



**UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**



**TESIS:**

**“SUSTENTO JURÍDICO DOGMÁTICO DE LA UNIFICACIÓN DEL  
DERECHO EN EL CASO DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL PERUANA”**

**ASESOR:**

**DR. RAFAEL HERNÁNDEZ CANELO**

**PRESENTADO POR:**

**EVERT PURIHUAMÁN CALDERÓN**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**LAMBAYEQUE, OCTUBRE 2018**

Tesis denominada “Sustento jurídico dogmático de la unificación del derecho en el caso de la Legislación electoral peruana”, presentada para optar el TÍTULO DE ABOGADO, por: Evert Purihuamán Calderón

.....

**EVERT PURIHUAMAN CALDERON**

**BACHILLER**

.....

**DR. RAFAEL HERNÁNDEZ CANELO**

**ASESOR**

**APROBADO POR:**

.....

**DR. OSCAR VILCHEZ VELEZ**

**PRESIDENTE**

.....

**DR. FREDDY HERNANDEZ RENGIFO**

**SECRETARIO**

.....

**DR. HUMBERTO FALLA LAMADRID**

**VOCAL**

## DEDICATORIA

**A mis padres:** por ser la persona más noble, que a pesar de sobre todas las cosas, me brindo un apoyo incondicional en mi formación profesional y personal y por ser mi mayor motivación para el logro del presente trabajo.

**A todos mis hermanos:** por ser las personas quienes contribuyeron en gran parte de este logro y por todo el cariño incondicional que me brindaron.

## AGRADECIMIENTO

- Mi agradecimiento a todos los docentes de la Facultad Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo, que hicieron posible de brindarme los conocimientos del derecho para mi formación profesional.
- A mi asesor el **DR. RAFAEL HERNÁNDEZ CANELO** con sus orientaciones hice posible la culminación del presente informe.
- A mis amistades que contribuyeron en el desarrollo del presenta trabajo de investigación.

## ÍNDICE GENERAL

<b>CARÁTULA</b>	
<b>PÁGINA DEL JURADO</b>	<b>ii</b>
<b>DEDICATORIA</b>	<b>iii</b>
<b>AGRADECIMIENTO</b>	<b>iv</b>
<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>v</b>
<b>INDICE DE TABLAS</b>	<b>ix</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>xi</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>xii</b>
<b>CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	
<b>1. Realidad Problemática</b>	
1.1. Planteamiento del problema	1
1.2. Formulación del problema	1
1.3. Justificación e importancia del estudio	2
1.3.1. Justificación del estudio	2
1.3.2. Importancia del estudio	2
1.4. Objetivos	2
1.4.1. Objetivo General	2

1.4.2. Objetivos Específicos	2
1.5. Hipótesis	3
1.6. Variables	3
1.6.1. Variable independiente	3
1.6.2. Variable dependiente	3
1.7. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos	3
1.7.1. Métodos	4
1.7.2. Técnicas	4
1.7.3. Instrumentos	4

## **CAPÍTULO II: SUSTENTO JURIDICO DOCTRINARIO DE LA NECESIDAD DE UN CODIGO ELECTORAL EN EL PERU**

2.1. Antecedentes históricos	5
2.1.1. Antecedentes del problema	5
2.2. Definiciones doctrinarias	7
2.2.1. Técnica legislativa	7
2.2.2. La unificación del derecho	31
2.2.3. Cuerpo fijador del derecho	34
2.2.4. Derecho electoral	36
2.2.5. Sistema electoral	37
2.3. Regulación legal en el Perú	39

2.4. Legislación comparada	47
----------------------------	----

### **CAPÍTULO III: ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO ELECTORAL**

3.1. Objeto del Derecho electoral	58
3.2. Relación del Derecho electoral con otras ramas del derecho	58
3.3. Principios del Derecho electoral	59
3.4. Fuentes del Derecho electoral	62
3.5. La función electoral en un Estado democrático	63
3.6. Tipos de Sistemas electorales	63
3.7. Estructura de los sistemas electorales	64
3.8. Relación entre el derecho electoral y la unificación del derecho	64
3.9. La reforma electoral	65
3.10. Factores que facilitan u obstaculizan la reforma electoral	68

### **CAPÍTULO IV: DERECHO ELECTORAL COMPARADO**

4.1. Código electoral de Panamá	70
4.2. Código federal de instituciones y procedimientos electorales	71
4.3. Código electoral de Costa Rica	72
4.4. Código electoral de Argentina	72
4.5. Código electoral del Paraguay	73
4.6. Código de Derecho electoral de España	75

4.7. Código Electoral de Bolivia	76
4.8. Código Electoral de El Salvador	76
<b>CAPÍTULO V: DERECHO ELECTORAL PERUANO</b>	
5.1. Evolución histórica	78
5.2. El derecho a elegir y ser elegidos	79
5.3. La administración electoral	81
<b>CAPÍTULO VI: ANÁLISIS Y RESULTADOS</b>	
6.1. Unidad de análisis	85
6.2. Delimitación del universo	85
6.3. Muestra	88
6.4. Análisis y resultados	88
<b>CAPÍTULO VII: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS</b>	
7.1. Discusión de resultados	98
<b>CONCLUSIONES.</b>	117
<b>RECOMENDACIONES.</b>	119
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	121



## ÍNDICE DE TABLAS

<b>TABLA 1.</b> Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 (1/10/1997)	92
<b>TABLA 2.</b> Ley de Organizaciones políticas N° 28094 (1/11/2003)	93
<b>TABLA 3.</b> Ley de los derechos de participación y control ciudadanos N° 26300 (2/05/1994)	93
<b>TABLA 4.</b> Ley del RENIEC N° 26497 (12/07/1995)	93
<b>TABLA 5.</b> Ley de elecciones municipales N° 26864 (14/10/1997)	94
<b>TABLA 6.</b> Ley de elecciones regionales N° 27683 (15/03/2002)	94
<b>TABLA 7.</b> Ley orgánica del Jurado nacional de elecciones n° 26486	95
<b>TABLA 8.</b> Ley que establece conformación de comisiones de transferencia de la administración municipal, Ley N° 26997 (25/11/1998).	95

## **RESUMEN**

La tesis tuvo como objetivo general determinar el sustento jurídico dogmático de la unificación del Derecho para el caso de la legislación electoral peruana. Para cumplir con este objetivo, se llevó a cabo la observación sistemática de las leyes, reglamentos y resoluciones que conforman el marco normativo electoral peruano, haciendo uso del método inductivo. Luego, en base al marco doctrinario de la tesis, se extrajo de toda la normatividad analizada, los criterios que sustentan la unificación del derecho, vía la aplicación del método deductivo.

En apoyo a las técnicas de investigación documentales y de observación de la tesis, se utilizaron fichas de trabajo, donde se registró el avance de la investigación y, principalmente las reflexiones y observaciones críticas por medio de las fichas de comentario y de síntesis.

Finalmente, concluyó en la necesidad que el nuevo Código Electoral peruano tenga un lenguaje claro y comprensible en la redacción de sus normas, que exista racionalidad, congruencia y coherencia en su texto normativo, que haya conexión entre sus partes, dentro de un orden lógico normativo. Se recomendó la participación obligatoria de expertos en técnica legislativa en la elaboración del nuevo Código electoral para procurar procesos electorales transparentes, con seguridad jurídica y predictibilidad para todos.

Sustento jurídico dogmático, unificación legislación electoral

## **ABSTRACT**

The thesis was general objective to determine dogmatic legal support of the unification of the right in the case of the Peruvian electoral legislation. To meet this objective, systematic observation of the laws, regulations and resolutions that make up the regulatory framework electoral Peruvian, making use of the inductive method took place. Then, based on the doctrinal part of the thesis, it extracted itself from all analyzed regulations, criteria underpinning the unification of law, via the application of the deductive method.

Support for documentary research techniques and observation of the thesis, used pieces of work, where you registered the progress of the investigation and, mainly reflections and critical remarks by means of review and synthesis chips.

Finally, he concluded on the need that the new Peruvian Electoral Code has a language clear and understandable in the drafting of its rules, that there is rationality, consistency and coherence in its normative text, that there is connection between their parties, within a normative logical order. The compulsory participation of experts on legislative technique in the preparation of the new electoral code to ensure transparent electoral processes, with legal certainty and predictability for all recommended.

