículo 39° de la LOE.

Con una norma de esta naturaleza se busca dar permanencia a los requisitos más importantes y otorgar a la ONPE un margen de discrecionalidad para establecer el perfil del profesional requerido para este cargo.

## 25

## Solución 25: Incluir reglas para la fiscalización en la Ley Orgánica de Elecciones

La fiscalización de la legalidad del proceso electoral y de los padrones que en ellos se utiliza es un mandato constitucional, que ha sido desarrollado por diversas normas. A continuación, se presenta un cuadro resumen de las principales:

Nivel normativo	Cuerpo normativo	Disposición pertinente
Constitucional	Constitución Política	<p><b>Artículo 178°.-</b> Compete al Jurado Nacional de Elecciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.</li> </ol>
Leyes orgánicas	Ley Orgánica del JNE	<p><b>Artículo 5°.-</b> Son funciones del Jurado Nacional de Elecciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. (...)</li> <li>b. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio; (...)</li> <li>c. Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares; en cumplimiento del Artículo 178° de la Constitución Política del Perú y de las normas legales que regulan los procesos.</li> <li>d. Fiscalizar la legalidad de la elaboración de los padrones electorales; luego de su actualización y depuración final previa a cada proceso electoral;</li> </ol> <p>(...)</p>
	Ley Orgánica de Elecciones	<p><b>Artículo 33°.-</b> El Jurado Nacional de Elecciones tiene a su cargo la fiscalización de la legalidad del proceso electoral. Ejerce sus atribuciones con sujeción a su Ley Orgánica y a la presente Ley.</p>

Nivel normativo	Cuerpo normativo	Disposición pertinente
Nivel reglamentario	Reglamento para la preservación de las garantías, independencia y funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales en los procesos electorales	<p><b>Artículo 5º.- Fiscalización Electoral</b>            La fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de la autoridad competente con el objeto de asegurar que los comicios se desarrollen conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.</p> <p>Así, la fiscalización es entendida como la intervención, verificación, comprobación, investigación, inspección, examen, vigilancia, averiguación, sobre procesos y procedimientos electorales, labor que desarrolla en forma exclusiva y excluyente el Jurado Nacional de Elecciones y los Jurados Electorales Especiales, dentro de su circunscripción.</p>

Como se observa en el cuadro anterior, el desarrollo del concepto de fiscalización es diverso. Mientras la LOE sólo hace mención al control de la legalidad del sufragio y de la elaboración de padrones, las normas de nivel reglamentario desarrollan un concepto y definen las actividades que éste comprende.

Los mayores problemas generados a propósito de la fiscalización que realiza el JNE se presentaron cuando esta competencia fue ejercida sobre actos de los organismos que conforman lo que la Constitución denomina "sistema electoral" (ONPE y RENIEC). Mientras que, con relación a los demás sujetos fiscalizados (Ejecutivo, medios de comunicación, partidos políticos, etc.), la discusión sobre la competencia de JNE para aplicar normas electorales es prácticamente inexistente.

La autonomía otorgada constitucionalmente a los órganos electorales y sus competencias exclusivas en cada tramo del proceso electoral, hacen que cualquier acto de fiscalización, tal y como es desarrollado por el JNE, requiera una reglamentación que garantice la existencia de un procedimiento con determinados límites y plazos.

La Gerencia de Fiscalización del JNE ha desarrollado sobre este tema algunos lineamientos de actividad que sólo tienen carácter referencial, por lo cual sería importante que éstos sean formalizados mediante una norma. Así, la información que figura en la página web<sup>23</sup> del JNE señala que las actividades de fiscalización electoral se realizan con los siguientes límites:

<sup>23</sup> [http://www.jne.gob.pe/index.php?i=1&st=3&option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=119](http://www.jne.gob.pe/index.php?i=1&st=3&option=com_content&task=view&id=38&Itemid=119) (consultada el 10 de marzo de 2007).

### Relaciones con el órgano fiscalizado:

- La actividad del órgano fiscalizador sobre el órgano fiscalizado no implica subordinación de este último hacia el primero.
- La entidad fiscalizada asume la plena y exclusiva responsabilidad de los procesos electorales que realiza.
- Las entidades fiscalizadoras deben realizar su actividad de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas.
- El derecho de los órganos fiscalizadores de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no debe afectar la intimidad y el secreto funcional de los órganos fiscalizados.

### Restricciones de los fiscalizadores:

- No pueden interferir en las funciones de los demás órganos electorales.
- No pueden excederse en el desarrollo de sus labores ni en el ámbito de su circunscripción.

Resulta conveniente que estos lineamientos sean incorporados a la legislación general y que se precisen plazos razonables y condiciones en los que la fiscalización se debe realizar. Asimismo, la legislación debe precisar los deberes de colaboración que corresponden a los organismos fiscalizados y la oportunidad de su cumplimiento, por lo que se sugiere el texto siguiente:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
**Título XIII. De las garantías del proceso electoral**  
**Capítulo 1. Procedimiento de fiscalización de la legalidad<sup>24</sup>**

#### **Artículo 345º.- Fiscalización de la legalidad del sufragio y de los procesos electorales**

El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza la legalidad de la realización de los procesos electorales, conforme a la presente Ley.

#### **Artículo 346º.- Fiscalización de las normas relativas a propaganda electoral, neutralidad estatal y encuestas electorales**

Los Jurados Electorales Especiales y el Jurado Nacional de Elecciones fiscalizan el cumplimiento de las normas sobre propaganda electoral, neutralidad estatal, difusión de encuestas electorales y demás garantías establecidas en la presente Ley y aplica las sanciones correspondientes.

Cuando la infracción comporte la comisión de un delito, el Jurado Nacional de Elecciones y los Jurados Electorales Especiales, según corresponda, denuncia el hecho ante el Ministerio Público, bajo responsabilidad. La fiscalización de la elaboración del padrón electoral se rige de acuerdo al procedimiento especial previsto en la presente Ley.

Cualquier ciudadano o personero de una organización política puede denunciar los actos que violen lo dispuesto en esta Ley en tales materias. Contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales procede el recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>24</sup> Dado que no existen normas sobre garantías de la fiscalización, la propuesta se incluiría como capítulo 1 de las garantías del proceso electoral, con un articulado de adición con letras ubicándose del artículo 335ºA al 335ºD.

#### **Artículo 347º.- Fiscalización de la legalidad el día del acto electoral**

El día del acto electoral, el Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza que los procesos electorales se efectúen conforme a ley.

En caso de encontrar alguna posible irregularidad que implique la trasgresión de las normas aplicables al proceso electoral, deja constancia de los hechos en un acta que es suscrita además por los actores electorales involucrados el acto cuestionado y los representantes de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales, los personeros o el representante de la Defensoría del Pueblo, de ser el caso.

Copia del acta se entrega a cada uno de los que la suscribieron y es puesta en conocimiento del Jurado Electoral Especial en el plazo máximo de 3 días de efectuada para que sea tomada en cuenta al momento de resolver las impugnaciones.

(...)

