

LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL POR VENCIMIENTO DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

FÓRMULA LEGAL

LEY Nº _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL POR VENCIMIENTO DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Artículo único. Modificación del artículo 21 de la Ley 26486

Modifícase el artículo 17 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, agregándose un segundo párrafo con el siguiente texto:

“Artículo 17°. - Los miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones son elegidos por un período de (4) cuatro años, pudiendo ser reelegidos, de inmediato, para un período adicional. Transcurrido otro período, pueden volver a ser elegidos miembros del Pleno, sujetos a las mismas condiciones.

Vencido el plazo de su designación, los miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones continúan en el ejercicio de sus

funciones hasta que hayan tomado posesión quienes han de sucederles.”

DISPOSICIONES FINALES TRANSITORIAS

UNICA. - Disponer que de forma excepcional los vocales del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones elegidos en el año 2016 con mandato vencido o por vencer se mantendrán en sus cargos hasta que sean debidamente reemplazados por las instituciones competentes o hasta que el proceso de elecciones generales del 2021 culmine, lo que ocurra primero.

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

UNICA. - La presente norma entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario El Peruano.

DISPOSICIÓN FINAL DEROGATORIA

UNICA. – Deróguense todas las normas, legales y reglamentarias que contradigan la modificación señalada en la presente ley.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los _____ días del mes de septiembre de dos mil veinte.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. La importancia del JNE y las funciones del Pleno

El capítulo XIII, de la Constitución deja muy en claro la función e importancia del Jurado Nacional de Elecciones como guardián de la soberanía popular expresada en el sufragio, así como su rol de ente rector del Sistema Electoral, encargándosele no solo la labor de supervisar el cumplimiento de la normativa electoral, sino también funciones jurisdiccionales como reglamentarias, por lo que es necesario establecer mecanismos normativos que permitan garantizar, sin importar las circunstancias, el normal funcionamiento del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones como instancia decisoria máxima a nivel interno y supremo tribunal en materia electoral.

Conforme con el artículo 5 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF)¹ del JNE, las principales funciones del Pleno se hallan estrictamente vinculadas con los principales hitos o sucesos del proceso electoral, entre los que podemos destacar:

- *“Resolver en grado de apelación los recursos interpuestos contra las resoluciones administrativas emitidas por los órganos de línea del Jurado Nacional de Elecciones (denegatorias de inscripción de organizaciones políticas, alianzas, así como todo acto que modifique el contenido de la partida registral de una organización política, entre otros.)*

¹ Reglamento de organización y funciones aprobado por la Resolución N° 001-2016-JNE, modificado por las Resoluciones N.º 0337-2017-JNE, 012-2019-JNE y 059-2019-P/JNE.

- *Resolver en última instancia los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los Jurados Electorales Especiales;*
- *Declarar la vacancia de los cargos de y proclamar a los candidatos que por ley deben asumirlos;*
- *Resolver en última y definitiva instancia los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los Consejos Regionales y Municipales respecto a la suspensión y vacancia de Gobernadores regionales y Alcaldes municipales;*
- *Absolver las consultas de carácter genérico no referidas a casos concretos, que los Jurados Electorales Especiales y los demás organismos del Sistema Electoral le formulen sobre la aplicación de las leyes electorales;*
- *Declarar la nulidad de un proceso electoral, de referéndum u otras consultas populares;*
- *Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, fiscalizando la legalidad del ejercicio del sufragio, la realización de los procesos electorales, referéndum y de otras consultas populares;*
- *Fiscalizar la legalidad de los padrones electorales elaborados por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, autorizando su uso para cada proceso electoral;*
- *Proclamar los resultados y los candidatos electos en cada proceso electoral, de referéndum o en cualquier otro tipo de consulta popular;*
- *Expedir credenciales a los candidatos elegidos en los respectivos procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares;*
- *Dictar las resoluciones y la reglamentación electoral necesarias para su funcionamiento;*
- *Denunciar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones penales previstas en la ley;*
- *Revisar, aprobar y controlar los gastos que efectúen los Jurados Electorales Especiales;*

- *Dividir a solicitud de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, las circunscripciones electorales en unidades menores, a fin de agilizar las labores del proceso electoral;*
- *Aprobar la ejecución de programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros de los organismos conformantes del Sistema Electoral y la ciudadanía.*
- *Declarar la vacancia de Miembro del Pleno, de acuerdo a las causales previstas en los incisos c. y d. del artículo 18° de la Ley N° 26486;*
- *Designar o cesar al Secretario General del Jurado Nacional de Elecciones;*
- *Proponer proyectos de ley en materia electoral;*
- *Emitir la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las funciones del Jurado Nacional de Elecciones;*
- *Aprobar, modificar el Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) del Jurado Nacional de Elecciones;*
- *Emitir los pronunciamientos necesarios para el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones;*
- *Reunirse en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomar los acuerdos que corresponda”;*

En ese sentido, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está compuesto por cinco magistrados provenientes de diversas instituciones², quienes actúan de manera colegiada en la toma de decisiones, estableciéndose para ello un quórum mínimo de cuatro miembros, a fin de salvaguardar la legitimidad de sus

²Constitución política del Perú

Artículo 179.- La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco miembros:

1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.
2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

decisiones, tal y como lo prescribe el artículo 24 de la Ley N.º 26486³, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), por lo que resulta razonable incorporar una disposición en el artículo 17 de la LOJNE que permita la continuidad en el cargo de los magistrados cuyo mandato haya vencido, hasta que estos sean efectivamente reemplazados por sus sucesores, con la finalidad de salvaguardar y mantener el servicio de administración de justicia en materia electoral, pudiendo de este modo afrontar situaciones fortuitas en el desarrollo de los procesos de elección de miembros reemplazantes por los organismos competentes, más aun en periodos en los que se estén llevando a cabo procesos electorales, los cuales requieren del pleno funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones, no solo como garante de la normativa electoral y la transparencia en el proceso electoral, sino como órgano jurisdiccional encargado de la defensa del derecho fundamental a la participación política como base fundamental del sistema democrático peruano.