Dogmatic legal livelihoods, unification electoral legislation

## INTRODUCCIÓN

Habiendo culminado recientemente el proceso electoral peruano, con los resultados ya conocidos, la mayoría de comentaristas han señalado que aquel fue un proceso accidentado, con candidatos que fueron separados del proceso, otros cometieron infracciones similares durante el desarrollo de la campaña electoral; no obstante, recibieron una respuesta diferente del Jurado electoral especial y/o el Jurado Nacional de elecciones.

Buscando una explicación a todo lo ocurrido, los comentaristas han señalado deficiencias en la legislación electoral aplicable a estos casos, o que se trataron de normas que fueron aprobadas a destiempo, su diseño técnico dejaba mucho que desear o fueron aplicadas de manera desafortunada. En fin, los vacíos, contradicciones y confusión del marco normativo electoral vigente, disperso en leyes, reglamentos y resoluciones no han favorecido, a nuestro juicio, la realización de un proceso electoral transparente, con reglas claras que permitan su desarrollo con seguridad jurídica y predictibilidad para los candidatos y electores.

La situación antes descrita hace necesaria la modernización del marco electoral peruano, el mismo que es obsoleto y reclama urgente su unificación. Existen ya proyectos de leyes de carácter unificador, referido al Código electoral peruano y el Código Procesal electoral; no obstante, pese al tiempo de presentación de los proyectos, aún no se han convertido en Leyes.

En la presente investigación se han estudiado los requisitos y razones jurídicas y dogmáticas que sustentan la unificación de determinada materia del derecho vía la expedición de códigos normativos y su aplicación específica al caso de la legislación electoral peruana.

Para ello, en el primer capítulo se señalaron los aspectos metodológicos de la investigación, tales como el planteamiento y formulación del problema, la justificación e importancia de la investigación, los objetivos, las hipótesis y variables para culminar con la descripción de los métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos; en el segundo capítulo se abarcó todo lo relativo al sustento jurídico doctrinario de la necesidad del Código electoral en el Perú, tales como los antecedentes del problema, las definiciones doctrinarias, la regulación legal del tema, tanto en el Perú como en los demás países; en el tercer capítulo se trata el tema de los aspectos generales del Derecho electoral, su objeto, principios y fuentes, los tipos de sistema electoral, la relación entre el derecho electoral y la unificación del derecho y la reforma electoral; el capítulo IV abarca el tema del derecho electoral comparado; en el capítulo V, se trató el tema de la evolución histórica del derecho electoral peruano; en el capítulo VI se alude al análisis de la muestra y sus resultados; en el capítulo VII, se llevó a cabo la contrastación de la hipótesis de investigación, con la discusión de los resultados, culminando con la formulación de las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

EL AUTOR

## **CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **1. REALIDAD PROBLEMÁTICA.**

#### **1.1. Planteamiento del problema**

Los vacíos, contradicciones y confusiones del marco normativo electoral peruano vigente, disperso en leyes, reglamentos y resoluciones no han favorecido, a nuestro juicio, la realización de un proceso electoral transparente, con reglas claras que permitan su desarrollo con seguridad jurídica y predictibilidad para los candidatos y electores en las últimas elecciones presidenciales.

La situación antes descrita hace necesaria la modernización del marco normativo electoral peruano, el mismo que es obsoleto y reclama urgente su unificación.

#### **1.2. Formulación del problema**

##### **1.2.1. Problema general**

¿Cuál es el sustento jurídico dogmático de la unificación del Derecho en el caso de la legislación electoral peruana?

##### **1.2.2. Problemas específicos**

- ¿Cuáles son las razones jurídico-dogmáticas que posibilitan la unificación del marco normativo electoral peruano?
- ¿Cuáles son las características del marco normativo electoral peruano vigente?

### **1.3. Justificación e importancia del estudio.**

#### **1.3.1. Justificación del estudio**

Se justifica la investigación ante la urgente necesidad de unificar el marco normativo electoral peruano vigente por las situaciones suscitadas en el último proceso electoral, ante la presencia de vacíos, contradicciones y confusiones en el marco normativo antes citado.

#### **1.3.2. Importancia del estudio**

La presente investigación pretende evaluar el cumplimiento de los requisitos que señala la dogmática jurídica para la unificación de determinada área del Derecho, vale decir que se cumplan las razones jurídicas dogmáticas que sustentan todo afán integrador del derecho y que, en el marco de la legislación electoral peruana, esto resulta urgente y harto necesario.

### **1.4. Objetivos.**

#### **1.4.1. Objetivo General**

Determinar el sustento jurídico dogmático de la unificación del Derecho en el caso de la legislación electoral peruana.

#### **1.4.2. Objetivos específicos**

1.4.2.1. Describir las razones jurídico-dogmáticas que posibilitan la unificación del marco normativo electoral peruano.

1.4.2.2. Describir las características del marco normativo electoral peruano vigente.

## **1.5 Hipótesis**

### **1.5.1. Hipótesis general**

La unificación del marco normativo electoral peruano depende de que el nuevo Código electoral a ser aprobado, contenga los requisitos y razones jurídico-dogmáticas que sustentan su unidad.

### **1.5.2. Hipótesis específicas**

#### **1.5.2.1. Hipótesis específica 1.**

El nuevo Código electoral peruano debe contener un lenguaje claro y comprensible en la redacción de sus normas, tener racionalidad, congruencia y coherencia en el texto normativo, así como que haya conexión entre sus partes, dentro de un orden lógico y sistemático.

#### **1.5.2.2. Hipótesis específica 2.**

El marco normativo electoral peruano actualmente vigente se encuentra conformado por Leyes y Reglamentos dispersos; los mismos que presentan vacíos, contradicciones y confusiones al momento de su aplicación.

## **1.6. Variables**

### **1.6.1. Variable independiente.**

El nuevo Código electoral a ser aprobado contenga los requisitos y razones jurídico-dogmáticas que sustentan su unidad.

### **1. 6. 2. Variable dependiente.**

La unificación del marco normativo electoral peruano.

## **1.7. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos**



### **1.7.1 Métodos**

#### **1.7.1.1. Métodos generales**

Se aplicó el método inductivo, como resultado de la observación sistemática de las leyes y reglamentos que conforman la población y, cuando se extrajo de estos documentos, los criterios que sustentan la unificación del derecho, se hizo uso del método deductivo.

#### **1.7.1.2. Métodos Específicos.**

Se utilizó el método de la Observación.

### **1.7.2. Técnicas**

Se utilizaron como técnicas de investigación, las Documentales y la Observación, tomando en cuenta que el objeto de investigación estuvo constituido por Leyes y reglamentos.

### **1.7.3. Instrumentos.**

En apoyo a las técnicas de investigación documentales y de observación, se utilizaron fichas de trabajo, donde se registró el avance de la investigación y principalmente las reflexiones y observaciones críticas por medio de las fichas de comentario y de síntesis.

## **CAPÍTULO II**

### **SUSTENTO JURIDICO DOCTRINARIO DE LA NECESIDAD DE UN CÓDIGO ELECTORAL EN EL PERÚ**

#### **2.1. Antecedentes Históricos**

##### **2.1.1. Antecedentes del problema**

###### **2.1.1.1. Internacionales**

La Tesis publicada por Machuca (2011) titulada: *El control de constitucionalidad en la jurisdicción contenciosa electoral: la relación entre el derecho constitucional y la justicia electoral en el Ecuador*, donde hace mención de su Código electoral, que ellos llaman Código de la democracia, el mismo que fue un mandato constituyente establecido en el primer inciso de la primera disposición transitoria de la Constitución del año 2008.

Este Código electoral fue dictado por la Asamblea nacional que recibió el mandato de desarrollar un nuevo marco jurídico institucional en materia electoral. En el Código de la Democracia confluyen anteriores cuerpos normativos como por ejemplo la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Partidos y Movimientos Políticos, la Ley de Financiamiento. El Código no solo presenta una parte sustantiva, también contiene una parte adjetiva que regula el procedimiento mediante el cual se tramitarán las causas en el Tribunal Contencioso Electoral.

El trabajo publicado por Muñoz (2010) titulado: *La necesidad de implementar un código electoral en la República Dominicana*, donde señala que la presentación del nuevo código electoral constituye un soporte para el fortalecimiento del sistema democrático y la institucionalidad, puesto que en

muchas ocasiones ha sido debilitado. Asimismo, la opinión mundial también constituye un factor importante para el desarrollo sostenido que necesita el País, puesto que aquella observa muy de cerca el sistema democrático que caracteriza al país.