#### **Artículo 348º.- Fiscalización de actos administrativos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales<sup>25</sup>**

El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza la legalidad de:

- a. El contenido del material electoral.
- b. El contenido del material de capacitación.
- c. El sorteo de miembros de mesa.
- d. Las medidas destinadas a asegurar el acceso permanente de los personeros informáticos y los observadores a la información sobre los sistemas de cómputo, en la realización de los simulacros y desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio.

Los materiales impresos o digitales, disposiciones administrativas y demás documentación complementaria relacionada con las actividades previstas en los incisos a), b) y c) del presente artículo, pueden ser solicitados por el Jurado Nacional de Elecciones a la Oficina Nacional de Procesos Electorales durante su etapa de elaboración.

El Jurado Nacional de Elecciones, dentro de los siete días naturales después de recibidos los documentos a los que se refiere el párrafo anterior, en el caso de materiales impresos, y dentro de los quince días naturales cuando se trate de medidas relativas a soluciones y sistemas informáticos, alcanza a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sus observaciones sobre la legalidad de los contenidos de los materiales o las medidas previstas.

Planteadas las observaciones dentro de los plazos previstos o vencido el plazo sin que se hubieren hecho, la Oficina Nacional de Procesos Electorales cumple con incorporarlas o, en su caso, fundamenta su negativa, dando cuenta por escrito al Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>25</sup> Tanto el JNE como la ONPE han expresado sus reservas a esta propuesta.

Esta propuesta que establece una vía a través de la cual se realiza la fiscalización electoral no incluye, por otro lado, principios generales o éstos se confunden en el detalle del procedimiento.

Por ello, se sugiere que los lineamientos desarrollados recientemente por la Gerencia de Fiscalización del JNE sirvan de base para la redacción de un artículo inicial que defina los principios que rijan la fiscalización y seguidamente se defina un procedimiento claro para cada una de las actividades que esta comprende.

Asimismo, es conveniente que la legislación que se apruebe establezca la obligación por parte del JNE de reglamentar sus procedimientos con la debida anticipación a fin de que las relaciones de colaboración se desarrollen de forma eficiente. También es conveniente el establecimiento de determinadas obligaciones por parte de los organismos fiscalizados a fin de que cumplan oportunamente con los requerimientos del organismo fiscalizador.

# 26

## Solución 26: Otorgar al Comité de Coordinación Electoral funciones específicas y facultades de toma de decisiones

El Comité de Coordinación Electoral se conforma para cada elección y está integrado, según la LOE, por personal directamente designado por la máxima autoridad de cada organismo electoral. Sus funciones son:

- Coordinar las actividades operativas definidas en el Plan de Organización Electoral.
- Coordinar los requerimientos de cada organismo electoral.
- Coordinar la instalación de los locales conjuntos de JEE y ODPE.

*“La práctica ha convertido al Comité de Coordinación Electoral en un espacio en el que pueden tomarse muy pocas decisiones”*

La práctica ha convertido al Comité de Coordinación Electoral en un espacio en el que pueden tomarse muy pocas decisiones, pues en muchos casos se requiere de un acuerdo de los miembros del Pleno del JNE, quienes no están obligados a asistir a las reuniones del comité.

Por otro lado, debe precisarse que la mayoría de actos relevantes de la elección corresponden a competencias compartidas o que requieren colaboración entre órganos electorales y es en estos actos en los que se han producido los mayores inconvenientes en el ejercicio de la facultad comentada. A continuación se presenta un cuadro que resume aquellas materias en las que el JNE fiscaliza la actividad de los demás organismos electorales.

Tipo de competencia	JNE	ONPE	RENIEC
<b>Legalidad del proceso electoral y ejercicio del sufragio</b>	<p>Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio.</p> <p>Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales del referéndum y de otras consultas populares.</p>	<p>Organizar todos los procesos electorales, del referéndum y otras consultas populares.</p> <p>Diseñar la cédula de sufragio, actas electorales, formatos en general, de manera que se asegure el respeto de la voluntad del ciudadano en la realización de los procesos a su cargo.</p>	
<b>Padrón electoral</b>	<p>Fiscalizar la legalidad de la elaboración electorales, luego de actualización y depuración final previa a cada proceso electoral.</p>	<p>Coordinar con el RENIEC la elaboración de padrón electoral los padrones electorales.</p> <p>Recibir del JNE los padrones electorales debidamente autorizados.</p>	<p>Preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la ONPE.</p> <p>Proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Brindar, durante los procesos electorales, la máxima cooperación a la ONPE, facilitando el uso de su infraestructura material y humana.</p>

La importancia de los actos en los que los organismos electorales comparten competencias hace necesario que exista un espacio para que puedan realizar coordinaciones, definir sus actos y requerir determinadas condiciones de los demás organismos. Este espacio debería contar, además, con una representación con la finalidad de que lo que se acuerde sea vinculante para todas las instituciones.

Se sugiere que, para llegar a mejores condiciones de cooperación entre los organismos electorales, se introduzca dos reformas a la actual regulación del Comité de Coordinación Electoral contenida en los actuales artículos 76° y 78° de la LOE, que según la propuesta de modificación en bloque se convertirían en los artículos 103° y 105°:

### Conformación

El Comité de Coordinación Electoral deberá estar conformado por los titulares de los órganos electorales y sólo en casos excepcionales por funcionarios en los que se haya delegado los poderes suficientes para la toma de decisiones.

#### Propuesta de modificación

Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859

Título III. De los órganos electorales

Capítulo 8. De las coordinaciones entre los órganos del sistema electoral durante los procesos electorales

#### Artículo 103º.- Comité de Coordinación Electoral

El Comité de Coordinación Electoral es designado inmediatamente después de la convocatoria de cada elección, y está conformado por el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

### Competencias

Precisar que las competencias establecidas por la LOE son referenciales y que la lista es abierta. Asimismo, dotar a las decisiones del comité de carácter vinculante.

#### Propuesta de modificación

Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859

Título III. De los órganos electorales

Capítulo 8. De las coordinaciones entre los órganos del sistema electoral durante los procesos electorales

#### Artículo 105º.- Funciones

El Comité de Coordinación Electoral tiene las funciones principales siguientes:

- a. Coordinación de las actividades operativas definidas en el Plan de Coordinación Electoral.
- b. Coordinación de los requerimientos de los organismos que conforman el sistema electoral.
- c. Coordinación para la instalación de los locales donde operan en conjunto los Jurados Electorales Especiales y las Oficinas Descentralizadas de procesos Electorales.
- d. Las demás que sus integrantes decidan.

Las decisiones tomadas por el Comité de Coordinación Electoral son de obligatorio cumplimiento para los organismos electorales que lo conforman.

