

Proyecto de Ley N° 7746/2020-CR



Firmado digitalmente por:
APAZA QUISPE Yessica
Mónica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2021 13:39:58-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVARRIA VILCATOMA
Roberto Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2021 22:03:12-0500



Firmado digitalmente por:
CHAGUA PAYANO
Rosmosprote, Irhoscopt FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2021 01:22:31-0500



SUMILLA: PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA NOVENA DISPOSICIÓN TRANSITORIA A LA LEY N° 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Los Congresistas de la República, que suscriben, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa conferida por el artículo 107° de la Constitución Política y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:



Firmado digitalmente por:
GARCÉS VARGAS
Simon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2021 09:02:23-0500



Firmado digitalmente por:
MENDOZA MARQUINA Javier
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2021 22:25:28-0500

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA NOVENA DISPOSICIÓN TRANSITORIA A LA LEY N° 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Estado, en su artículo 2°, numeral 17) establece que es derecho fundamental de toda persona participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum;

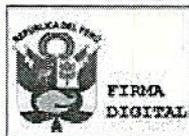
Que, el artículo 31° de la Constitución Política ha consagrado de manera explícita que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas, asimismo ha señalado que los ciudadanos tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica; y en su cuarto párrafo que "el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años, siendo facultativo después de esa edad;

Que, el derecho de participación política en los asuntos públicos de manera directa o a través de representantes libremente elegidos se encuentra también consagrado de manera expresa como un derecho humano en los diferentes instrumentos y convenciones internacionales de los que el Perú es parte, como puede apreciarse en el texto de el numeral 1) del artículo 21° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita por el Estado Peruano por Resolución Legislativa N° 13282 del 15 de diciembre de 1959; del literal a) del numeral 1) del artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobado por Decreto Ley N° 22231 del 11 de julio de 1978; el literal a) del artículo 25° del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos aprobado por el Perú por Decreto Ley N° 22128;

Que, la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Constitución ha establecido que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración



Firmado digitalmente por:
VEGA ANTONIO Jose
Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2021 17:03:09-0500



Firmado digitalmente por:
LOZANO INOSTROZA
ALEXANDER FIR 47582453 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/05/2021 16:48:26-0500



Firmado digitalmente por:
PANTOJA CALVO RUBEN FIR
44171688 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/05/2021 20:09:13-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,20....de.....MAYO.....del 2021.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 7746 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
QUIJSE APAZA YVAN FIR
42741824 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/05/2021 17:58:33-0500



"Año del Bicentenario

Firmado digitalmente por:
MONTOYA GUIVIN ABSALON
FIR 08448228 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/05/2021 19:17:59-0500

Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú;

Que, el artículo 35° de nuestra Carta Política ha establecido que “los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley” y que “tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica” con lo que queda claro que las organizaciones políticas son instituciones políticas fundamentales para el funcionamiento del sistema democrático y el ejercicio de los derechos políticos ciudadanos;

Que, la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es la norma que desarrolla el artículo 35° de la Constitución y establece el régimen jurídico para la existencia formal y funcionamiento de estas instituciones, siendo que en el marco de la reforma política impulsada por el gobierno, la referida norma ha sido modificada por la Ley N° 30995, estableciendo mayores requisitos para la constitución e inscripción de partidos políticos, señalándose en la primera disposición transitoria de esta última que, el plazo de adecuación de los partidos con inscripción vigente al nuevo régimen legal, corre a partir de los 90 días calendario posteriores a la aprobación del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, el cual ha sido aprobado mediante Resolución N° 0325–2019–JNE, publicado el 5 de diciembre de 2019, cuya Cuarta Disposición Final prescribe que “las organizaciones políticas inscritas antes de la publicación de las Leyes N.º 30995 y N.º 30998 debe adecuarse a lo dispuesto en el presente reglamento, en el plazo de noventa (90) días hábiles posteriores a la entrada en vigencia del mismo”;

Que, mediante Resolución N° 0127–2020–JNE publicado el 26 de febrero de 2020, el Jurado Nacional de Elecciones ha efectuado precisiones a las “reglas para la adecuación de las organizaciones políticas inscritas ante el Registro de Organizaciones Políticas al Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas”, a través de disposiciones para la ejecución del procedimiento de fiscalización del funcionamiento permanente de los comités partidarios de las organizaciones políticas, señalando en el numeral 1) de su artículo primero que “el plazo de noventa (90) días hábiles al que se refiere la Cuarta Disposición Final del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas para que las organizaciones políticas se adecúen al referido reglamento y presenten la documentación correspondiente ante la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas, vence el 16 de abril de 2020”;

Que, dada la intensidad de la vida política y electoral del país durante los años 2019 a 2021, con un calendario electoral prácticamente continuo entre las Elecciones Congresales extraordinarias 2020, las Elecciones Generales 2021, así como la Consulta popular de Revocatoria de Autoridades 2021 y las Elecciones Municipales y Regionales 2022, resulta que los plazos de adecuación a un nuevo régimen legal establecido en la reforma política en el marco de la emergencia nacional sanitaria declarada a consecuencia de la pandemia COVID 19, además de ser estrechos, resultan limitados para una eventual reinscripción de las organizaciones políticas canceladas, habida



Firmado digitalmente por:
ANCALLE GUTIERREZ Jose
Luis FAU 20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/05/2021 00:48:58-0500

cuenta que la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas reabrirá para este efecto un mes después de concluido el proceso electoral, según lo establecido en el artículo 4° de la LOP, es decir, en el mes de julio de 2021 aproximadamente, para la emisión de la resolución de cancelación de organizaciones políticas a que se refieren los literales a) y b) del artículo 13° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas y sus modificatorias, siendo que de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 11° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, sólo participan en la contienda electoral regional, aquellas organizaciones políticas que tengan inscripción vigente al momento de la convocatoria a la elección regional y municipal, es decir, al 5 de enero de 2022; por lo que el proceso de inscripción de organizaciones políticas canceladas deviene en inviable por las propias restricciones a las libertades personales en el marco del estado de emergencia sanitaria, el cual ha sido prolongado hasta el 2 de setiembre de 2021, conforme al Decreto Supremo N° 009-2021-SA que prorroga la Emergencia Sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, prorrogada por Decretos Supremos N° 020-2020-SA, N° 027-2020-SA y N° 031-2020-SA, manteniéndose las medidas de distanciamiento social, las limitaciones al ejercicio pleno de la libertad de tránsito o locomoción que son necesarias para evitar el contagio del coronavirus y que, a su vez, limitan la realización de actividades proselitistas;