#### **2.1.1.2. Nacionales.**

El trabajo publicado por Tuesta (2015) titulado: *Un acto fallido: la reforma Electoral en el Perú (1978-2012)*, donde concluye que las normas referidas a las elecciones y sus actores principales se encuentran dispersas en un número alto de Leyes, Reglamentos y Resoluciones; situación que hace factible que se manifiesten los vacíos, contradicciones y confusiones en el momento en que se desarrolla el proceso electoral. Seguidamente, señala la necesidad de un Código electoral que podría unificar y sistematizar todo lo anterior en un solo cuerpo normativo. Así se pueden superar los problemas que generan hoy las normas electorales dispersas.

En otro artículo publicado por Tuesta (2012) titulado: *El código Electoral*, señala que el Código presenta dos problemas; en primer lugar, no plantea la reforma constitucional que haga la separación adecuada de funciones entre los organismos electorales, algo que no contempló la Constitución de 1993 y en segundo lugar, que el Código electoral no ha sido producto de la elaboración y colaboración de los tres organismos electorales del Perú, sino ha sido elaborado solo por el Jurado Nacional de elecciones (JNE).

El artículo publicado por Salcedo (2004) titulado: *El modelo de administración electoral según la Constitución de 1993: la reforma deformada*, donde hace una crítica del modelo de organización electoral que implanta la actual constitución política; así se pasa de un modelo de concentración de todas las funciones electorales en un solo organismo electoral a otro modelo distinto de separación de funciones, donde se le otorga funciones administrativas al

Jurado nacional de elecciones que no encajan con su condición de órgano jurisdiccional; al final, propone que el Jurado nacional de elecciones actúe como un tribunal supremo electoral, que se dedique exclusivamente a impartir justicia electoral, encargando las demás funciones administrativas y de organización electoral a otro organismo, que las asumirá de modo unificado.

En el libro publicado por Valladares (2004) titulado: *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*, donde se menciona las razones que justifican la dación de un Código electoral en el Perú; las mismas que son de distinta naturaleza. La primera razón se encuentra vinculada con la técnica legislativa para corregir la dispersión y cubrir los vacíos que la actual legislación electoral presenta; la segunda razón incide en argumentos de índole procedimental y administrativo, relacionados con la conducción de los procesos electorales, y la tercera se refiere a aquellas razones vinculadas con la representación política y el fortalecimiento del sistema de partidos.

Finalmente, en otro artículo publicado por Tuesta (2003) titulado: *Una clara oportunidad para unificar la legislación ¿Por qué Un Código electoral?*, donde señala que existen en la actualidad, 11 Leyes con sus respectivos Reglamentos, que regulan de manera dispersa y desarticulada distintos aspectos de los procesos electorales. Esto genera confusión en su interpretación, así como situaciones de inseguridad e incertidumbre Jurídica, sobre todo en épocas electorales, atentando contra la viabilidad del acto electoral.

## **2.2. Definiciones doctrinarias**

### **2.2.1. Técnica legislativa**

Constituye el arte u oficio, cuya principal preocupación es que las normas en general se elaboren con calidad. Ahora bien, se debe considerar también que

las normas de determinado ordenamiento jurídico se caracterizan por formar parte de un todo integrado. Por eso, a la técnica legislativa le corresponde otra función más, cual es la formulación de reglas o directrices que mejoren la calidad del ordenamiento jurídico en su conjunto para beneficio de la buena estructura y coherencia del ordenamiento jurídico”<sup>1</sup>.

Para Pérez<sup>2</sup>, distintos autores han dado definiciones sobre lo que es la técnica legislativa, pero no todas expresan el mismo concepto o abarcan el mismo objeto. Así, considera conveniente hacer la distinción entre lo que es la decisión política o política legislativa y la técnica legislativa. La primera es una tarea exclusiva del legislador y se refiere al contenido de la Ley; la segunda es tarea del técnico y se refiere al texto de la ley, al continente.

Para Clavell Borrás<sup>3</sup>, la técnica legislativa abarca a las normas o pautas para elaborar leyes en un sentido amplio, vale decir que se comprende además de las leyes propiamente dichas, a los Decretos, reglamentos, ordenanzas, resoluciones generales de los órganos administrativos y las disposiciones de este mismo carácter.

Para Fermín ubertone<sup>4</sup>, la técnica legislativa constituye el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas. Cada una de ellas se configura como una técnica legislativa particular (p. ej. la técnica del incisado, la técnica del epigrafiado, etc.). Vale agregar que no se trata de destrezas casuales sino de destrezas racionales. Y como tales, se encuentran sujetas a reglas. Las reglas constituyen la

---

<sup>1</sup> Vidal, T. (2013). “*Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y tribunal constitucional*”, pág. 324.

<sup>2</sup> Pérez, H. (2007). “*Manual de técnica legislativa*”, pág. 17.

<sup>3</sup> Citado por Martínez, A. (2017). *La técnica legislativa como factor relevante para una adecuada sistematización jurídica*, pág. 6.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pág. 19.

herramienta de trabajo intelectual que permite transmitir esos conocimientos prácticos y verificar el acierto de su aplicación a casos concretos.

Para Segovia<sup>5</sup>, cabe hacer el estudio de la técnica legislativa desde tres puntos de vista. Desde el punto de vista de quien hace la norma (legislador). Desde el punto de vista del objeto normativo, se refiere al texto en sí y, finalmente desde el punto de vista de las acciones normativas, tomando en cuenta las distintas fases de vida de la norma: producción, interlección, aplicación y ejecución.

De ese modo, mediante la técnica legislativa se evita la confusión normativa, el desconocimiento de derecho, tanto por aquellos que deben cumplirlo como los que deben aplicarlo. Asimismo, se contribuye a garantizar uno de los principios básicos del Estado de derecho, cual es la seguridad jurídica.

Para Martín Krielle<sup>6</sup>, la teoría de la legislación abarca dos partes básicas; aquella que se ocupa de los principios, referidos a los fundamentos filosóficos-Jurídicos, la máximas de experiencia, etc. y la otra referida a las cuestiones prácticas, que se refieren a la estructura de la norma, el lenguaje normativo, la determinación del contenido, las clausulas generales, etc.

Pero no siempre la legislación cumple con otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos, sobre todo cuando su calidad deja mucho que desear y resulta ser frondosa. Es lo que Carl Smith<sup>7</sup> llama legislación motorizada.

Este tipo de legislación afecta la coherencia del ordenamiento jurídico, pues aquélla se caracteriza por la presencia de preceptos contradictorios y

---

<sup>5</sup> Segovia, A. (2016). *“La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de Leyes”*, pág. 7.

<sup>6</sup> Loc. Cit.

<sup>7</sup> Citado por Tomas Vidal. Óp. Cit., pág. 325.

opuestos, lo que se debe a una gran dispersión de los centros de producción jurídica.

Matarella<sup>8</sup> señala que la abundancia de normas jurídicas constituye un obstáculo para la realización del Estado de Derecho, que necesita de la certeza del Derecho. Existe confusión en la propia actividad normativa y el legislador no tiene un control efectivo sobre el Derecho; las Administraciones Públicas incurren en arbitrariedad e irresponsabilidad en su actuación al carecer de reglas ciertas y controles eficaces; Todo esto lleva a un ejercicio complicado de la función jurisdiccional que requiere un Derecho cierto y obliga a los jueces a buscar la coherencia en un sistema jurídico que no la tiene.

Grosso y Svetaz<sup>9</sup> señalan que la Ley es el producto final de un proceso que surge de una demanda social y dentro del cual se interrelacionan dos funciones básicas: la política y la técnica.

Son funciones de la técnica legislativa: transcribir, traducir a un texto la decisión política del legislador y su desarrollo toma en cuenta el cumplimiento de los siguientes tres requisitos:

a) La coherencia con el resto del ordenamiento jurídico. Es deber del técnico legislativo advertir de las incoherencias halladas y proponer soluciones coherentes.

b) La coherencia con la decisión política que motivó al legislador. Esto conlleva a que la decisión política tenga claridad.

---

<sup>8</sup> Ibídem, pág. 328.