## VIII. Mayores facilidades y garantías para la labor de los personeros

# 27

### Solución 27: Facilitar la acreditación de personeros de mesa

Durante las jornadas electorales del 9 de abril y del 4 de junio de 2006, verificamos varias denuncias vinculadas a la obstaculización de la labor de los personeros, entre las que destacamos las que siguen:

Jornada Electoral	Denuncia
9 de abril de 2006	En el Cercado de Lima (Lima), en el local de votación Colegio Jiménez Borja, el Coordinador de Local de ONPE no permitió el acceso a personeros de la Alianza Frente de Centro a la instalación de las mesas a pesar de que estos habían sido registrados oportunamente ante el JNE.
4 de junio de 2006	<p>En el colegio Héroes del Cenepa (Cercado de Lima), el Coordinador de Local, con anuencia del fiscalizador del JEE, informó a los miembros de mesa que los personeros que habían llegado después de la instalación de las mesas no podían realizar impugnaciones durante el escrutinio. El hecho fue informado a la ODPE respectiva, la cual se comprometió a intervenir para corregir esta inadecuada información</p> <p>A las 8:00 y 8:30 horas, funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones, impidieron el ingreso de personeros de Unión por el Perú - Partido Nacionalista, durante el momento de la instalación, en los siguientes locales de votación: I. E. N° 32223 "Mariano Dámaso Beraún" (Pachitea - Huánuco) y "Colegio San José" (El Agustino - Lima)</p>

Los reportes recibidos estuvieron relacionados con la aplicación del artículo 151° de la LOE que señala que "(t)ambién puede efectuarse la acreditación de personeros, uno por cada mesa electoral, ante las propias mesas electorales el mismo día de las elecciones y con tal que se haya instalado la correspondiente mesa electoral".

Pero el artículo comentado no es el único que regula la acreditación de personeros. El artículo 152° de la misma norma, por su parte, establece de manera general que "(l)os personeros pueden estar presentes desde el acto de instalación hasta el cómputo en mesa...", sin plantear restricciones adicionales.

*“la  
interpretación  
más adecuada es  
aquella que  
permite el ejercicio  
más amplio de los  
derechos de los  
personeros”*

Algunas autoridades electorales interpretaron que esta norma precisaba que aquellos personeros que se acreditaban el mismo día de la elección no podrían presenciar el acto de instalación, pues era necesario que la mesa estuviese en funcionamiento para realizar la acreditación. Por ello, no permitieron el ingreso de personeros hasta después de la instalación de las mesas en cada local.

Las irregularidades informadas fueron comunicadas a la Secretaría General del JNE y a la Central de Soporte de ODPE de ONPE. Especialistas de ambos organismos coincidieron en que la interpretación más adecuada es aquella que permite el ejercicio más amplio de los derechos de los personeros como representantes legales de sus organizaciones políticas.

En posteriores consultas, personeros de distintas agrupaciones sugirieron modificaciones a la redacción del actual artículo 151° de la LOE (que sería el artículo 160° según la nueva numeración propuesta) a fin de que facilitaran sus funciones y evitasen la interpretación restrictiva. La modificación que se sugiere es la siguiente:

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título VI. De los personeros ante el sistema electoral  
Capítulo 4. De los personeros ante las mesas de sufragio

**Artículo 160°.-** Las organizaciones políticas pueden nombrar a un personero ante cada mesa de sufragio, hasta siete (7) días antes de las elecciones sólo en las circunscripciones donde presenten candidatos. Dicho nombramiento se realiza ante el Jurado Electoral Especial respectivo. También puede efectuarse la acreditación de personeros, uno por cada mesa electoral, ante las propias mesas electorales el mismo día de las elecciones.

# 28

## Solución 28: Mejorar y hacer más eficiente la coordinación de personeros de mesa

En la LOE se establece que las organizaciones políticas participantes en los procesos electorales pueden acreditar a un personero por centro de votación. Asimismo, señala que las funciones de éste son las de coordinar y dirigir la actividad de los personeros de mesa.

La aplicación de esta norma ha permitido una mejor coordinación de las actividades de los personeros durante la jornada electoral y asistencia inmediata, tanto logística como legal. Sin embargo, el impacto positivo se ha visto reducido en aquellos locales de votación que albergan mayor cantidad de mesas, ya que la presencia de un coordinador no es suficiente para atender las necesidades de los personeros acreditados en las correspondientes mesas.

Ante esta eventualidad, las direcciones de defensa de voto o unidades de personeros de las organizaciones políticas han optado por soluciones informales como la acreditación de personeros de mesa que, en la práctica, asumen el rol de personeros de centro de votación. La realización de estas prácticas desnaturaliza la función del personero de mesa, hace menos eficiente la organización de los personeros y puede generar incidentes con las autoridades electorales.

En el último proceso electoral general, 397 locales de votación a nivel nacional superaron las 50 mesas cada uno. Mientras que 25 superaron las 100 mesas y tres las 240 mesas.

La coordinación y dirección de personeros de mesa a cargo de un solo responsable se complica si tenemos en cuenta la existencia de centros de votación con más de un centenar de mesas. Una posible solución a este problema es la designación de personeros de centro de votación alternos al titular, según los siguientes criterios:

Magnitud del local	Nº de personeros
Hasta 50 mesas	1 titular y un alterno
De 50 a 100 mesas	1 titular y dos alternos
De 100 a más mesas	1 titular y tres alternos

*“Una posible solución a este problema es la designación de personeros de centro de votación alternos al titular”*

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título VI. De los personeros ante el sistema electoral  
Capítulo 5. De los personeros en los centros de votación

Artículo 166<sup>26</sup>.- Acreditación

Las organizaciones políticas y alianzas pueden nombrar personeros por cada centro de votación, hasta siete (7) días antes de la elección, sólo en las localidades donde presenten candidatos. Dicho nombramiento se realiza ante el Jurado Electoral Especial respectivo. El número de personeros que acredite corresponderá a la siguiente proporción:

- a. En locales que no superen las 50 mesas un titular y un alterno.
- b. En locales que alberguen entre 50 y 100 mesas, un titular y dos alternos.
- c. En los locales que superen las 100 mesas, un titular y tres alternos.

<sup>26</sup> En defecto de la modificación en bloque, el artículo a modificarse será el 157° de la LOE.

# 29

## Solución 29: Eliminar las prohibiciones excesivas impuestas a los personeros de mesa

*“La norma sólo debe castigar aquellas conductas dirigidas a entorpecer o alterar la voluntad de los electores”*

Luego de realizar reuniones de capacitación y consulta con los personeros de diversas organizaciones políticas del país, se concluye en que, algunas prohibiciones establecidas en la LOE, si se interpretan de forma literal pueden significar, en muchos casos, un obstáculo para el normal desarrollo de las funciones de los personeros.

En particular, el actual artículo 154° literal b) de la LOE que señala que “...(!)os personeros acreditados ante la Mesa de Sufragio están prohibidos de (...) b) Mantener conversación o discutir entre ellos, con los electores o con los miembros de mesa, durante la votación...” podría llevarnos a pensar que los personeros no pueden hacer ninguna consulta o comentario vinculado a su función a los miembros de mesa, o que la realización de cualquiera de estos actos podría ameritar su retiro de la mesa, inclusive con ayuda de la fuerza pública, por decisión de los miembros de mesa.

Este rigor es excesivo. La norma sólo debe castigar aquellas conductas que estén dirigidas a entorpecer o alterar la voluntad de los electores.

Por ello, se sugiere eliminar el supuesto “mantener conversación” del actual artículo 154° de la LOE, cuya numeración varía con el nuevo ordenamiento, de la siguiente manera:

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título VI. De los personeros ante el sistema electoral  
Capítulo 4. De los personeros ante las mesas de sufragio

**Artículo 163º.- Imposibilidades del personero acreditado**

Los personeros acreditados ante la mesa de sufragio están prohibidos de:

(...)

b) Discutir entre ellos, con los electores o con los miembros de mesa, durante la votación.