Que, bajo el contexto de la pandemia COVID 19, se han llevado a cabo las Elecciones Generales 2021 la misma que registró un alto nivel de ausentismo ascendente al 29.95% del total de electores que integran el padrón electoral aprobado por el JNE, lo que evidencia que las restricciones a las libertades personales de tránsito o locomoción, reunión y otros derechos sobre los que se asientan las actividades proselitistas, son realmente una limitante para lograr con éxito la reinscripción de organizaciones políticas, así como los procedimientos de adecuación a las Leyes N° 30995 y 30998, pudiéndose incrementar el riesgo de contagio del coronavirus;

Que, una vez concluido el proceso de Elecciones Generales 2021, sobreviene la declaración de cancelación de organizaciones políticas en los supuestos a que se refieren los literales a) y b) del artículo 13° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que debe ser emitida por la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas, lo que generaría nuevos procedimientos de inscripción de las organizaciones políticas afectadas, ad portas de la convocatoria a Elecciones Regionales y Municipales a efectuarse el 5 de enero de 2022 – que expondrían a los ciudadanos a contraer el coronavirus en el marco de la Pandemia COVID 19, por lo que resulta pertinente, prorrogar la aplicación de dicha cancelación de la inscripción hasta la culminación o cierre de las Elecciones Regionales y Municipales 2022; a fin de favorecer el derecho de participación política en el referido proceso electoral que demanda un volumen importante de cargos por proveer a nivel nacional;

Que, por las razones expuestas y, en atención a los principios de coherencia normativa y de primacía de la realidad, los cuales informan a todo el ordenamiento jurídico, es necesario que el parlamento emita una ley que reprogramme en el tiempo los actos de adecuación partidaria a la legislación y de

cancelación de las organizaciones políticas por causales vinculadas al proceso electoral antes mencionados a fin de evitar la intensidad de la movilidad social de las actividades proselitistas que no favorecen al cumplimiento de las medidas de distanciamiento social dictada por el gobierno para combatir la pandemia del COVID 19 y en consecuencia disponga la suspensión del plazo de adecuación a las disposiciones establecidas en las Leyes N° 30995 y N° 30998 y de la cancelación de la inscripción de las organizaciones políticas hasta que concluya las Elecciones Regionales y Municipales 2022;

Que, por en ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República confiere a los suscribientes de la presente iniciativa legislativa, presentamos el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República ha dado

La siguiente:

LEY QUE INCORPORA NOVENA DISPOSICIÓN TRANSITORIA A LA LEY N° 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Artículo 1°.- Incorporación de novena disposición transitoria a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Incorpórase la novena disposición transitoria a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, la cual queda redactada con el siguiente texto:

Novena.- La Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones declara la cancelación de la inscripción de organizaciones políticas a que se refieren las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 13 de la presente ley a consecuencia de los resultados de las Elecciones Generales 2021, luego de concluido el proceso de elecciones regionales y municipales 2022.

Artículo 2°.- Normativa complementaria

El Jurado Nacional de Elecciones emite las directivas que se requieran para la aplicación y cumplimiento de la presente ley

Lima, 18 de mayo de 2021

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y LAS ELECCIONES GENERALES

La Emergencia Sanitaria Nacional declarada por la Pandemia COVID 19 ha incidido en la vida cotidiana de todos los ciudadanos, actores sociales, económicos, políticos y culturales y en el Perú desde hace 1 año y 2 meses aproximadamente, dando lugar a un replanteamiento de la reglas electorales a fin de garantizar la organización y realización de la Elecciones Generales 2021, adaptándose los procedimientos presenciales tradicionales para la emisión del voto y la participación política electoral a las nuevas tecnologías de la información que favorecen las actividades remotas no presenciales, observando las restricciones a las libertades personales y el distanciamiento social que esta coyuntura impone a todos los ciudadanos.

El Estado de Emergencia sanitaria en el que se encuentra el país a consecuencia de la pandemia generada por el Coronavirus – COVID 19, fue declarada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo N° 048–2020–SA y por Decreto Supremo N° 044–2020–PCM, el cual fue precisado por los Decretos Supremos N° 045–2020–PCM y N° 046–2020–PCM y ampliado por los Decretos Supremos N° 051–2020–PCM, N° 064–2020–PCM, N° 075–2020–PCM, N° 083–2020–PCM, N° 094–2020–PCM, etapa que comprendió desde el 16 de marzo hasta el 31 de julio del 2020. A través de la emisión de diversos Decretos Supremos, siendo el último el 009–2021–SA, se extendió dicha situación, prolongándose y focalizándose en distintas circunscripciones políticas departamentales (regionales) que son la base de las circunscripciones electorales para elegir a los Congresistas de la República, manteniendo el distanciamiento social que finalmente impiden el ejercicio del proselitismo político que tradicionalmente se ha practicado en el Perú.

Durante la vigencia de este estado, se dictaron las medidas de inmovilización social y, luego, el distanciamiento social de todas las personas con la consecuente restricción y limitación de la libertad de tránsito o locomoción así como del derecho de reunión para que se cumpla cabalmente la política sanitaria dispuesta por el Poder Ejecutivo a efectos de combatir la pandemia.

En este contexto, el poder Ejecutivo, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 118° de la Constitución, emitió el Decreto Supremo N° 122–2020–PCM, en virtud del cual convocó a Elecciones Generales 2021, en la que simultáneamente se eligen a las siguientes autoridades públicas¹:

¹ La elección del Presidente de la República como del Congreso se efectúa simultáneamente en el marco de Elecciones Generales. Ello se desprende de los artículos 16° y 20° de la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones.