Es así que, la tutela del derecho a la participación política exige como parámetro mínimo el acceso a la jurisdicción electoral, en cualquiera de sus instancias, debiéndose asegurar el funcionamiento regular e ininterrumpido de las mismas, más aun teniendo en cuenta su naturaleza como concreción de las dimensiones individuales y sociales del voto, "*elemento esencial para la existencia de la democracia*"⁴. Por lo que, no garantizar la continuidad y funcionamiento de un alto tribunal como lo es el Jurado Nacional de Elecciones, equivale a establecer una barrera de acceso a la protección judicial y las garantías procesales en franca violación de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a la participación política en relación con los artículos 8 y 25 de del mismo instrumento.

³**Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones**

Artículo 24.- El quórum necesario para las sesiones del Pleno es de cuatro (4) miembros. Para la adopción de decisiones o la emisión de un fallo, se requiere el voto de la mayoría simple de los miembros concurrentes, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario. En caso de empate, el presidente tiene voto dirimente.

⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Párrafo 147.

En cuanto a la medida propuesta, ésta guarda similitud con la implementada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que a fin de garantizar el acceso a la justicia y concretar el principio de no dejar de administrar justicia por vacío o defecto de la ley, contenido en el artículo 139° de la Constitución⁵, aplicable a todos los órganos jurisdiccionales que administran justicia a nombre de la Nación, incluyendo al Jurado Nacional de Elecciones, medida que fue implementada en 2006, a través de la Ley 28943, dispositivo normativo que modificó el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁶, Ley 28301, permitiendo así a los magistrados del Tribunal Constitucional cuyo mandato había vencido, mantenerse en ejercicio pleno de sus funciones hasta ser efectivamente reemplazados por sus sucesores, garantizando así el normal funcionamiento del Pleno del Tribunal Constitucional y el acceso a su jurisdicción.

Cabe agregar que el presente proyecto de ley también se fundamenta en la administración de justicia como bien constitucional, el cual hace efectivo derechos fundamentales como el acceso a la justicia⁷, el mismo que se aplica a la justicia electoral, parte fundamental del sistema electoral. Dado que como se ha expuesto en los párrafos anteriores es el Pleno del JNE el cual tiene la última instancia de la justicia nacional electoral, la misma a la que no se puede recurrir dadas las actuales circunstancias.

En ese sentido, se hace de urgencia emitir los cambios propuestos en la presente iniciativa legislativa, así como disponer excepcionalmente que aquellos miembros con mandato vencido o a punto de vencer se mantengan en sus

⁵ Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...]

8. El principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley. [...]

⁶ El texto original del artículo 10, consideraba un lapso de tres meses previos al vencimiento del mandato de los magistrados del Tribunal Constitucional, como plazo para solicitar al Congreso de la República el inicio del proceso de selección, del mismo modo no consideró garantía alguna que permita la continuidad de su actividad hasta ser reemplazados.

⁷ STC N.º 03741-2004-AA/TC FJ 34

"El derecho de acceder a la jurisdicción forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela jurisdiccional, por lo que cualquier impedimento o mecanismo que dificulte su acceso, se convierte en un obstáculo contrario al derecho constitucional de toda persona de acceder sin condicionamientos a la tutela jurisdiccional"

cargos hasta que las entidades responsables los reemplacen acorde a las leyes vigentes.

II. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como único efecto jurídico en el ordenamiento normativo nacional, la modificación del texto correspondiente al artículo 17° de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, en cuanto incorpora en su redacción una disposición que permite a los miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones continuar en el ejercicio de sus funciones hasta ser efectivamente reemplazados por sus sucesores ante la demora en su elección por parte de los órganos competentes señalados en el artículo 179° de la Constitución.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A nivel económico la presente propuesta normativa no irroga gasto alguno al erario público en cuanto y tanto no se modifica de manera alguna la estructura del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones como órgano superior de gobierno o la elección de sus miembros; por el contrario, a nivel socio legislativo esta medida redundará en un mejor funcionamiento de la justicia electoral, pudiéndose identificar además los siguientes sujetos y efectos.

SUJETO	COSTO	BENEFICIO
1	La sociedad en su conjunto	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidad del servicio de administración de justicia en materia electoral - Tutela del sistema democrático
	Modificación del artículo 17° de la Ley 26486	

			- Confianza en la jurisdicción electoral
2	Los ciudadanos recurrentes		- Acceso oportuno a la jurisdicción electoral
			- Tutela procesal efectiva
			- Tutela del derecho a la participación política
3	El Jurado Nacional de Elecciones		- cumplimiento de los fines constitucionales
			- Mejora en la percepción pública

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente Política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional:

- I. Democracia y Estado de Derecho:
 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:
 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.