<sup>9</sup> Grosso, B. y Svetaz, M. (2016). “*Técnica legislativa: Marco teórico*”, pág.4.

c) Que el texto resultante reciba la misma interpretación por parte de cualquier lector. Así se garantizará la seguridad jurídica e igualdad ante la Ley de los ciudadanos<sup>10</sup>.

Respecto de los efectos que produce la ausencia de técnica legislativa en la aprobación de una Ley, la Corte Interamericana de Derechos humanos<sup>11</sup> cita las observaciones que realizan diversos autores sobre los defectos lógicos de los sistemas jurídicos; así para Carlos Santiago Nino<sup>12</sup> se presentan los siguientes:

Contradicciones entre normas jurídicas; se presenta cuando dos normas plantean alternativas de solución incompatibles; esto hace que se desemboque en una situación de inconsistencia. La inconsistencia es total cuando el radio de acción, que sirve de marco a ambas normas, se contraponen completamente. La inconsistencia total-parcial surge cuando, pese a que en ambas normas existen referencias idénticas, una contiene elementos adicionales, que la hacen parcialmente contrapuesta a la otra. La inconsistencia parcial-parcial sucede cuando dos normas con soluciones encontradas se contraponen parcialmente; es decir, ambas con un ámbito de referencia autónomo.

La redundancia normativa, ocurre cuando en el sistema se estipula un exceso de soluciones para los mismos casos; pero, a diferencia del anterior problema, aquí las soluciones son compatibles y reiterativas.

Las lagunas del derecho, se presentan cuando el sistema jurídico carece, en determinados casos, de solución normativa alguna.

---

<sup>10</sup> Pérez, H. (2007). Op. Cit., pág.18.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos humanos. (2017). *"Técnica legislativa en Panamá"*, pág. 8.

<sup>12</sup> Ibídem, páginas 8-9.



La inoperancia de ciertas normas jurídicas, que plantean problemas de interpretación, se refiere a aquellos casos de normas que no pueden ser aplicadas por razones independientes a las de su aceptación o rechazo. Esto ocurre cuando la condición de aplicación de la norma no puede darse, o cuando la conducta que aquella prescribe es de imposible cumplimiento. Existen casos en que la norma es inaplicable, no por la imposibilidad de ejecutar el comportamiento ordenado, sino viceversa; porque tal conducta es necesaria. Por tanto, la norma resulta superflua.

Deficiencias lingüísticas, que conllevan la presencia de ambigüedades, impresiones, emotividad del lenguaje; naturaleza o significado de las oraciones; omisiones en la redacción, se confunden los conceptos o términos empleados, pensando que se aprobó una materia, sin saber que fue sólo una versión o aspecto de la misma.

José Héctor Meehan<sup>13</sup> menciona los siguientes elementos que influyen negativamente en el proceso de elaboración de la ley:

- Ausencia de preocupación respecto al ejercicio idóneo de la función de legislar.
- No existe suficiente bibliografía sobre la temática de la Técnica Legislativa; por eso, se advierte un alto grado de creatividad en las elaboraciones realizadas.
- Las sucesivas interrupciones que ocasionan desaliento en la actividad parlamentaria, al punto que no queda tiempo para la investigación y búsqueda de bibliografía en el derecho parlamentario.
- La escasa literatura específica sobre el proceso legislativo, al punto que solo se le trata en las obras o tratados de derecho constitucional.

---

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos humanos. (2017). *Op. Cit.*, páginas 9-10.

Jorge Tapia Valdés<sup>14</sup> señala los siguientes problemas que enfrenta la Técnica Legislativa:

- Desconocimiento de las instituciones jurídicas y de los principios capitales del Derecho; los mismos que son utilizados de manera errónea y arbitraria, al no existir profesionales del derecho en el Congreso y que han sido reemplazados por otros profesionales o por gente sin profesión.
- Los defectos presentados en el tenor de la norma proceden de otros hechos, de naturaleza normalmente extra reglamentaria.
- Las leyes presentadas por el Ejecutivo y que aprueba el Parlamento son elaboradas con criterios de unidad, lo que resulta difícil de conseguir en el Parlamento. Asimismo, cabe añadir la experiencia del gobierno al estar en contacto directo con la problemática nacionalollescencia de la delegación legislativa.
- Las denominadas leyes “misceláneas”, que agrupan materias extrañas.
- Dar trámite de modo urgente o preferente a determinado proyecto de Ley o establecer plazos perentorios para la realización de algunos trámites.
- La deliberación en el Congreso determina el texto de la Comisión, que puede diferir, de modo total, a la moción o mensaje original.

Derogación Tácita: Se refiere a la expresión “se derogan todas las disposiciones contrarias a la presente ley. Esta expresión significa que ninguna disposición vigente podrá ser aplicada sin antes haberse hecho un examen previo de su contenido y verificar que no se contrapone con el que corresponde a la nueva ley.

---

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Op. Cit.*, páginas 10-11.

El problema de las referencias legislativas. Alude a que la legislación abarca normas conexas, que conforman una verdadera red de interconexiones, a veces implícitas y otras muchas veces expresamente hechas.

Para Eduardo Novoa Monreal<sup>15</sup>, las insuficiencias legislativas provienen de motivos sociales y políticos, así se tiene:

El Incremento de normas sociales cuando se produce el intervencionismo *estatal*, esto supone el aumento de la necesidad de legislar para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Se multiplican las áreas legisladas debido al desarrollo social y económico, a lo que se agrega el mayor protagonismo en lo político, social y económico del Estado. En consecuencia, se complica y hace más extenso el arte de legislar.

Nocivos efectos del incremento de leyes. La participación activa de los grupos sociales influye para que los legisladores dicten normas aisladas e incoherentes, a través de la modificación de códigos y leyes orgánicas; situación que desnaturaliza sus textos normativos. De esa manera, al no legislarse en forma amplia y coherente, las normas resultantes no se adaptarán a la incesante transformación de la realidad.

Fragmentación nociva del Derecho y, por principio, contraria a su naturaleza y finalidad, al quebrar lo que debe ser un conjunto sistemático, ordenado, claro y accesible de reglas de conducta exigidas –normalmente- a todos los hombres. Al final, la densa y desorganizada red de preceptos entorpece la acción de los órganos del Estado y minimiza a los ciudadanos.

Pablo Lucas Verdú<sup>16</sup> expone el problema de la siguiente manera:

---

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos humanos. (2017). Op. Cit., pág. 11.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Op. Cit., páginas 11-12.

No se produce un desarrollo paralelo entre la expansión del método técnico-jurídico y la transformación político- social. Esta última opera con una mayor rapidez y sobrepasa al discurso técnico-jurídico. La ambigüedad del texto a veces es propiciada por el legislador como resultado de delicados compromisos entre las fuerzas políticas; pero esto no resulta recomendable desde el punto de vista de la técnica legislativa.

#### **2.2.1.1. Objetivos de la técnica legislativa**

Para Muñoz<sup>17</sup>, los objetivos son

- Obtener un mayor rigor técnico jurídico.
- Ingresar criterios de la realidad que permitan su aplicación.
- Recopilar los criterios antes indicados como normas prioritarias que favorezcan la adecuada preparación de las leyes.
- Hacer posible la acertada comprensión, interpretación y aplicación de los criterios.
- Que se incrementen las garantías de seguridad jurídica, con la claridad, precisión y adecuación formal de la legislación; de ese modo, se contribuye con los procesos de gobernabilidad.
- Favorecer el cumplimiento del principio (relativo) referido a que “nadie puede ignorar el conocimiento de la ley”.

Segovia<sup>18</sup> vincula la seguridad jurídica con una mayor certeza y previsibilidad del derecho, así como la confianza en la racionalidad del legislador. Este debe buscar claridad y que no haya confusión normativa; los operadores del derecho y los ciudadanos deben conocer el modo de conducirse respecto de la materia regulada, para evitar que se presenten situaciones de real

---

<sup>17</sup> Muñoz, M. (2016). “Necesidad de implementar un Código Electoral en la República Dominicana”, pág. 1.

<sup>18</sup> Segovia, A. (2016). “Op. Cit.”, páginas 13-14.

confusión. Será difícilmente aplicable aquella legislación que no pueda entenderse por su oscuridad e insuficiencia; situación que menoscaba la certeza del derecho, la confianza de los ciudadanos y empaña el valor justicia.