## 30

## Solución 30: Dotar de incentivos la participación y la capacitación de los miembros de mesa

La legislación vigente sobre la designación de miembros de mesa no incluye ningún incentivo para el cumplimiento de esa tarea, sino sólo una sanción pecuniaria. Sobre esta materia el JNE, a través del Informe de Fiscalización Electoral alcanzado a TRANSPARENCIA el 16 de febrero de 2006, recomienda lo siguiente:

“(...) Los cargos de miembros de mesa deben ser remunerados y adicionalmente a ello, otorgar a los ciudadanos que han cumplido la función, un día libre en su centro de labores, público o privado, así como también puntos adicionales cuando postulan a empleos públicos (...)”

La inclusión de incentivos para los miembros de mesa es un mecanismo utilizado por varios países de América Latina para mejorar la participación de los ciudadanos encargados de tal función. A continuación, se presenta un cuadro que resume algunas experiencias en la región:

País	Incentivo
Colombia	Licencia laboral de un día
Ecuador	Remuneración
El Salvador	Remuneración
Guatemala	Viáticos
Panamá	Licencia laboral de un día con goce de sueldo
Paraguay	Licencia laboral de un día con la posibilidad de permiso

Como se observa en el cuadro, los mecanismos de compensación son de naturaleza diversa y van desde la remuneración hasta el otorgamiento de un día de licencia en los centros de labores.

*“La inclusión de incentivos para los miembros de mesa es un mecanismo para mejorar la participación”*

En el Perú, podría ensayarse esquemas en los que la participación de miembros de mesa suponga la posibilidad de solventar los gastos de movilidad en los que ellos pudieran incurrir para asistir a las capacitaciones programadas. Adicionalmente, en caso de que los designados cuenten con empleos formales, los centros de labores deberían conceder licencia de un día con goce de haber.

Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere incrementar las horas de capacitación a miembros de mesa y condicionar la entrega de viáticos a la asistencia a las reuniones que para esos efectos se convoquen.

Asimismo, se ha comprobado a través de reuniones con diversos actores electorales de cinco ciudades del país, que una de las medidas sugeridas que goza de mayor consenso es la entrega, por parte de ONPE, de un refrigerio adecuado a la función de miembros de mesa, tomando en cuenta la zona y clima de la localidad donde se encuentran.

# 31

## Solución 31: Racionalizar el número de ejemplares de acta electoral que los miembros de mesa deben llenar y entregar

El excesivo número de actas que los miembros de mesa tienen que completar ha provocado en muchos casos que, al llenarlas, estos comentan errores que luego, durante el conteo en los respectivos centros de cómputo, contribuyen a elevar el porcentaje de actas con error material que se reportan y, en consecuencia, a reducir la celeridad del proceso de conteo en su conjunto. Basta decir que, durante las últimas elecciones generales la ONPE reportó, sólo hasta el 11 de abril de 2006, 4,740 actas correspondientes a la elección presidencial con errores materiales y otras 2,387 con datos ilegibles.

Un factor que puede reducir la incidencia de este problema y además disminuir los costos en materia de impresión de formularios y horas / hombre en el llenado de los mismos es la racionalización de las actas que completan los miembros de mesa.

Actualmente los miembros de mesa deben llenar 5 ejemplares del acta electoral. Este número podría ser reducido a 2 si sólo se llenasen las actas estrictamente necesarias. Consideramos que los ejemplares cuya entrega es indispensable son:

- El acta del Jurado Electoral Especial.
- El acta de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales.

*“la ONPE reportó, sólo hasta el 11 de abril de 2006, 4,740 actas correspondientes a la elección presidencial con errores materiales”*

Ello en atención a que las eventuales impugnaciones al acta serán conocidas en primer término por el JEE correspondiente, que en caso de apelación elevará lo actuado ante el Pleno del JNE, lo que hace innecesario que éste cuente previamente con un ejemplar del acta.

Asimismo, en la medida en que el conteo de votos es realizado en base a las actas que acopia la ODPE y en centros de cómputo descentralizados, no es indispensable que la oficina central de ONPE cuente con un ejemplar de un acta que ya ha sido procesada.

De otro lado, luego de realizar consultas con personeros de diversas organizaciones políticas y funcionarios de la ONPE, se concluyó que la utilidad real del acta que se pone a disposición del conjunto de organizaciones políticas es nula y que la mayoría de ellas no son recogidas, ocasionando así un problema adicional de almacenamiento para el organismo electoral.

Los personeros consultados sugirieron también que la copia del acta que se entrega a cada uno de los personeros esté contenida en un formato autocopiativo, con el mismo valor legal que el acta original, a fin de reducir la carga de trabajo del miembro de mesa y las posibilidades de que se produzcan errores en el llenado.

# 32

## Solución 32: Eliminar la alusión al acta electoral entregada a las Fuerzas Armadas en la disposición sobre cómputo de actas

La Ley N° 28581 dispuso la derogación del artículo 299° de la LOE relativo al ejemplar de acta electoral que se entrega a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional. No obstante, no se ha modificado expresamente el actual artículo 310° de la misma norma, que dispone que, en defecto de la realización del cómputo con las actas de las mesas de sufragio o de las entregadas al Jurado Electoral Especial, sería llevado a cabo con las que la ODPE solicitara a las Fuerzas Armadas. En virtud de ello, se sugiere eliminar dicha alusión a fin de evitar problemas de interpretación, quedando la redacción de la norma enunciada de la siguiente manera, teniendo en cuenta la variación en la numeración:

Propuesta de modificación  
Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859  
Título XII. Del Cómputo y Proclamación  
Capítulo 1. Del procedimiento general de cómputo descentralizado

**Artículo 319°.- Falta de recepción de actas en centro de cómputo**

En el caso de que las actas de una mesa no hayan sido recibidas, el cómputo se realiza con el ejemplar que se entregó al Jurado Electoral Especial y, en defecto de aquél, con las copias que presenten los personeros.

# 33

## Solución 33: Derogar las normas que hacen inaplicable la eliminación de la “muerte civil”

*“la inasistencia a las urnas sigue siendo sancionada doblemente”*

Actualmente, la inasistencia a las urnas sigue siendo sancionada doblemente, a través de una multa y del impedimento a la realización de determinadas gestiones ante organismos públicos y privados conocido como “muerte civil”.

Esto se debe a que el artículo 1º de la Ley N° 28859, aprobada a finales del período legislativo precedente, que eliminaba la “muerte civil”, no pudo llevarse a la práctica porque carecía de una fórmula derogatoria que incluyera la abrogación del inciso c) del artículo 390º de LOE, el artículo 227º de la misma ley y el 29º de la LORENIEC. Estas últimas normas mantenían, de forma indirecta, sanciones diferentes a la multa en caso de inasistencia al sufragio.

Para mantener coherencia con la voluntad del legislador al momento de la dación de la Ley N° 28859 es necesario derogar las normas señaladas.