II. INCIDENCIA DE LA PANDEMIA EN LAS ACTIVIDADES ELECTORALES, POLÍTICAS Y PARTIDARIAS

2.1 Adecuación del marco legislativo electoral al contexto de la pandemia

La declaratoria de la emergencia sanitaria por la Pandemia COVID 19 como ya se ha señalado trajo como consecuencia que las actividades cotidianas de la sociedad y del Estado tengan que desarrollarse cumpliendo las medidas de confinamiento social y luego, la de distanciamiento social y la sustitución de actos presenciales ante la administración pública, por mecanismos remotos que sujetan la interacción social e interpersonal de las personas, la sociedad y el Estado a protocolos de actuación que eviten el contagio y la propagación de la enfermedad.

En el marco de la pandemia y de la vigencia del Estado de emergencia sanitaria, el Congreso de la República emitió un conjunto de normas para que las Elecciones Generales 2021 se adecuaran a las circunstancias que exigía la pandemia, así como la emisión de normas que siguieran en la línea de establecer mayores filtros para que las organizaciones políticas tengan mayor rigurosidad en la selección de sus candidatos y que exista una participación electoral inclusiva, promoviendo la cuota paritaria y la alternancia en la conformación de fórmulas y listas de candidatos.

Para tal cometido, se aprobó, la Ley N° 31010, a partir de la cual el propio Congreso amplía el período de producción legislativa que ha regido las Elecciones Generales 2021, así se aprobaron, entre otras, las siguientes leyes:

- i) Ley N° 30030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos;
- ii) Ley N° 31032, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero;

- iii) Ley N° 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID 19;
- iv) Ley N° 30042, electoral que se abre con la se emitirán leyes electorales con probable impacto en la normativa estatutaria o reglamentaria electoral;
- v) Ley N° 31042, Ley de Reforma Constitucional que incorpora el artículo 34 – A y el artículo 39 – A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública;
- vi) Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI del Financiamiento de los partidos políticos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Los 25 287 954 ciudadanos habilitados para votar, no podían quedar exentos de medidas sanitarias en el marco de la pandemia para concurrir a las urnas y en dicha línea, el Congreso de la República, emitió un conjunto de reglas específicas para que dicha elecciones puedan llevarse a cabo. Así se aprobó la Ley N 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el Marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID – 19, cuyo artículo 1° incorpora 6 disposiciones transitorias a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para su aplicación exclusiva en las Elecciones Generales del año 2021.

Respecto a dichas disposiciones cabe señalar algunas que inciden directamente en la participación electoral que en el marco de estas elecciones es estrictamente presencial, habida cuenta que la Oficina Nacional de Procesos Electorales ha descartado la aplicación de cualquier modalidad de voto electrónico sea presencial o no presencial; y nos referimos a Sexta y Octava Disposiciones Transitorias que establecen lo siguiente:

Sexta Disposición Transitoria

Las personas en grupos de riesgo para COVID-19, identificadas por la Autoridad Nacional Sanitaria de conformidad con las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, están exentas del pago de la multa por omisión al sufragio o de inasistencia a la integración de las Mesas de Sufragio. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe habilitar una plataforma virtual para el trámite de justificación o dispensa que corresponda y emitir el reglamento respectivo. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe hacer lo propio en relación al trámite de excusas para ser miembro de Mesa. Todos los trámites señalados en la presente disposición son gratuitos.

Octava Disposición Transitoria

Los locales en que deban funcionar las Mesas de Sufragio son designados por las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), para lo cual se pueden considerar otro tipo de recintos a los señalados en el primer párrafo del artículo 65 de la

presente Ley. Las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) disponen que en un mismo local funcionen el menor número posible de Mesas de Sufragio, y se garanticen todas las medidas de control y seguridad sanitarias establecidas en el Protocolo Sanitario que, para tal efecto, determinen la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Ministerio de Salud.

Dichas disposiciones electorales emitidas especialmente para las Elecciones Generales 2021 en el contexto de la pandemia COVID 19, evidencian que este factor no puede quedar ajeno al análisis de las relaciones políticas entre los organismos electorales, las organizaciones políticas y los ciudadanos que son el eje central en el funcionamiento democrático, por lo que para las Elecciones Regionales y Municipales 2022, el Congreso de la República tendrá que emitir normas electorales especiales para que dicha elección se lleve a cabo de acuerdo a las circunstancias que genere la evolución de la pandemia COVID 19, por lo que el marco legal y regulatorio de las mencionadas elecciones igual se vería afectado.

2.2 Afectación a las libertades personales para realizar actividad política

En el contexto actual de inmovilidad social por el Estado de Emergencia, la actividad proselitista de afiliación y de fortalecimiento de comités partidarios, así como de un eventual proceso de reinscripción de organización política a ser canceladas, implicaría activar los formalismos para afiliar a ciudadanos y constituir comités partidarios deviene en impracticable. Por lo que, atendiendo a estas circunstancias, resulta pertinente el cese de estos procedimientos que se dan en un marco de competencia entre los partidos por lograr su adecuación, reinscripción, o la mayor cantidad de afiliaciones de cara a las Elecciones Regionales y Municipales 2022 a convocarse el 5 de enero de 2022.