Baselga<sup>19</sup> señala que la técnica legislativa resulta importante para propiciar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, así como que haya calidad, publicidad y viabilidad de las normas.

#### 2.2.1.2. **Análisis de la técnica legislativa**<sup>20</sup>

La técnica legislativa abarca elementos imprescindibles, a tener presente en el momento de elaboración de la norma como en su revisión; estos son

- a) La calidad lingüística.
- b) La racionalidad lógica.
- c) La congruencia normativa.
- d) La coherencia teleológica.
- e) La sistemática

La calidad lingüística se vincula con el lenguaje utilizado en la redacción de la norma para su claridad y comprensión por parte del ciudadano; de ese modo, se viabiliza su cumplimiento y acatamiento.

Los demás elementos suponen el conocimiento del ordenamiento jurídico; así se afirma que mientras más se sepa de las normas vinculadas con aquella que se está creando, nos referimos a la Constitución y la jurisprudencia, habrá mayor racionalidad, congruencia y coherencia en el texto normativo<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Baselga, P. (2010). *“Materiales de técnica legislativa”*, pág. 5.

<sup>20</sup> Segovia, A. (2016). *Op. Cit.*, pág. 15.

<sup>21</sup> Segovia, A. (2016). *Op. Cit.*, pág. 16.

Granado<sup>22</sup> proporciona la explicación de cada uno de estos elementos; así la racionalidad lógica implica el respeto por la norma proyectada de las reglas de la lógica formal y deóntica; la congruencia normativa significa mantener la congruencia de la norma con el ordenamiento jurídico en que se trata de integrar. Esto se logra aplicando los criterios de competencia y jerarquía. La competencia no permite que la norma regule materias que no se encuentran incluidas en el ámbito competencial del órgano que formula la norma. La jerarquía impone que las normas de rango inferior no sean opuestas a lo que establecen las normas de rango superior. La congruencia del ordenamiento jurídico exige que la norma que pretende ingresar lo haga de forma armónica con las que le preceden; la coherencia teleológica significa que la norma tiene que ser coherente con la finalidad que pretende. Por último, la sistemática constituye el elemento más complejo cuando se trata de elaborar una norma, pues se refiere a encajar diferentes artículos, normalmente sin conexión, dentro de un orden lógico y sistemático.

#### **2.2.1.3. Tipos de técnica legislativa.**

Según la doctrina, los tipos son:

Técnica legislativa interna y técnica legislativa externa.

Según la Corte Interamericana de Derechos humanos<sup>23</sup>:

- La Técnica Legislativa Externa, se vincula con la organización y funcionamiento del Poder Legislativo en la formulación y adopción de la ley, abarcando todas las instancias parlamentarias.
- La Técnica Legislativa Interna, alude a la redacción misma de la ley, al examen de su contenido, y se aplicará cualquiera que sea la constitución

---

<sup>22</sup> Granado, I. (2000). "Técnica legislativa y función consultiva", páginas 195-197.

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Op. Cit.*, pág. 14.

del Órgano Legislador. La clasificación metódica de las distintas partes de la ley, el lenguaje utilizado, las figuras jurídicas - definiciones, ficciones, presunciones- que pueden aplicarse, etc. son todos problemas que considera y resuelve la técnica legislativa interna.

Para Fermín ubertone<sup>24</sup> son temas de técnica legislativa interna:

- la redacción en la Ley; por ejemplo, el estilo, terminología, uso de definiciones;
- La estructura de la Ley;
- La lógica de los sistemas normativos.

Asimismo, son temas de técnica legislativa externa.

- La “génesis de la Ley”.
- Los órganos y procedimientos para la sanción de la Ley.
- La elaboración técnica del proyecto normativo.

#### **2.2.1.4. Estructura de los textos normativos**

Para la Secretaría de Gobernación del Estado de México<sup>25</sup>, desde el campo de la técnica normativa, la estructura de una ley se refiere a la organización de su contenido, la integración armoniosa de sus partes, la precisión de los objetivos, la definición de los valores que se tutelan y regulan en el ordenamiento, la finalidad que debe alcanzarse y el lenguaje unitario y coherente con el cual debe escribirse.

Desde una perspectiva general, la estructura de la ley se identifica como aquella unidad normativa que se acopla y ensambla de manera apropiada,

---

<sup>24</sup> Citado por Martínez, A. (2017). *Op. Cit.*, pág. 7.

<sup>25</sup> Secretaría de Gobernación del Estado de México. (2017). *“Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación”*, pág. 141.

pertinente, con la proporción adecuada y en concordancia con los principios que informan el orden jurídico que la caracteriza.

De manera particular, la estructura se compone de una serie de planos o espacios conceptuales que, ordenados en una secuencia progresiva van incorporando cada uno, con su propia denominación y cierto grado de contenidos normativos, los distintos niveles de agrupamiento conceptual o instrumental.

Grosso y Svetaz<sup>26</sup> mencionan que la estructura de un texto normativo se refiere al orden y distribución de las partes que lo componen. Y no existen aquí reglas de aplicación obligatoria. Debe haber flexibilidad en su adopción, sin perder de vista al destinatario final de la norma, quien podrá comprender y aprehender fácilmente su contenido.

Agregan<sup>27</sup> que el correcto diseño de la estructura de un texto normativo debe abarcar las siguientes cuestiones:

- El título general que comprende el objeto de la ley. Se formulan las nuevas reglas de derecho que el autor pretende establecer, acompañándolas de cierto número de disposiciones dirigidas a asegurar la concordancia del texto con el orden jurídico vigente, se fija el momento de la entrada en vigencia y determina, eventualmente, la autoridad encargada de su aplicación.
- Si hubieran definiciones, deben colocarse entre las disposiciones preliminares de la ley, antes de ella o en un anexo. Si sólo corresponden a algunas normas pueden ubicarse en el inicio de la parte, sección o capítulo que contiene las normas a las que se aplican.
- Organización temática de las normas.

---

<sup>26</sup> Grosso, B. y Svetaz, M. (2016). *Op. Cit.*, páginas 11-12.

<sup>27</sup> Loc. Cit.



- Si la ley establece la creación de órganos, estos se ubican antes del procedimiento que se les señale; el mismo que debe ser descripto cronológicamente.
- Si hubieran remisiones internas en un mismo texto normativo, se llevaran a cabo respecto de artículos anteriores porque el lector ya las conoce.
- Ordenación sistemática del texto.
- Si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos, a cada uno de ellos deberá corresponder secciones propias dentro del mencionado texto.
- Todas las partes del texto normativo deben tener denominación propia.
- Los artículos deben epigrafiarse.
- Deben citarse expresamente todas las normas que se derogan o modifican.
- Si se pretende reformar o sustituir normas insertas en un cuerpo legal conocido, tradicional y de frecuente aplicación, como los códigos o leyes fundamentales, es preferible conservar la estructura original de dicho texto normativo.

Para Ihering<sup>28</sup>, la elaboración de la estructura del texto normativo implica el uso de una técnica jurídica con dos funciones básicas:

La simplificación cuantitativa, que se produce *cuando la* labor creativa de la ley se vale menor número de elementos posibles en sus normas;

La simplificación cualitativa que implica el ensamble (dentro del sistema) de los materiales reunidos ordenándolos en lo interno y en lo sistemático.

La simplificación cuantitativa toma como punto de partida el análisis de la materia que regulará la ley para identificar los datos y elementos simples que combinados o modificados se encuentran en las normas jurídicas. En este

---

<sup>28</sup> Citado por la Secretaría de Gobernación (2017). *Op. Cit.*, Páginas 142-144.

proceso de análisis se separa cada parte del todo; se revisa la estructura de cada unidad y la función conceptual que cumple cada una; se estudia su comportamiento aislado y su incidencia en el conjunto al cual pertenece para eliminar inconsecuencias, relaciones impropias, empleando simultáneamente la abstracción y la especificación.

Todo este proceso permitirá obtener varios beneficios para crear el esquema estructural de la ley, que al final resultará lo siguiente:

1) La identificación de:

a) Nociones abstractas y principios generales; los mismos que se combinan con todos los demás elementos que forman parte de los supuestos de las normas, tales como error, nulidad, vicios, etc.,

b) Nociones concretas y principios específicos que toman forma concreta independiente, sin la cooperación de otras nociones (compraventa, matrimonio).