## 34

## Solución 34: Llevar a cabo al menos un simulacro de cómputo dos semanas antes de la fecha de elección

Como parte de los procesos electorales realizados en 2006, se llevaron a cabo simulacros cuya anticipación en todos los casos no fue mayor a una semana. El cuadro que presentamos a continuación resume las fechas de realización de estas actividades:

Fecha de simulacro	Anticipación	Proceso Electoral
2 de abril	Una semana	Elecciones Generales
28 de mayo	Una semana	Elecciones Generales: segunda vuelta
12 de noviembre	Una semana	Elecciones Regionales y Municipales

En estos simulacros se contó con la presencia de miembros de la Gerencia de Control y Fiscalización del JNE, de los personeros de diversas agrupaciones políticas y de observadores.

Si bien es cierto que no se detectó ningún problema mayor durante la realización de los simulacros comentados, la convocatoria a sólo una semana de la jornada electoral puede representar un riesgo, pues resulta poco tiempo para solucionar eventuales inconvenientes. Es preciso señalar que dicha preocupación fue manifestada unánimemente en una reunión de personeros llevada a cabo en el local de TRANSPARENCIA 15 días antes de las Elecciones Generales.

En ese sentido, existen varias propuestas para modificar los plazos en los que se realizan estas actividades. El texto alternativo propuesto para una modificación del actual artículo 216° de la LOE sería el siguiente, con la nueva numeración propuesta:

**Propuesta de modificación**  
**Ley Orgánica de Elecciones – Ley N° 26859**  
 Título IX. De las actividades preliminares al sufragio  
 Capítulo 4. Del simulacro del sistema de cómputo electoral

**Artículo 225°.- Simulacros del Sistema de Cómputo Electoral**

La Oficina Nacional de Procesos Electorales está encargada de desarrollar por lo menos un simulacro con una anticipación no menor a los catorce días anteriores a la fecha de las elecciones, que permita poner a prueba y comprobar la eficacia del sistema de cómputo desarrollado para el proceso.

En el simulacro intervienen las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales y los Jurados Electorales Especiales, así como los personeros y observadores debidamente acreditados.

*“La finalidad última del simulacro no es sólo que la ONPE compruebe la eficiencia de las herramientas de las herramientas sino que éstas sean conocidas”*

El objetivo de los simulacros, tal y como se han aplicado hasta la actualidad, ha sido realizar la presentación oficial del sistema informático de conteo de votos y demostrar su correcto funcionamiento.

Sin embargo existen, además de esas finalidades, otras razones de fondo que demandan un mayor tiempo para que el sistema sea conocido y comentado por las organizaciones políticas participantes de cada proceso. La finalidad última del simulacro no es sólo que la ONPE compruebe la eficiencia de las herramientas de conteo desarrolladas, sino básicamente que éstas sean conocidas y comprendidas por personeros y ciudadanos.

Por ello, se sugiere que la fecha del simulacro se adelante para permitir que los usuarios del sistema puedan tener mayor tiempo para consultar e informarse acerca del mismo.

Desde luego, el adelanto de esta fecha debe ir acompañado de las medidas necesarias para que los recursos presupuestales necesarios para su ejecución sean transferidos con la debida anticipación. Esto implica una modificación a los tiempos en los que el presupuesto electoral ha venido siendo transferido, lo que quedaría resuelto con la variación de la fecha de convocatoria propuesta en la *Solución 1*.

## 35

### Solución 35: Prever la obligación de la ONPE de difundir mediáticamente el sistema de cómputo de votos

Según lo prescrito en el artículo 127° de la LOE “los personeros pueden presenciar y fiscalizar todos los actos del proceso electoral”. En cada centro de cómputo existe un espacio para que los personeros técnicos, así como los observadores y fiscalizadores, sigan paso a paso el trabajo realizado. Los personeros técnicos pueden presentar recursos ante el JNE o los JEE a través del personero legal. Asimismo, tienen el derecho de acceder a la información técnica del proceso de cómputo, la cual debe ser entregada por la ONPE o las ODPEs cuando se les solicita<sup>27</sup>. Las atribuciones y derechos de los personeros técnicos son señalados en forma no taxativa en el título VI de la LOE.

Durante estos procesos electorales, la ONPE cumplió con sus obligaciones legales de entrega de información a los personeros y partidos políticos. Según los funcionarios consultados, la ONPE organizó reuniones de información a personeros técnicos con la anticipación adecuada, pero que no tuvieron la asistencia deseada. Asimismo, indicaron que no existió un nivel

<sup>27</sup> Artículos 41° y 206° de la LOE.

técnico y de experiencia homogéneo entre los personeros y que la información presentada pudo haber sido poco accesible para varios de ellos.

Destacamos que en los últimos procesos electorales la ONPE, en acuerdo con los personeros técnicos, entregó información adicional a la legalmente establecida. Con ello se han creado nuevos procedimientos que deberán ser el insumo para mejorar la actual redacción del artículo 139° de la LOE.

Por su parte, en numerosos encuentros sostenidos con personeros, éstos señalaron no conocer con precisión el procedimiento de conteo. Esta deficiencia produjo varias denuncias y desconfianza en la transparencia del cómputo de votos. Las denuncias presentadas trascendieron a los medios de comunicación, lo que obligó a la jefatura de la ONPE a convocar a una conferencia de prensa en la que se explicó paso a paso el proceso de cómputo con todos sus niveles de verificación. Esta decisión mejoró los niveles de confianza, pero la oportunidad y las condiciones en las que se realizó no fueron las más adecuadas.

Se sugiere que los mismos medios utilizados para solucionar el problema comentado sean utilizados en el marco de una campaña de información sobre los procedimientos realizados por la ONPE. Asimismo, se recomienda capacitaciones especializadas dirigidas a personeros técnicos y vías de consulta y comunicación permanentes con éstos (p. e. una línea telefónica gratuita de consultas).

Como parte de los esfuerzos conducentes a mejorar la difusión, se sugiere agregar a la LOONPE el siguiente párrafo:

#### Propuesta de modificación

Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – Ley N° 26487  
Título II. De las funciones

##### Artículo 5°.-

Son funciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales:

(...)

ñ. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación operativa dirigida a los miembros de mesa, personeros legales, personeros técnicos y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales.

q. Brindar, durante todo el proceso electoral, información a las organizaciones políticas y ciudadanos en general sobre las diferentes etapas del proceso electoral, sistema y procedimientos de cómputo de votos.

r. Ejercer las demás atribuciones relacionadas con su competencia.

*“no conocer con  
precisión el  
procedimiento de  
conteo produjo  
varias denuncias y  
desconfianza”*

# 36

## Solución 36: Distribuir equitativamente la franja electoral de las Elecciones Generales entre todas las organizaciones políticas

Según la regulación de la franja electoral para las Elecciones Generales contenida en la LPP, la distribución se realiza de la siguiente manera: la mitad del tiempo se reparte equitativamente entre todas las organizaciones políticas y la otra mitad proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido en el Congreso de la República.