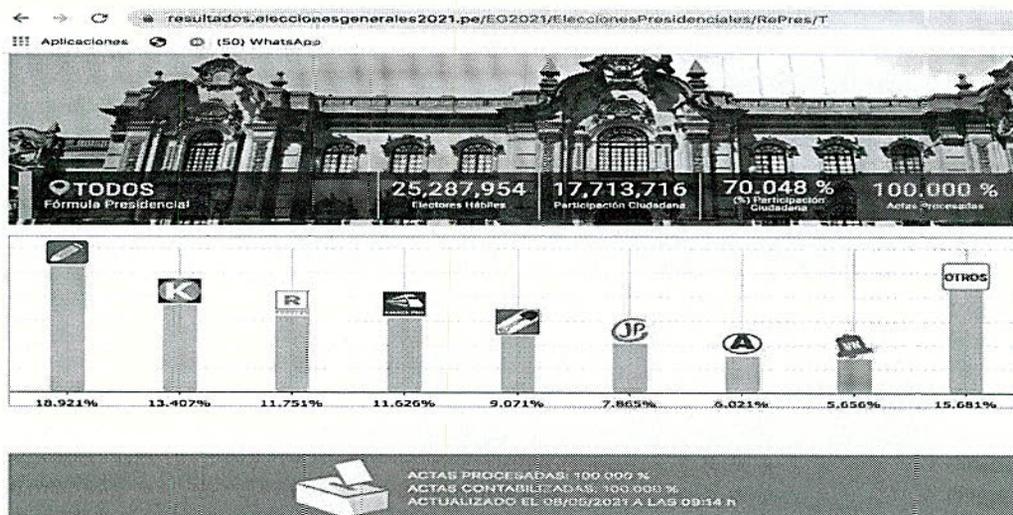
2.3 Afectación a la participación política de los ciudadanos

Para las EG 2021, el JNE mediante Resolución N° 303 – 2020 –JNE, el JNE aprobó el Padrón Electoral Nacional para las Elecciones Generales 2021, el cual registra la siguiente población electoral:

	CANTIDAD ELECTORES
TOTAL DE ELECTORES EN EL TERRITORIO NACIONAL	24 290 921
TOTAL DE ELECTORES QUE RESIDEN EN EL EXTRANJERO	997 033
TOTAL DE ELECTORES	25 287 954

La Sexta Disposición Transitoria de la LOE, establece medidas necesarias e idóneas para salvaguardar la salud de los electores de aquellos grupos etareos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y también se prevé la exoneración del pago de la multa para que las personas que están contagiadas e imposibilidad de acudir a las urnas, de modo tal que la proyección de ausentismo, por efectos de la pandemia, que debe considerarse como

elemento adicional al histórico, como se aprecia de los resultados de la primera vuelta electoral de las Elecciones Generales 2021:



El ausentismo es una variable cuantitativa que está dada por la cantidad de ciudadanos registrados en el padrón electoral que no asistieron al acto de sufragio y que, por ende, son considerados estadísticamente como omisos al sufragio. El ausentismo es una variable cuantitativa pues se deduce de sustraer al total de electores hábiles registrados en el padrón electoral (TP) aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones, la cantidad de votos emitidos (VE). En e caso de la primera vuelta de las Elecciones Generales 2021, el ausentismo llegó a 7 574 238 electores, que equivale al 29.95% del total de ciudadanos que integran el padrón electoral. Dicha cantidad supera el histórico estadístico de las elecciones sobre el ausentismo, como se observa a continuación:

AUSENTISMO ELECTORAL REGISTRADO EN ELECCIONES DESDE 1980 HASTA 2021

Elección	Padrón electoral	Ausentismo	
		Omisos al sufragio	% Padrón
1980	6 401 101	1 349 773	20.86
1985	8 333 433	7 88 597	9.46
1990 1ra. E	10 013 225	2 176 109	21.73
1990 2da. E	10 007 614	2 049 382	20.48
1995	12 417 946	3 348 303	26.96
2000 1ra. E.	14 567 468	2 501 239	17.17
2001 1ra. E	14 906 233	2 641 884	17.72
2006 1ra. E.	16 494 906	1 862 903	11.29
2011 1ra. E.	19 949 093	3 249 359	16.28
2016 1ra. E.	22 901 954	4 167 824	18.20
2021 1ra. E.	25 287 954	7 574 238	29.95

El ausentismo en el curso de las EG 1980 a 2016 ha fluctuado entre el 9.46% y el 26.96% del padrón electoral. Un promedio aritmético de las cifras mostradas nos indican que el ausentismo es de 18.1% del total de electores integrantes del padrón electoral. A partir de ello, también se conoce, por datos histórico estadísticos que en el proceso de Elecciones Generales 2016, el promedio de votos nulos y blancos que para efectos prácticos y electorales constituyen un solo bloque, son un componente del comportamiento electoral que fluctúan entre el 16 a 20% de participación electoral, en consecuencia, los votos válidos sobre los cuales se premia el acceso a los escaños parlamentarios fluctúa entre el 74 a 80% del total de ciudadanos que integran el padrón electoral, concurrentes al acto de sufragio. El ausentismo en la primera vuelta electoral de la elección presidencial 2021 se incrementó llegando al 29.95% del total del padrón electoral y en consecuencia, el nivel de participación decreció al 70.05% del total del padrón electoral, reduciendo la posibilidad de los partidos de superar la barrera electoral y obtener representación parlamentaria.

Pero, el incremento del ausentismo en las elecciones generales 2021 se explica por el impacto de la pandemia, pues ha generado el deceso de electores, así como la identificación de grupos etéreos de electores contagiados y con mayor vulnerabilidad al COVID 19, así como las propias restricciones a las libertades personales dictadas en el marco de la pandemia COVID 19, que afectan la concurrencia a las urnas.

Las mencionadas restricciones siguen aún vigentes en la medida que las nuevas sepas del coronavirus requieren de dichas medidas para evitar los contagios, situación que ha decir de los especialistas persistirá, debiéndose observar las complejas condiciones para que las organizaciones políticas puedan desarrollar actividades proselitistas y partidarias, tales como la actualización de comités y adecuación a la normativa partidaria a las nuevas disposiciones electorales y peor aún, iniciar el proceso de reinscripción en un período muy corto de tiempo. Al 8 de mayo de 2021, ya se han registrado 63 826 decesos:



Fuente: Ministerio de Salud. Ver: covid19.minsa.gob.pe

Al 6 de mayo, se registró un número de fallecidos ascendente a 63 519, y el 5 de mayo se llegó a 63 223 fallecidos; y el 4 de mayo se registro 62 674. De modo que el incremento del número de fallecidos aún nos sigue mostrando la letalidad de la enfermedad y su impacto en el país por lo que todavía resulta pertinente mantener las medidas que reduzcan las posibilidades de contagio