2) La concentración lógica como procedimiento de síntesis e unión, del cual se podrán derivar otros principios lógicos y, expresarlos con una nueva forma jurídica.

Todo esto traerá consigo la obtención de los siguientes beneficios:

- Los datos obtenidos se podrán ordenar por materia, con la compilación y clasificación de los materiales jurídicos para facilitar su estudio, integración y exposición.
- La utilización de la terminología jurídica relevante para la descripción de la materia;

Por último, la simplificación cualitativa permite ejecutar dos actividades esenciales:

1) Se lleve a cabo la labor interpretativa de parte de los juristas para poder explicar la materia del derecho, aclarar sus contenidos normativos o técnicos, derivar sus consecuencias, eliminar la oscuridad o imprecisión de su texto, presentar solución a las contradicciones sistematizando la materia con criterio ordenador y plantear nuevas alternativas innovadoras en el campo del derecho.

2) La creación de una estructura simple que permite orientar los resultados de la investigación hacia las definiciones legales, brinda consistencia al discurso jurídico eliminando las contradicciones, y, por último coadyuva a generar y utilizar un lenguaje jurídico propio y apropiado para redactar sus contenidos normativos.

Muñoz<sup>29</sup> nos indica que se ubican y ordenan las diferentes partes que conforman el todo, según la función que tiene cada parte y su relación con el todo y las demás partes; así, al final se establece la unidad armónica y funcional del texto.

Para esto, se utilizan algunos criterios de utilidad, tales como de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo más importante a lo menos; de lo normal o general a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal.

#### **2.2.1.5. Ordenamiento temático del texto normativo<sup>30</sup>.**

En la práctica legislativa suele ser utilizado el siguiente ordenamiento:

**Disposiciones Preliminares.-** Se ubican al inicio de la Ley, con o sin indicación de esta denominación. Aquí se incluye:

1.1. El ámbito de aplicación material, el objeto de la ley,

---

<sup>29</sup> Muñoz, M. (2016). *Op. Cit.*, pág. 14.

<sup>30</sup> Pérez, H. (2007). *Op. Cit.*, pág. 39-40.

1.2. El ámbito de aplicación territorial y

1.3. El ámbito de aplicación temporal.

- **Definiciones.-** Se ubican entre las “Disposiciones Preliminares”, o preferentemente antes de ellas. Las definiciones sirven para precisar el significado y alcance de los términos utilizados en la redacción de las normas.
- **Disposiciones generales y especiales.-** Las disposiciones de tipo general son las normas principales y de contenido más amplio del texto. Se ubican luego de las “Disposiciones Preliminares”. A partir de ellas, se especializa el contenido del dispositivo.
- **Disposiciones orgánicas** Son aquellas por las que se crean órganos. Se disponen luego de las especiales.
- **Disposiciones procedimentales.** Se trata de normas que refieren a normas de procedimiento. Luego de estas, debe consignarse la creación del órgano que habrá de aplicarlas.
- **Disposiciones sancionatorias.** Se sugiere que estas normas se dispongan luego de aquellas que establecen la obligación, para facilitar la comprensión y efectividad.
- **Disposiciones suplementarias.** Se trata de disposiciones que ordenan la derogación o modificación de otras normas. Se busca la correspondencia de la ley redactada con el resto del ordenamiento jurídico vigente. Se debe expresar con claridad las normas que el texto modifica o deroga.
- **Disposiciones transitorias.** Son disposiciones necesarias para transitar el paso de un régimen a otro nuevo. Estas normas pierden su vigencia cumplida la transición o una vez cumplido el plazo que ellas mismas determinan.

#### **2.2.1.6. Nivel de agrupamiento de los textos normativos<sup>31</sup>**

Este nivel de agrupamiento de los textos normativos depende de la extensión de la norma y su complejidad. No hay un criterio uniforme al respecto, pero pueden indicarse como los más comunes, los siguientes:

Partes / Secciones / Títulos / Capítulos

Partes/ Títulos / Secciones / Capítulos

Partes / Títulos / Capítulos / Secciones

La división en Libros se reserva para las leyes voluminosas o los códigos. Al optar por un determinado agrupamiento, se recomienda mantenerlo a lo largo de toda la ley. Es decir, si se dividió el grupo de disposiciones en una Primera Parte, a su vez dividida en Títulos, Secciones y Capítulos, la Segunda Parte debe estructurarse de igual forma en Títulos, Secciones y Capítulos. Pueden faltar una o más subdivisiones, - por ejemplo que la Tercera Parte no contenga Capítulos -, pero el orden tiene que ser el mismo.

Asimismo, cada división debe tener su denominación que abarque el contenido de los artículos. Resulta preciso que se dé la misma denominación y extensión a ámbitos de aplicación semejantes. La numeración queda a criterio del redactor, puede ser indistintamente ordinal o cardinal, en números romanos o árabigos, pero siguiendo el mismo criterio en todo el dispositivo. En cada ámbito se recomienza la numeración<sup>32</sup>.

Respecto de los artículos, deben contener una sola idea normativa. Se les identifica, empleando la palabra “Artículo” seguida de la numeración arábica correlativa que corresponda, además de un epígrafe que indique su contenido. El artículo se puede dividir en párrafos e incisos; la división en párrafos se hace cuando a partir de una idea común, se hacen previsiones distintas,

---

<sup>31</sup> Grosso, B. y Svetaz, M. (2016). *Op. Cit.*, páginas 13-14.

<sup>32</sup> Grosso, B. y Svetaz, M. (2016). *Op. Cit.*, pág.14.

pero relacionadas entre sí. Los párrafos se identifican con numeración correlativa romana; en cambio, la división en incisos parte de una fórmula introductoria que constituye el elemento que los unifica. Los incisos se identifican cada uno con las letras minúsculas del alfabeto<sup>33</sup>.

#### **2.2.1.7. Requisitos mínimos fundamentales de los textos normativos**

Son cuatro<sup>34</sup>.

- Reflejen con fidelidad la voluntad del legislador.-

La voluntad política del legislador se expresa a través del texto normativo. Si este tuviera falencias de forma o fondo, los efectos diversos que se generan constituyen una distorsión de la voluntad política del legislador.

- Consolidar la certeza preceptiva.-

Se refiere a que el texto normativo debe garantizar la comprensión, la correcta interpretación del contenido del artículo.

- Relación armónica de las normas que conforman el contenido del texto normativo.-

Se refiere a que los preceptos deben conformar un sistema lógico, sin lagunas ni contradicciones.

- Seguridad jurídica del texto normativo

Significa que el orden normativo debe ser preciso y conocido por todos, además de contar con un sistema de justicia que pueda garantizar su cumplimiento.

#### **2.2.1.8. Necesidad de la técnica legislativa para una adecuada sistematización jurídica de la legislación peruana.**

Según Martínez<sup>35</sup>, el crecimiento social en el presente siglo XXI hace necesario que se dé un adecuado desarrollo legislativo, con normas

---

<sup>33</sup> Programa de fortalecimiento a la concertación y al Estado de Derecho-CONCED. (2017). *“Elementos esenciales de técnica legislativa”*. Fichas de estudio, Ficha 6.

<sup>34</sup> Grosso, B. y Svetaz, M. (2016). *Op. Cit.*, pág.20.

<sup>35</sup> Martínez, A. (2017). *Op. Cit.*, pág. 1.

transparentes, entendibles y claras, que permitan al ciudadano tener mayor seguridad jurídica para una mejor convivencia diaria, se facilite el fomento y desarrollo de las inversiones extranjeras en el Perú, así como el surgimiento del bien común como base esencial en toda sociedad democrática.