La forma en que la distribución de la franja electoral es abordada en los países de la región que la prevén responde básicamente a dos criterios: el reparto igualitario y el reparto en proporción a su representación. En algunos casos, como el peruano, ambos criterios pueden combinarse según se observa en el cuadro siguiente:

Legislaciones de América Latina comparadas			
Países	Distribución proporcional	Distribución igualitaria	Legislación
Argentina		X	Es igualitaria entre los partidos y alianzas políticas que hayan oficializado candidaturas.
Bolivia		X	Es igualitaria entre los partidos y alianzas políticas.
Brasil	X	X	Es distribuida entre los partidos con representación en la Cámara de Diputados de la siguiente manera: 1) Un tercio de modo igualitario. 2) Dos tercios de modo proporcional al número de representantes en la Cámara de Diputados.
Chile		X	Es igualitaria entre cada uno de los candidatos.
Ecuador			La ley no determina espacio de franja
México	X	X	Se distribuye de la siguiente manera: 1) Tiempo mensual de modo igualitario para cada partido político. 2) Tiempo adicional en etapa electoral: a) Partidos con representación en el Congreso: 30% de forma igualitaria y 70% según su representación congresal. b) Partidos sin representación en el Congreso: 4% del tiempo total dividido en partes iguales.
Paraguay		X	Es igualitaria entre los partidos, movimientos y alianzas políticas.
Uruguay		X	Es igualitaria entre cada candidato con representantes en el Congreso.
Venezuela		X	Es igualitaria entre cada uno de los candidatos.

Fuente: Transparencia, Boletín Datos Electorales N° 2, 30 de noviembre de 2005.

*“es justamente en los casos de organizaciones políticas con pocos recursos o recién inscritas en los que es necesario facilitar espacios para la difusión de sus planteamientos”*

La franja electoral es un mecanismo que intenta acercar a la población a los programas de las organizaciones políticas. Para tal fin, se debe proporcionar a estas organizaciones, y en particular a las que cuentan con poca presencia en los medios, un espacio donde puedan expresar sus ideas y propuestas, teniendo en cuenta que constituye información básica para que el ciudadano pueda decidir su voto.

En este mismo sentido, las legislaciones de varios países de la región, como las señaladas en el cuadro anterior, han regulado el reparto igualitario de los espacios de la franja. Esta modalidad de asignación se basa en la necesidad de establecer espacios mínimos en los que todos los partidos cuenten con tiempos iguales, a diferencia de los espacios privados en los que los tiempos de emisión de propaganda están directamente vinculados a los fondos que haya podido recaudar el partido contratante.

El establecimiento de un criterio adicional, como la fuerza electoral (cantidad de representantes), no es un mecanismo que pueda considerarse incorrecto. No obstante, su aplicación no ha hecho la diferencia en la emisión de la franja electoral y ha provocado, según información proporcionada por la ONPE, múltiples problemas pues, cuando se aplica a la distribución de tiempos entre las organizaciones políticas los resultados, por lo general, son lapsos difíciles de acoplar en tandas diarias (que varían entre los 10 y los 30 minutos y, en muchos casos, menores a los 15 segundos diarios).

De otro lado, es justamente en los casos de organizaciones políticas con pocos recursos o recién inscritas en los que es necesario facilitar espacios para la difusión de sus planteamientos. Ello como un apoyo mínimo frente a organizaciones con mayores posibilidades de contratar espacios privados y con un importante nivel de exposición a través de los medios masivos de comunicación.

Las ideas presentadas conducen a sugerir que un elemento que puede facilitar el cumplimiento de los objetivos de la franja es que se distribuya de manera igualitaria, por lo que se propone la siguiente redacción de la norma pertinente:

**Propuesta de modificación**  
**Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094**  
**Título VI. Del financiamiento de los partidos políticos**

**Artículo 38°.- Duración y frecuencia de la franja electoral**

(...)

La totalidad del tiempo disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la determinación del tiempo disponible para cada político, así como la reglamentación respectiva.

Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Asimismo, se considera necesario que la norma incluya mejores mecanismos para hacer efectiva la asistencia técnica que están obligados a ofrecer los medios estatales.

# 37

## Solución 37: Disponer que la ONPE pague directamente a los medios de comunicación la compensación por franja electoral

*“Al notar la dificultad de pagar la franja electoral por medio del canon, la ONPE optó por el pago directo”*

En la LPP se señala que la franja es gratuita y que se compensa a los medios de comunicación con la “reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético”<sup>28</sup>.

Según información proporcionada por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, los pagos efectuados por los canales de televisión por concepto de canon en el año 2006 oscilan entre los 60 mil y los 135 mil soles, mientras que para las estaciones de radio este monto oscila entre los mil y los 35 mil soles.

Estos montos son mucho menores al costo de transmitir la franja electoral por los medios de comunicación, como se detalla en el cuadro a continuación:

Medios de comunicación	Pagos de medios de comunicación por concepto de canon dejados de efectuar (2006)	Pagos efectuados a medios de comunicación por concepto de franja electoral	DIFERENCIA
Canales de televisión	Entre 60,000 y 135,000	Entre 300,000 y 6'000,000	Entre 165,000 y 5'940,000
Estaciones de radio	Entre 1,000 y 35,000	Entre 50,000 y 900,000	Entre 15,000 y 899,000

Nota: Montos expresados en nuevos soles. El rango de pagos para cada medio de comunicación se modifica según variables como la cantidad de repetidoras en el país, entre otras.

Al notar la dificultad de pagar la franja electoral por medio del canon, la ONPE optó por el pago directo, contratando los espacios publicitarios como cualquier empresa particular, amparándose en la Ley N° 28679, que le autoriza la realización de la franja electoral para las Elecciones Generales del año 2006 y que prevé la suma de 20 millones de nuevos soles para su financiamiento.

<sup>28</sup> Artículo 37º de la LPP.

Lo estipulado en la ley respecto al pago de la franja electoral resultó inaplicable. Por lo tanto, se propone eliminar el segundo párrafo del artículo 37° de la LPP referente al canon y definir la nueva forma de pago de la siguiente manera:

**Propuesta de modificación**  
**Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094**  
**Título VI. Del financiamiento de los partidos políticos**

**Artículo 37°.- Franja electoral**

Desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.

El Estado, a través de la ONPE, contrata los servicios de difusión de propaganda con los medios de comunicación, según las tarifas más competitivas del mercado.