El Ministerio de Salud para evitar la propagación de la COVID-19, continúa recomendando el distanciamiento físico de al menos un metro de distancia de otra persona, usar doble mascarilla, lavarse las manos de manera frecuente y usar escudos faciales en el transporte público. El Gobierno extendió el estado de emergencia hasta el 2 de septiembre del 2021, a fin de seguir con la lucha contra el coronavirus en el país. Es decir, que, bajo estas circunstancias, activar procedimientos políticos de amplia movilización social constituyen un serio riesgo para la lucha contra la pandemia. Respec toa este extremo, el Poder Ejecutivo en el sétimo considerando del Decreto Supremo N° 009-2021-SA que prorroga la Emergencia Sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, prorrogada por Decretos Supremos N° 020-2020-SA, N° 027-2020-SA y N° 031-2020-SA, ha señalado lo siguiente:

“Que, el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud, a través del Informe Técnico IT 002-CDC-2021, señala que, hasta que no se logre alcanzar los niveles de inmunidad adecuados de protección de la población, además de las nuevas variantes del coronavirus con características de mayor transmisibilidad, sin poder descartar la probabilidad que surjan variantes que no respondan a las actuales vacunas en producción, y estando enfrentando una segunda ola epidémica con un crecimiento acelerado de casos y fallecidos; existe una alta probabilidad que esta pandemia se prolongue todo

este año a través de olas epidémicas, debido a un diferente e imprevisto comportamiento del SARS-CoV-2 en nuestro país;"

Es decir, que dichas medidas de protección y conservación de la salud de la población deben seguir vigentes por lo menos en todo lo que queda del año.

2.4 Nuevas cepas del Coronavirus

Los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de Estados Unidos están rastreando las siguientes variantes cuya síntesis replicamos a continuación:

- **B.1.1.7:** esta variante se descubrió en el Reino Unido; en este momento está circulando en casi todos los estados de nuestro país y los CDC predicen que se convertirá en la cepa dominante en Estados Unidos para abril. Un estudio con revisión científica externa que se publicó el 10 de marzo reveló que la variante tiene un índice de mortalidad considerablemente más alto que la cepa original.
- **B.1.351:** esta variante se identificó por primera vez en Sudáfrica y se encuentra en por lo menos 24 estados de nuestro país. Suscita preocupación entre los científicos porque contiene una mutación que podría permitir que el virus eluda algunos de los anticuerpos que se producen con las vacunas.
- **P.1:** esta variante se descubrió en Brasil y se encuentra en al menos nueve estados de nuestro país. Los estudios sobre su propagación en la ciudad brasileña de Manaus indican que puede tener la capacidad de volver a infectar a personas que ya se infectaron con la cepa original.
- **Variantes generadas en EE.UU:** los investigadores están observando otras variantes preocupantes que se originaron en Estados Unidos, como la B.1.526 en la ciudad de Nueva York y la B.1.427/429 en California².

A estas se suma la variante de la India, que viene generando pérdidas humanas en dicho país. Con relación a las variantes que son mutaciones del virus y que por lo antecedentes, se van expandiendo por el mundo, cabe señalar que es inminente la prolongación de la emergencia sanitaria, así como de la vigencia de las medidas preventivas que limitan las distintas actividades políticas y sociales de los ciudadanos.

Los virus se multiplican aceleradamente y presentan nuevas mutaciones, según la autorizada opinión de Dr. William Schaffner, especialista en enfermedades infecciosas en Vanderbilt University Medical Center en Nashville y director médico de la National Foundation for Infectious Diseases. Asimismo, acota que "la mayoría de estos diminutos cambios genéticos no tienen ningún

² AARP (anteriormente American Association of Retired Persons) es una organización estadounidense sin ánimo de lucro independiente, que atiende las necesidades e intereses de las personas mayores de 50 años. En: <https://www.aarp.org/espanol/salud/enfermedades-y-tratamientos/info-2021/nueva-cepa-covid-19.html>

impacto en el comportamiento del virus. Las nuevas variantes que los CDC están rastreando se destacaron por propagarse con mayor facilidad, de modo que pueden sustituir rápidamente a otras variantes del virus y asumir una presencia predominante."

Señala la AARP (anteriormente American Association of Retired Persons) que "un estudio con revisión científica externa que se publicó en la revista BMJ el 10 de marzo halló que las personas infectadas con la variante B.1.1.7 del Reino Unido tienen entre un 32 y un 104% más probabilidades de morir que quienes contraen la cepa original del virus. Aún no resulta claro si las otras variantes se vinculan con una enfermedad más grave. Debido a que las variantes son más contagiosas, también es posible que puedan infectar a más personas más rápido, lo que puede aumentar las tasas generales de hospitalización y muertes."

La rápida expansión de las distintas variantes del COVID 19, constituyen suficiente fundamento para que los Estados regulen las actividades sociales y permitan actividades colectivas estrictamente necesarios, evitando exponer la vida y la salud de las personas que se encuentran bajo su circunscripción territorial y desde esta perspectiva preventiva, la fórmula jurídica propuesta en la iniciativa legislativa que se postula resulta razonable.

III. EL PROCEDIMIENTO DE ADECUACIÓN PARTIDARIA A LA LEGISLACIÓN QUE HA INCORPORADO LAS ELECCIONES PRIMARIAS

La adecuación de la estructura y normativa partidaria a las nuevas disposiciones establecidas en las leyes 30995 y 30998 comprende, como lo ha señalado el Jurado Nacional de Elecciones en el numeral 2) del artículo primero de la Resolución N° 0127-2020-JNE, los siguientes aspectos³:

- "2. La adecuación debe efectuarse respecto de los siguientes puntos:
 - a. Número mínimo de afiliados, hasta completar la cantidad establecida mediante la Resolución N° 0345- 2019-JNE, de fecha 10 de diciembre de 2019, según corresponda a cada partido político o movimiento regional, de ser el caso.