No cabe duda de la importancia que tiene la legislación como herramienta básica para la actividad cotidiana, cuyo referente obligatorio es la Constitución Política del Estado que es la norma máxima que rige en nuestra sociedad.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el sistema jurídico peruano presenta las siguientes características<sup>36</sup>:

- Una hiper-producción legislativa caracterizada por la presencia de abundante desarrollo normativo, situación que ocasiona algunos problemas, por ejemplo, que las normas legales desde que entran en vigencia resultan afectadas por diversos actos del legislador, tales como modificaciones o derogaciones, por lo que se hace necesario hacerles un seguimiento permanente a la legislación publicada en el Diario Oficial El Peruano con la finalidad de estar actualizados ante los cambios normativos que se susciten diariamente.
- La legislación es de diversa jerarquía sean estas: Leyes, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Directorales, etc.
- La aplicación de la técnica legislativa resulta insuficiente, debido a que el legislador hace uso y abuso de las derogaciones tácitas por medio de la siguiente frase “deróguese todas aquellas normas que se opongan a la presente ley”, situación que genera incertidumbre al momento de establecer la vigencia de las normas.
- No existe uniformidad en los diversos sectores del Poder Ejecutivo al momento de numerar las normas que generan o emiten, situación que

---

<sup>36</sup> Ibídem, pág. 2.

también se presenta al interior de las normas de los Gobiernos Locales y Regionales, la inadecuada utilización de las “Fe de Erratas”.

Aplicando una perspectiva de Técnica Legislativa, se señalan seguidamente las características<sup>37</sup> más frecuentes que presentan los diversos tipos de normas en nuestro sistema jurídico. Entre las principales, podemos señalar las siguientes:

1. Los artículos deben indicar con precisión lo que se quiere regular, por lo tanto, deben redactarse con claridad y exactitud, con numeración correlativa tanto a nivel del propio artículo como cada uno de sus párrafos, los que de preferencia deberán consignar el número base del artículo seguido de números o letras. También se pueden usar únicamente letras o números para los incisos.
2. Aspectos o disposiciones generales, objeto, ámbito de aplicación, finalidad, conceptos, definiciones.
3. Las disposiciones propiamente dichas donde se consignan el ámbito de competencia, derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones, sanciones, etc.
4. Las disposiciones finales, transitorias y complementarias.
5. Las derogatorias, la vigencia.
6. El uso de anexos, cuadros, tablas, gráficos, etc.

En lo que se refiere al lenguaje<sup>38</sup> utilizado, este debe ser:

- Inteligible y breve, teniendo en cuenta que las leyes tienen que ser conocidas por todos los ciudadanos.

---

<sup>37</sup>Martínez, A. (2017). *Op. Cit.*, páginas 8-9.

<sup>38</sup>Martínez, A. (2017). *Op.Cit.*, pág. 9.



- Redactado en un tiempo verbal que no sea en futuro, excepto la necesidad de hacerlo por razones de técnica legislativa.
- Redactado con claridad, a fin de evitar malas interpretaciones y sea factible la identificación plena de los sujetos afectados por la norma.
- Definido con claridad en los términos jurídicos que contiene para evitar confusión con el uso coloquial del lenguaje.
- Identificable por las siglas que más utiliza, las mismas que deben ser estandarizadas para evitar repeticiones innecesarias.
- Redactado de modo que inserte las letras mayúsculas cuando se tenga que identificar a Entidades e Instituciones, Sectores, Programas, etc.

**2.2.1.9. Manuales de Técnica Legislativa**<sup>39</sup>; son publicaciones, de carácter no normativo, que se dictan dentro del ámbito del poder ejecutivo; poder del Estado donde suele ser frecuente el ejercicio de la iniciativa legislativa para la presentación de los proyectos de Ley. Tenemos como ejemplos los siguientes: Manual de Técnicas Normativas de Bolivia.- Aprobado en Bolivia por Decreto Supremo nº 25350 de 8 de abril de 1999. Se aplica a la actividad normativa de la Administración Nacional y Departamental, correspondiendo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizar el control y seguimiento de su aplicación en la redacción de todo instrumento normativo por los órganos del poder ejecutivo. En los Considerandos del Decreto aprobatorio que explican su finalidad se recuerda:

- Que el Estado de Derecho exige un ordenamiento jurídico coherente y sistematizado.
- Que la elaboración de toda norma debe guardar compatibilidad y ausencia de contradicción con las demás disposiciones y preceptos del ordenamiento jurídico boliviano.

---

<sup>39</sup> García-Escudero, P. (2013). *“La Técnica legislativa en derecho comparado, en especial en América Latina”*, páginas 48-50.

- La producción de normas en el ejecutivo carece de una guía normativa para la redacción uniforme de textos normativos; razón por la cual se presenta un caos normativo en la actualidad.
- Para que sea eficiente la acción estatal se debe garantizar la aplicación de normas bien redactadas y sistemáticamente ordenadas; de ese modo, podrán ser comprendidas por todos los ciudadanos.

El Manual menciona las clases de categorías normativas en el ordenamiento boliviano y su utilización, así: la disposición legal (proveniente del poder legislativo), proyecto de ley (originados mediante mensaje del Poder ejecutivo) y proyectos legislativos (generados por los ministerios). El término Código alude a la agrupación ordenada y sistemática de normas referidas a una misma materia, cuya importancia jurídica o social o su larga extensión permita su regulación unificada y con vocación exhaustiva. Como el Manual va dirigido al ámbito del poder ejecutivo, ordena también los tipos de categorías reglamentarias y se refiere al empleo del término reglamento. En lo que respecta al Título de las normas, el Manual regula su composición: clase y categoría de la norma, número, fecha y contenido descriptivo, que ha de ser breve y expresar con claridad el contenido de la norma. Para la identificación de la norma ha de utilizarse siempre el mismo título. Es importante destacar el precepto, presente en las reglas generales de técnica legislativa, referido a que en las normas de modificación de otras ya vigentes, el título indicará de forma precisa que la nueva norma es una modificación de otra anterior.

El Capítulo Tercero del Manual se dedica a la Estructura general de las normas, que se ordenará en:

- fórmula promulgadora;
- parte expositiva en los Decretos Supremos y Resoluciones supremas;
- parte dispositiva, correspondiente al articulado, con numeración correlativa, y

- parte final, formada por los contenidos regulatorios de carácter transitorio, abrogatorio y derogatorio, y parte de los de carácter promulgatorio, así como por aquellos mandatos y regímenes jurídicos que no se relacionan de forma directa con las proposiciones objeto de regulación en la propia norma.

Los mandatos que constituyen la parte final se denominan disposiciones, de numeración correlativa según su categoría (adicional, transitoria, abrogatoria y derogatoria, final). La división formal de la parte dispositiva de las disposiciones normativas se corresponde en términos generales con las reglas de técnica legislativa. Para asegurar la sistemática de las disposiciones normativas, la parte dispositiva tiene que ordenarse conforme con la regla de lo general antes de lo singular; en los contenidos sustantivos, se situarán primero los principales, luego los accesorios y subordinados y finalmente los de alcance orgánico. Los artículos de contenido directivo irán en primer lugar, esto es, aquellos que definen los objetivos y fines de la norma, los conceptos fundamentales y definiciones, así como el ámbito de aplicación y las reglas de supletoriedad. Cada artículo, que no debe contener más de un tema, se identificará además de con la numeración correlativa, con un nombre jurídico breve —por lo general no más de tres palabras— que describa con concisión y precisión su contenido. Puede dividirse en párrafos, sin que sea aconsejable que un artículo contenga más de cuatro.

El Manual pone especial atención en la parte final de la norma, su forma y elementos tipográficos, así como el contenido de cada una de las categorías de disposiciones; igualmente se regula la modificación de normas vigentes y empleo de las remisiones. Concluye el Manual de Técnicas Normativas con un cuestionario de evaluación de proyectos normativos que debe acompañar a los anteproyectos de ley, de decreto supremo o de resolución suprema.

## **2.2.2. La unificación del derecho.**

### **2.2.2.1. Antecedentes del fenómeno codificador.**

En la alta edad media, el derecho romano influyó de manera considerable en los Estados. Se aplicaba como un ordenamiento supranacional y también operaba dentro de cada Estado como un ordenamiento supletorio al derecho estatal para salvar lagunas y deficiencias. Luego, se empiezan a dar las interpretaciones del *corpus juris* romano por parte de los juristas medievales, estas interpretaciones y reelaboraciones comienzan a tener mayor valor que los mismos textos romanos; por eso, es que a esta etapa se le conoce como el derecho de los juristas.

En el Siglo XII, la llamada Escuela de Bolonia acoge el derecho romano y lleva a cabo la exegesis de sus textos, a través de la interpretación literal. Surgen los llamados glosadores que, mediante la técnica de las glosas, hacen aclaraciones de los textos normativos, que son anotadas entre líneas o al margen.

En el Siglo XVI surge un nuevo método, el *mos gallicus*<sup>40</sup>; con el mismo, se busca descubrir el sentido y la racionalidad de los textos romanos, más allá de su interpretación literal.