El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

# 38

## Solución 38: Encargar a la ONPE la organización y contratación de la franja electoral en Elecciones Generales y Regionales

Las franjas electorales que se asignan en los procesos generales y regionales se encuentran reguladas en cuerpos normativos distintos, a saber: la LPP y la LER, respectivamente. Ambas normas utilizan criterios diferentes de asignación de espacios y son administradas por organismos electorales distintos. Cada uno de los organismos electorales ha generado reglamentaciones que precisan la aplicación de las franjas. A continuación, se presenta las principales diferencias encontradas en dichas normas:

### Reglamentos franja electoral y franja electoral regional

Características	Reglamento de la franja electoral para Elecciones Generales *	Reglamento de la franja electoral para Elecciones Regionales **
<b>Período</b>	Opera desde los 30 días anteriores a la realización de los comicios y hasta los 2 días previos al acto electoral.	Desde los 15 días y hasta 24 horas antes de la fecha fijada para las elecciones regionales.
<b>Distribución</b>	La mitad del tiempo se distribuye equitativamente y la otra mitad proporcionalmente a la representación con que cuenta cada partido en el Congreso de la República. A los partidos que participan por primera vez en la elección general se les asigna la misma cantidad de tiempo del partido al que se asignó el menor tiempo.	La franja electoral regional se dividirá entre el número total de organizaciones políticas con inscripción vigente para la elección regional.
<b>Horarios de transmisión</b>	Es difundida entre las diecinueve y las veintidós horas, con una duración de: a) 10 minutos entre los treinta y los quince días anteriores al acto electoral. b) 20 minutos entre los catorce y los seis días anteriores al acto electoral. c) 30 minutos entre los 5 y los 2 días anteriores al acto electoral.	No especifica espacio, duración, frecuencia ni hora de transmisión de la propaganda electoral en la franja electoral regional. Serán establecidas por el JNE de acuerdo al número de listas de candidatos para la elección regional, inscritas de manera definitiva en cada circunscripción electoral.
<b>Máximo diario</b>	30 minutos	10 minutos.
<b>Contratación</b>	No especifica (en la práctica lo hizo la ONPE)	El JNE contratará los espacios publicitarios para la difusión de la franja electoral regional entre los medios de comunicación que otorguen tarifas preferentes.
<b>Sorteo de orden de aparición</b>	El sorteo del orden de aparición de los mismos en la franja electoral se realizará en acto público en la sede de la ONPE.  en la franja electoral regional.	La ONPE efectúa, mediante sorteo público, el orden de aparición de los participantes y la distribución equitativa de los espacios publicitarios

\* Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, que desarrolla la Ley de Partidos Políticos N° 28094.

\*\* Reglamento de la Franja Electoral Regional – Código: RG-01-2006-JNE/ER, que desarrolla la Ley de Elecciones Regionales N° 27683.

Se considera que es conveniente que la ONPE asuma, en su calidad de órgano con competencias administrativas, la facultad de organizar las franjas electorales. Esta medida requiere ya sea que las normas sobre franja electoral en Elecciones Regionales sean incluidas en la LOE (como proponemos a lo largo de todo el documento) o que se modifique la LER y, con ésta, la reglamentación especial.

# 39

## Solución 39: Facultar a la tesorería, como órgano partidario, para la contratación de espacios publicitarios

Durante la campaña electoral de las Elecciones Generales de 2006, las siguientes organizaciones políticas contrataron espacios publicitarios a través de personas no autorizadas por los montos que se consignan a continuación:

Espacios publicitarios contratados por personas no autorizadas				
Organización política	En Diarios	En Radio	En TV	TOTAL
Solidaridad Nacional	324,004.77	164,281.20	-	488,285.97
Partido Popular Cristiano	61,669.20	167,267.53	-	228,936.73
Partido Aprista Peruano	1,713.60	196,387.10	-	198,100.70
Partido Democrático Somos Perú	9,078.00	13,690.80	101,330.60	124,099.40
Perú Posible	115,329.74	3,246.04	-	118,575.78
Unión por el Perú	67,293.41	35,913.74	-	103,207.15
Partido Justicia Nacional	30,627.68	16,711.04	32,049.57	79,388.29
Partido Socialista	-	-	77,957.06	77,957.06
Movimiento Nueva Izquierda	24,341.33	43,060.87	-	67,402.20
Con Fuerza Perú	22,055.40	-	29,631.91	51,687.31
Renovación Nacional	23,052.55	26,138.57	-	49,191.12
Fuerza Democrática	2,416.00	22,846.81	-	25,262.81
Movimiento Descentralista Perú Ahora	19,753.70	-	-	19,753.70
Frente Independiente Moralizador	2,932.31	15,893.22	-	18,825.53
Alianza para el Progreso	-	14,817.24	-	14,817.24
Avanza País	977.44	10,252.06	-	11,229.50
Coordinadora Nacional de Independientes	386	5,894.00	-	6,280.00
Partido Renacimiento Andino	1,970.64	1,385.75	-	3,356.39
Y se Llama Perú	1,891.81	-	-	1,891.81
<b>TOTAL</b>	<b>709,494</b>	<b>737,786</b>	<b>240,969</b>	<b>1,688,249</b>

Fuente: Informe resumen de verificación de los informes financieros de ingresos/aportes y gastos de campaña electoral (Elecciones Generales 2006-ONPE).

Uno de los factores que ha provocado el alto porcentaje de gastos no reportados a la tesorería es la rígida estructura de dirigentes autorizados para realizar contrataciones.

Según la LPP, los tesoreros son las únicas personas facultadas para contratar espacios de publicidad con los medios de comunicación<sup>29</sup>. En la práctica, esta norma implica que, en campañas con alto nivel de descentralización (elecciones parlamentarias, regionales y municipales) la aplicación de la norma se complique porque es imposible que un tesorero desde Lima contrate publicidad para todos los candidatos en campaña.

<sup>29</sup> Artículo 39º de la LPP.

*“es imposible que un tesorero desde Lima contrate publicidad para todos los candidatos en campaña”*

En vista de los problemas detectados, se sugiere que la norma cree las condiciones necesarias para que la Tesorería, como órgano partidario, genere una organización descentralizada, con órganos subnacionales con capacidad para contratar espacios de publicidad dentro de determinadas reglas que garanticen un adecuado control de los recursos utilizados.

Esta propuesta fue consultada con tesoreros y ex candidatos que sugirieron que la lista de las personas habilitadas para contratar espacios publicitarios sea informada a los medios de comunicación y publicada en la página web de la ONPE.

**Propuesta de modificación**  
**Ley de Partidos Políticos – Ley N° 28094**  
**Título VI. Del financiamiento de los partidos políticos**

**Artículo 40º.- Duración y frecuencia de la publicidad contratada en períodos electorales**

(...)

(...)

La publicidad sólo puede ser contratada por la Tesorería del partido político, del movimiento o de la organización política local. La organización política entrega la lista de integrantes de la Tesorería facultados para contratar publicidad a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, la que publica dicha lista en la página web de la ONPE. No se puede contratar publicidad electoral si no se ha puesto en conocimiento de la ONPE la lista descrita en este artículo.

# 40

## Solución 40: Especificar las infracciones a las reglas de contratación de publicidad electoral e imponer sanciones

*“las sanciones pecuniarias pueden no ser del todo efectivas”*

Una deficiencia importante en la LPP es la ausencia de una precisa definición de las infracciones a la norma y las sanciones que corresponden. El capítulo que regula la contratación de espacios publicitarios no es la excepción. De la lectura de los artículos que componen el título es posible deducir los siguientes mandatos que requerirían sanciones efectivas:

- Las tarifas ofrecidas por los medios de comunicación no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial.
- Las tarifas ofrecidas por los medios deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.
- La publicidad contratada con fines electorales está permitida desde los sesenta hasta los dos días previos al acto electoral.
- En Elecciones Generales el partido político solamente podrá contratar espacios publicitarios para propaganda electoral por un tiempo máximo de 5 minutos diarios en cada estación de radio y televisión.
- El espacio publicitario sólo puede ser contratado por el tesorero del partido político, movimiento u organización política de alcance local<sup>30</sup>.