³ Debemos recordar que las leyes 30995 y 30998 fueron publicadas en el diario oficial El Peruano el 30 de agosto de 2019 y en condiciones de normalidad constitucional, la acción política de los partidos inscritos se hubiese concentrado en atender dicha necesidad. Empero, las tensiones políticas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, ambos elegidos para el período gubernativo 2016-2021, conllevaron a la disolución del Congreso de la República mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM de fecha 30 de setiembre de 2019, en el que simultáneamente se convocó a Elecciones Congresales Extraordinarias para que el 26 de enero de 2020 la ciudadanía concurra a las urnas para elegir a los miembros del Congreso que completará el período del parlamento disuelto, correspondiente a los años 2020 y 2021, siendo que la nueva prioridad de la política partidaria y nacional fue el avocamiento a la participación electoral a fin de salir de la situación de excepcionalidad y lograr que el país retorne a la normalidad constitucional. Dichas leyes no pudieron aplicar a las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 porque no fueron emitidas antes del año de anticipación a la convocatoria de este proceso electoral, como lo establece el artículo 4° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones para toda ley aplicable a un proceso electoral.

- b. Número mínimo de comités partidarios. Tratándose de los comités partidarios ya existentes que cumplan con los requisitos de ley vigentes, la información sobre el domicilio de estos debe ser ratificada o actualizada por la organización política.
- c. Estatuto.
- d. Reglamento Electoral."

Sin embargo, mediante Resolución N° 0158–2020–JNE dicho proceso fue suspendido por razón de la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria⁴. Pero no obstante que la emergencia sanitaria sigue vigente, el JNE ha emitido la Resolución N° 0458–2021–JNE en virtud de la cual reactiva dicho proceso y ha dispuesto que las organizaciones políticas con inscripción vigente en el ROP deben efectuar las siguientes actividades:

- a. Los partidos políticos deben revisar, actualizar y solicitar la inscripción de su Reglamento Electoral y Estatuto, tomando en consideración las disposiciones legales vigentes y lo establecido por la norma estatutaria inscrita en el Registro de Organizaciones Políticas; para ello, sus cuadros directivos deben estar vigentes e inscritos en la partida respectiva.
- b. Los movimientos regionales deben elaborar y/o revisar, actualizar y solicitar la inscripción de su Reglamento Electoral y Estatuto, tomando en consideración las disposiciones legales vigentes y lo establecido por la norma estatutaria inscrita en el Registro de Organizaciones Políticas; para ello, sus cuadros directivos deben estar vigentes e inscritos en la partida respectiva.
- c. Las organizaciones políticas deberán presentar las solicitudes de inscripción como máximo al 31 de julio de 2021.
- d. Las organizaciones políticas que cuenten con sanciones impuestas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, por no presentar su información financiera de manera oportuna, deberán acreditar que han cumplido con la sanción correspondiente al momento de presentar su solicitud.
- e. La Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas suspenderá la partida electrónica de las organizaciones políticas que no cumplan con la referida adecuación en el plazo señalado, de manera indefinida hasta que cumplan con lo señalado.
- f. La adecuación de las organizaciones políticas se debe realizar en un solo acto, es decir, que se debe solicitar, en conjunto, la inscripción de su Estatuto y Reglamento Electoral."

⁴ El fundamento jurídico 1.3 de la Resolución N° 0458–2021–JNE de fecha 14 de abril de 2021 es claro al explicar esta situación:

"1.3. Sin embargo, dada la declaración del Estado de Emergencia Nacional y aislamiento social obligatorio, decretados mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y prorrogados por los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM y N° 064-2020-PCM, publicados en el diario oficial *El Peruano*, el 15 y 27 de marzo y 10 de abril de 2020, respectivamente, por las graves circunstancias que viene atravesando el país como consecuencia del brote del virus COVID-19, el Jurado Nacional de Elecciones dispuso, a través de la Resolución N.º 0158-2020-JNE, la suspensión del plazo de adecuación, pues, de continuar con ello, esta institución habría desconocido las implicancias del referido Estado de Emergencia."

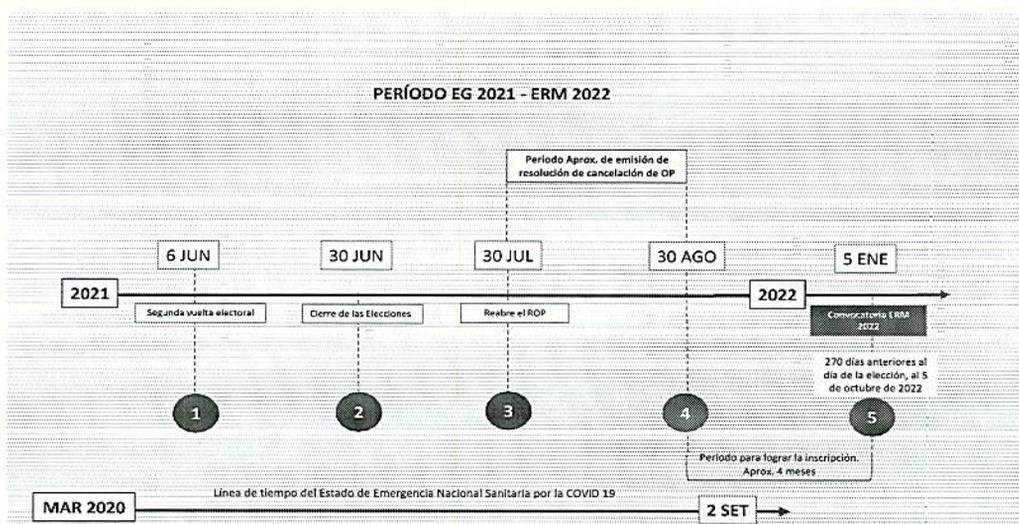
Es evidente que el JNE como órgano que vela por el cumplimiento de la legalidad electoral tiene el deber de impulsar el proceso de adecuación normativa y estatutaria de las organizaciones políticas, en tanto las leyes que exigen dicha adecuación sigan vigentes. Desde esta óptica corresponde al Poder Legislativo emitir las leyes correspondientes para que dichas actividades se difieran en tanto persista la pandemia COVID 19, que fue el motivo o fundamento que justificó la suspensión del proceso de adecuación.

IV. FÓRMULA JURÍDICA CONTENIDA EN LA PROPUESTA

La fórmula jurídica propuesta, contiene 2 artículos: i) el artículo primero propone incorporar la novedosa disposición transitoria a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas para que la declaratoria de cancelación de la inscripción de organizaciones políticas a que se refieren las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 13 de la presente ley a consecuencia de los resultados de las Elecciones Generales 2021, se efectúe luego de concluido el proceso de elecciones regionales y municipales 2022; y, ii) el artículo segundo establece una disposición para que el Jurado Nacional de Elecciones, en ejercicio de sus facultades reglamentarias dicte las directivas que sean necesarias para el cumplimiento de la ley a aprobarse, de ser el caso.

V. OBJETO DE LA FÓRMULA JURÍDICA PROPUESTA

El objeto de la presente iniciativa legislativa es reconducir los actos políticos partidarios, así como los efectos de la eventual reinscripción de organizaciones políticas a consecuencia de la aplicación de las causales de cancelación previstas en los literales a) y b) del artículo 13° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas – LOP, a partir de la culminación de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, por cuanto el contexto de emergencia nacional sanitaria por la que atraviesa el país desde hace más de un año por la pandemia COVID 19 mantiene las restricciones al pleno ejercicio del derecho de reunión, locomoción; lo cual enerva las condiciones de movilización, proselitismo y activismo política para el impulso de dichos procedimientos:



Elaboración propia.

La Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es la norma que desarrolla el artículo 35° de la Constitución y establece el régimen legal para la existencia legal y funcionamiento de estas instituciones⁵, y a consecuencia de las leyes antes mencionadas, ha quedado modificado en materia de requisitos para la constitución, existencia, inscripción de partidos políticos y procesos de democracia interna, por lo que el Jurado Nacional de Elecciones en aras de definir un régimen legal transitorio para selección de candidatos y elección de autoridades partidarias y brindar mayor seguridad jurídica, indicó que el plazo de adecuación de los partidos con inscripción vigente, al nuevo régimen legal, corre a partir de los 90 días hábiles posteriores a la aprobación del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, como se aprecia en la Cuarta Disposición Final del referido reglamento aprobado mediante Resolución N° 0325-2019-JNE, publicado el 5 de diciembre de 2019, la cual prescribe que "las organizaciones políticas inscritas antes de la publicación de las Leyes N.º 30995

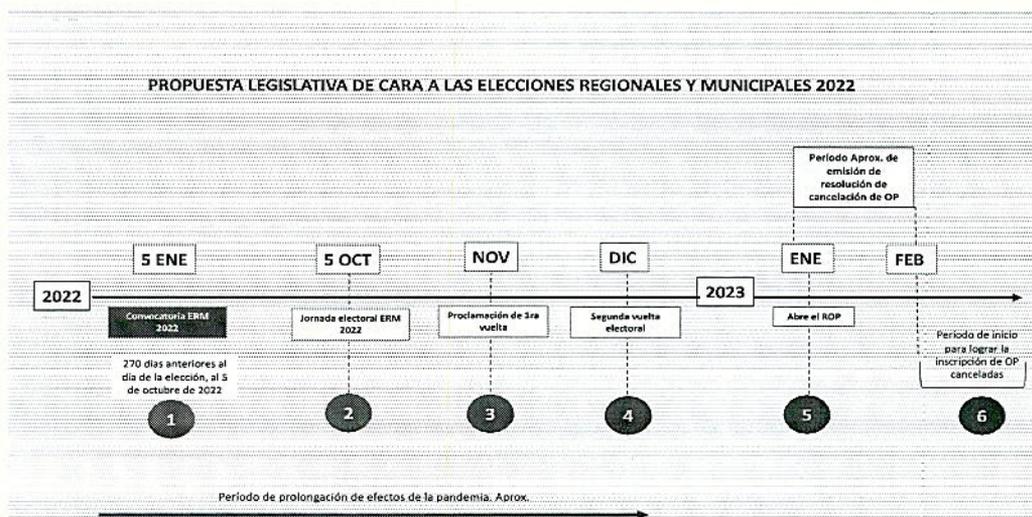
y N.º 30998 deben adecuarse a lo dispuesto en el presente reglamento, en el plazo de noventa (90) días hábiles posteriores a la entrada en vigencia del mismo", plazo que ha quedado ratificado por el numeral 1) del artículo primero de la Resolución N° 0127-2020-JNE⁶ publicado el 26 de febrero de 2020.

⁵ El artículo 35° de nuestra Carta Política ha establecido que "los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley" y que "tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica" con lo que queda claro que las organizaciones políticas son instituciones políticas fundamentales para el funcionamiento del sistema democrático y el ejercicio de los derechos políticos ciudadanos.

⁶ En esta resolución, el Jurado Nacional de Elecciones estableció precisiones a las "reglas para la adecuación de las organizaciones políticas inscritas ante el Registro de Organizaciones Políticas al Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas", a través de disposiciones para la ejecución del procedimiento de fiscalización del funcionamiento permanente de los comités partidarios de las organizaciones políticas, señalando en el numeral 1) de su artículo primero que "el plazo de noventa (90) días hábiles al que se refiere la Cuarta Disposición Final del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas para que las organizaciones políticas se adecúen al referido reglamento y presenten la documentación correspondiente ante la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas, vence el 16 de abril de 2020".

Habida cuenta que los trámites administrativos quedaron suspendidos durante con la declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional, el JNE emitió la Resolución N° 0158-2020-JNE para suspender dichos procedimientos de adecuación. Encontrándonos ad portas de culminar el proceso de Elecciones Generales 2021 el mencionado organismo electoral ha reactivado el procedimiento de adecuación a través de la Resolución N° 0458-2021-JNE estableciendo como plazo para ello el 31 de julio de 2021, cuando se supone que el vencimiento del mismo debe fijarse en fecha posterior a la emisión de la resolución de cancelación de las organizaciones políticas por las causales establecidas en los literales a) y b) del artículo 13° de la LOP. No obstante ello, las condiciones sanitarias de distanciamiento social aun persisten por el incremento de contagios en la segunda ola de la pandemia, que ha incrementado el promedio diario de personas fallecidas a 300, por lo que aún, bajo estas condiciones la realización de diligencias para cumplir con las exigencias legales pueden incrementar el riesgo de contagios.