La presente investigación no pretende llegar a redacciones definitivas sobre las sanciones que corresponden a las conductas señaladas porque considera que ellas deben derivarse de un debate entre los actores electorales, que garantice su compromiso con las normas que se generen y su posterior efectividad.

Sin embargo, se considera que las sanciones pecuniarias pueden no ser del todo efectivas. Es probable que las nuevas sanciones que se introduzcan a la norma deban vincularse a la pérdida de determinados derechos establecidos por la ley, tales como la participación en la franja electoral o los espacios políticos en período no electoral.

Finalmente, en las mesas de consulta convocadas para debatir estas propuestas se ha recogido algunas sugerencias como la de mejorar la determinación del sujeto infractor y extender la aplicación de las sanciones a los medios que ofrezcan espacios publicitarios infringiendo los tiempos máximos, los plazos o contratando personas que carecen de competencia para hacerlo.

<sup>30</sup> Según nuestra propuesta este supuesto debería ser modificado para permitir que la publicidad sea contratada por personas delegadas y autorizadas por la tesorería partidaria.



## Indicadores de las reuniones de consulta

Cuadro general de participantes de reuniones por etapa y lugar de consulta

	Nº de reuniones	Nº de instituciones participantes	Nº de representantes de las instituciones
Reuniones preparatorias en Lima	3	3	15
Reuniones de consulta por temas en Lima	11	34	90
Reuniones de consulta por temas en regiones: Cusco, Junín, Ucayali y Arequipa	10	74	170
Reuniones de consulta del total de propuestas en Lima	2	2	7
<b>Total de reuniones</b>	<b>26</b>		

Número de consultas por tema analizado

Temas y propuestas consultados	Nº de consultas en Lima	Nº de consultas en regiones	Nº total de consultas
Participación de la mujer	1	0	1
Participación de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios	1	2	3
Participación de jóvenes	1	2	3
Padrón electoral	1	1	2
Calendario electoral	1	0	1
Elecciones internas	2	4	6
Inscripción de candidatos	2	4	6
Fiscalización	3	0	3
Conformación de organismos electorales subnacionales	2	1	3
Franja electoral	1	0	1
Contratación de publicidad electoral	1	0	1
Cobertura periodística	0	1	1
Voto de peruanos en el extranjero	1	0	1
Cómputo y difusión de resultados	1	0	1
Jornada electoral	2	3	5
Consulta del total de propuestas	2	0	2

### Número de instituciones que participaron en las consultas y de representantes por tipo de institución

Instituciones	Nº de instituciones	Nº de representantes de las instituciones
Partidos políticos	22	93
Movimientos regionales	8	12
Organizaciones de alcance local	3	6
Autoridades electorales	4	46
Medios de comunicación	21	28
Instituciones públicas	7	14
Otras instituciones	33	56
Observadores voluntarios de Transparencia	1	27
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>282</b>

### Instituciones que participaron en las consultas, número de reuniones a las que asistieron y de representantes por institución

Instituciones	Nº de reuniones a las que asistieron	Nº de representantes de las instituciones
<b>Partidos Políticos</b>		<b>93</b>
Partido Socialista	3	6
Partido por la Democracia Social	3	2
Partido Acción Popular	8	7
Partido Perú Posible	3	4
Cambio 90	1	2
Partido Solidaridad Nacional	4	3
Partido Nacionalista Peruano	9	11
Coordinadora Nacional de Independientes	1	1
Movimiento Nueva Izquierda	6	4
Partido Popular Cristiano	2	3
Resurgimiento Peruano	1	1
Partido Aprista Peruano	9	19
Partido Avanza País	3	3
Partido Democrático Somos Perú	6	7
Partido Nación (por inscribirse)	3	1
Renovación Nacional	1	1
Alianza para el Progreso	2	1
FREPAP	3	6
Partido Humanista Peruano	1	1
Unión Por el Perú	4	2
Restauración Nacional	3	2
Agrupación Independiente Sí Cumple	4	6

<b>Movimientos Regionales</b>		<b>12</b>
Movimiento Regional Pachakuteq	1	1
Movimiento Regional Llanka'sun	2	2
Movimiento Regional Perú Ahora, Perú Adelante	1	1
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado APU	1	1
Frente Patriota Peruano	2	3
CONREDES	2	1
Esfuerzo Unido	1	1
Movimiento Regional Arequipa Tradición y Futuro	2	2
<b>Organizaciones Locales</b>		<b>6</b>
Fuerza Nueva	2	2
ARIM	1	2
Gobierno Ciudadano	1	2
<b>Autoridades Electorales</b>		<b>45</b>
ONPE	9	23
JNE/JEE	11	18
RENIEC	1	2
Miembros de mesa	2	3
<b>Medios de Comunicación</b>		<b>28</b>
ATV	1	1
Corporación Radial del Perú	1	2
Frecuencia Latina	1	2
Radio Quechua Peruana	1	1
15:50 Radio	1	2
Acurpuy	1	1
Radio Andina	1	2
Radio Señoral	1	1
Radio Armonía	1	1
Canal 4	1	1
Bether Radio	1	1
Radio Sabor	1	3
Voz de Huancayo	1	1
Cadena 15 TV	1	1
Cimar Comunicaciones	1	1
Canal 31 TV	1	1
TV Perú Canal 21	1	1
Radio la 91 FM	1	1
Radio y TV	1	1
Radio Super	1	1
Radio Municipal	1	2

<b>Instituciones públicas</b>		<b>14</b>
CONAJU	1	3
Ministerio de Relaciones Exteriores	1	1
Municipalidad del Cusco	1	1
Defensoría del Pueblo	4	6
Municipalidad de Huancayo	1	1
Gobierno Regional de Junín	1	1
Juzgado de Paz (CP Sapallazca)	1	1
<b>Otras instituciones</b>		<b>56</b>
SER	1	2
CAAAP	2	3
Chirapaq	1	1
CEPES	1	1
Confederación Campesina del Perú	1	1
Federación Mundial de Instituciones Peruanas	1	1
Instituto de Estudios Peruanos / Inmigra	1	2
IDEA	1	4
D-Cada Ciudadano	1	1
Centro Guamán Poma	1	3
Co joven	1	1
Mesa de Lucha contra la Pobreza	2	3
ASC Calandria	1	1
COINCIDE	1	1
CMP Flora Tristán	1	1
Asociación Juvenil de la ONU-Perú	1	3
Instituto Bartolomé de las Casas	1	3
Red Nacional de promoción de la Mujer	1	1
Propuesta Joven	2	1
OJIRU	2	1
INGRA	1	1
UNFPA – ACDI	1	2
CODESU	1	1
CANAT	1	2
APROBIP	1	1
AIDI	1	1
CEDRO	1	1
PRAES	1	1
IBOPE	1	2
Comunidad Campesina Q'ero	1	7
Colegio de Sociólogos	1	1
Asociación de Consumidores	1	1
Agencia Discovers Perú	1	1
<b>Observadores voluntarios de Transparencia</b>	<b>9</b>	<b>27</b>