Desde dicha perspectiva, la fórmula jurídica propuesta plantea la cancelación de organizaciones políticas en aplicación de las causales a que refieren los literales a) y b) del artículo 13° de la LOP, se diferan para después de la conclusión del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2022, en la medida que, al igual que en las Elecciones Generales 2021 se requerirá la aprobación de un marco legislativo especial para llevar a cabo dicho proceso electoral en un contexto de pandemia que a través de las nuevas variantes del Coronavirus, van a requerir la ampliación del Estado de Emergencia Nacional Sanitaria.



Elaboración propia.

2.2 La viabilidad jurídica de la propuesta legislativa

Las causales de cancelación de la inscripción de organizaciones políticas a que se refieren los literales a) y b) del artículo 13 de la LOP, es viable, habida cuenta que son normas de aplicación post electoral, es decir, que rigen la vida partidaria, fuera de una elección general o tras haber culminado esta,. En consecuencia, dichas disposiciones se encuentran fuera del margen y finalidad de la conservación de las reglas electorales, a que se refieren el artículo 4° y la tercera disposición transitoria de la Ley N 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

CONCLUSIÓN

Analizando en perspectiva la incidencia de la Pandemia COVID 19 en la actividad política partidaria, se tiene que el proceso de adecuación se ha visto desbordado, en principio por la superposición de actividades propias de la adecuación de los partidos a las leyes 30995 y 30998 con las actividades del calendario electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 y las Elecciones Generales 2021 que sumergió la capacidad operativa de los partidos a dicha prioridad para reconducir al país a la normalidad democrática; y, posteriormente, el plazo otorgado por el JNE se ha visto reducido por la inmovilidad social dispuesta por la declaratoria del Estado de Emergencia conforme a los decretos supremos 044-2020-PCM y 051-2020-PCM y la consecuente suspensión de los procedimientos administrativos electorales y de toda actividad política proselitista, lo que en definitiva ha afectado las condiciones materiales para que las organizaciones políticas puedan concentrar sus esfuerzos en la tarea de adecuación normativa dentro de los plazos de ley.

Dicha situación se ha venido extendiendo en el tiempo, por la propia evolución de la pandemia, por lo que en el marco del Estado de Emergencia que aún continúa, siguen vigentes las medidas de distanciamiento social de las personas ante el peligro de contagio de las nuevas cepas del COVID 19, así como la restricción de los derechos y libertades fundamentales por lo que no sólo se torna en complicado el proceso de adecuación, sino también los eventuales procesos de reinscripción de organizaciones políticas en el marco de la pandemia, con lo cual resulta razonable que dichas actividades se retomen tras la conclusión de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, que requieren de un importante volumen de oferta electoral para que se pueda cubrir las candidaturas y cargos por proveer, habida cuenta que las organizaciones políticas locales no participarán en la referida contienda electoral.

Por las razones expuestas y, en atención a los principios de coherencia normativa y de primacía de la realidad, los cuales informan a todo el ordenamiento jurídico, es necesario que el parlamento emita una re programe la emisión de la declaración de cancelación de organizacione políticas inscritas en el ROP, hasta después de concluido el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2022.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa propone modificar la LOP para incluir la Novena disposición transitoria a esta norma y prorrogar la aplicación de la cancelación de las organizaciones políticas por las causales contempladas en los literales a) y b) del artículo 13° del mencionado cuerpo legal, hasta la culminación de las Elecciones Regionales y municipales 2022.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa propuesta, se evita un innecesario y fugaz proceso de nueva inscripción a cargo de las organizaciones políticas que han sido canceladas, a iniciarse en fecha posterior a un mes después del cierre de las Elecciones Generales 2021 en que reabre la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas del JNE y declare la cancelación antes mencionada de aquellos partidos que no obtuvieron el 5% de los votos válidos a nivel nacional de la elección congresal y no alcanzar al menos 5 congresistas en más de un distrito electoral, así como de las alianzas electorales si no hubiese alcanzado el 6% de los votos válidos.

Luego de la cancelación, el proceso de reinscripción implica obtener la personería legal en el ROP en menos de 4 meses, es decir, antes del 5 de enero de 2022 (270 días anteriores al primer domingo de octubre en que se realizan las elecciones regionales y municipales), fecha en la que aproximadamente el Presidente de la República deberá convocar a Elecciones Regionales y Municipales 2022) tendrá escasas posibilidades de éxito por la brevedad del tiempo para lograr dicho objetivo.

Asimismo, con la propuesta se pretende evitar la exposición al contagio del COVID 19, de los miembros de las organizaciones políticas, de sus afiliados y ciudadanos aspirantes a ser parte de una organización política por las diligencias y actividades que importa el proceso de inscripción, el cual de plano, a parte del

breve plazo, se hace más complejo por las propias restricciones a la libertad individual por las disposiciones establecidas por la emergencia sanitaria y reduce el nivel de participación ciudadana de manera considerable como se ha podido observar en el presente proceso de Elecciones Generales que llegó a bordear el 30% de ausentismo del total de integrantes del padrón electoral aprobado por el JNE.

La aprobación de la iniciativa legislativa no irroga el mayor gasto o detrimento al erario público, pues se trata de una reprogramación del proceso de adecuación al marco legal vigente así como de la prórroga de la declaración de cancelación de las organizaciones políticas hasta que culmine el proceso de Elecciones Regionales y Municipales, que por el contexto de la pandemia COVID 19 evita la intensificación de actividades proselitistas de reinscripción de organizaciones políticas, que puede generar una movilización ciudadana que



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

no resulta compatible con las medidas sanitarias dictadas para combatir la propagación de la mencionada enfermedad.