En el Siglo XVIII, se produce el quiebre del derecho romano ante la gran cantidad de interpretaciones existentes, de modo que el *corpus iuris romano* cae en desprestigio conjuntamente con sus métodos de aplicación, ocasionando la crisis del derecho romano como derecho común. Esto va acompañado de un fraccionamiento territorial en donde convergen simultáneamente costumbres locales, fueros territoriales y personales y gran

---

<sup>40</sup> Método que surge en contraposición a la escuela de los glosadores y que lleva a cabo una interpretación crítica de la norma, más allá de su interpretación literal.

cantidad de leyes; al final existe incertidumbre, confusión y descontento con el derecho y sus fuentes.

De esta manera, con estos antecedentes, se llevó a cabo la Codificación en el mundo occidental (Europa y América), a partir del Siglo XVIII y que alcanzó su máxima expresión en el siglo XIX, prolongándose hasta nuestros días.

Por otro lado, para llegar a la unificación del derecho, se precisa cumplir una serie de etapas que se indican en la doctrina<sup>41</sup>, a saber;

Recopilación de Leyes, que consiste en la mera agrupación de leyes sin hacer distinción si es que se encuentran vigentes o derogadas; tampoco se efectúa algún tipo de coordinación ni sistematización alguna de las leyes agrupadas; la Consolidación de las Leyes, etapa en la que, además de agrupar las Leyes, se eliminan aquellas que han sido derogadas, se modifican aquellas Leyes que lo requieran y al final, solo se quedan las Leyes vigentes; finalmente, se llega a la Codificación, etapa en la que además de darse la recopilación de Leyes, se caracteriza por tener unidad, método y sistematización, dando origen a los Códigos<sup>42</sup>.

#### **2.2.2.2. Caracteres de la Codificación.**

La codificación se caracteriza por lo siguiente:

- Su unicidad, vale decir que se caracteriza por haber sido sancionada y publicada en un cuerpo único y en un momento determinado.
- Su homogeneidad, esto quiere decir su referencia a una determinada área o materia del derecho.

---

<sup>41</sup> La doctrina consultada se refiere a la unificación del derecho civil y comercial, pero consideramos que resulta pertinente aplicarla al derecho electoral peruano.

<sup>42</sup> Etapas que fueron mencionadas como introducción a la disertación brindada por Esteban Arias Cau en las primeras jornadas preparatorias a las XXIII jornadas nacionales de Derecho civil realizado en la ciudad de San Salvador de Jujuy, del 9 al 10 de Junio del 2011.

- Su exclusividad, que quiere decir que no deben existir fuera del Código, normas referidas a la materia específica sobre la que versa.
- Su Sistematización, que se refiere a que exista una exposición ordenada y coherente sobre la materia o área a la que se refiere el Código, conforme a un método científico.

### **2.2.2.3. Funciones de la Codificación**

Según Llamas Pombo<sup>43</sup>, las funciones de la Codificación son:

- La unificación jurídica.
- Brindar certeza y seguridad jurídica.
- Su prolongación en el tiempo (durabilidad) al estar conformado por principios y ser sistemático.

### **2.2.2.4. La codificación como técnica legislativa**

Dentro de la técnica legislativa aplicable al Código, cabe distinguir una parte general y una parte especial. La parte general presenta dos ramas bien definidas, aquella que se ocupa del lenguaje legal y la otra rama se relaciona con la estructuración o composición y sistemática de las disposiciones jurídicas. La parte especial se refiere a criterios específicos dependiendo del tipo de disposición normativa de que se trate.

En cuanto al lenguaje legal, la técnica legislativa aborda sus características y la aplicación de las normas gramaticales pertinentes para su elaboración, sobretodo la que se refieren a la sintaxis.

La estructuración legal se refiere a la forma y estructura de las normas jurídicas, vale decir el orden y distribución de sus partes.

---

<sup>43</sup> Llamas, E. (2002). *“Orientaciones sobre el concepto y el método del Derecho Civil”*, pág. 10.

El presupuesto factico de la codificación está dado por la existencia de fuentes de derecho que preceden a la codificación y sobre las cuales existe una situación de incertidumbre y confusión.

Los vicios de forma, exterioridad o apariencia que abarca la técnica legislativa son:

- Pluralidad o multiplicidad de fuentes.
- Multitud de glosas y comentarios a las normas.
- Gran cantidad de leyes extravagantes a los cuerpos normativos.
- Oscuridad, complicación, contradicción, incoherencia y desorden.
- Falta o ausencia de lógica en la constitución y formulación de las normas y cuerpos que las reúnen.
- Antigüedad y vicios en el lenguaje<sup>44</sup>.

### **2.2.3. Cuerpo fijador del derecho**

Concepto que refiere a la reunión de la pluralidad de fuentes que termina en un cuerpo único, el mismo que recibe el nombre de cuerpo fijador del derecho. Este cuerpo fijador necesariamente se formula por escrito y se caracteriza por su unidad y carácter totalizador.

El concepto de fijación del derecho alude a la permanente y periódica actividad de agrupar en un cuerpo único el derecho de determinada sociedad<sup>45</sup>.

Se trata de un concepto complejo que puede entenderse como actividad y como resultado. En este último caso, termina en un cuerpo fijador, que es el

---

<sup>44</sup> González, P. (1998). *"Codificación y Técnica legislativa"*, pág. 886.

<sup>45</sup> Guzmán, A. (1982). *"Andrés Bello Codificador"*, pág. 27.

Código. Los cuerpos fijadores presentan características comunes, las cuales son su unidad y carácter totalizador.

La unidad se refiere a la particularidad que presenta cada cuerpo fijador en lo que respecta a determinada materia, origen de las fuentes, etc. Y el carácter totalizador alude a la referencia exhaustiva y completa que hace el cuerpo fijador respecto de determinado ámbito o sector material del derecho.

De esta manera, en la actualidad el Código es entendido como un “libro sistemático de derecho, elaborado con materias de diversa procedencia, materiales jurídicos reelaborados y refundidos en una unidad nueva”<sup>46</sup>.

#### **2.2.3.1. Características técnicas principales de un código (cuerpo fijador)**

- Reúne materiales jurídicos preexistentes de diversa naturaleza y procedencia.
- La reelaboración y reformulación de materiales jurídicos, que dan lugar a nuevas disposiciones redactadas de modo claro y preciso, que conforman una unidad.
- Orden sistemático de las disposiciones, organizadas en capítulos y artículos, que se encuentran relacionados entre sí y son interdependientes.
- Regula de un modo completo determinada materia.
- Alcanza vigencia en cuanto tal, como cuerpo fijador<sup>47</sup>.

La codificación como técnica legislativa se caracteriza por la simplificación y sistematización del derecho. Así se reduce al máximo las dudas respecto a cuales son las disposiciones jurídicas que regulan una determinada materia, su real sentido y alcance, se facilita su conocimiento y hace su manejo más

---

<sup>46</sup> González, P. (1998). “*Op. Cit*”. pág. 869.

<sup>47</sup> *Ibidem*, páginas 887-888.



sencillo y rápido. Con esto, se alcanzará la certeza o seguridad en las relaciones jurídicas<sup>48</sup>.

#### **2.2.4. Derecho Electoral**

Cuando se hace referencia al derecho electoral, cabe que este sea entendido en un sentido restringido, referido al derecho subjetivo de toda persona de elegir y ser elegida o también se le puede entender en un sentido amplio como el derecho que regula la elección de las autoridades del Estado.

El derecho electoral forma parte del derecho público del Estado que establece relaciones entre los particulares y el Estado en la medida que este facilita a los individuos los requisitos para ser titulares de los poderes del Estado; también establece relaciones entre las diferentes órganos del Estado que se encuentran vinculados por la actividad electoral, lo que es de interés general para la comunidad.<sup>49</sup>

Nohlen y Sabsay señalan que el derecho electoral incluye un conjunto de conocimientos más amplios, que abarcan principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como experiencias del pasado, que permite vincular el estudio de la materia con reflexiones sobre la representación, los partidos, la democracia, el parlamento, el presidencialismo y el parlamentarismo, etc.<sup>50</sup>

Otros autores definen al derecho electoral de la siguiente manera:

Para Dieter Nohlen: “Es un Conjunto de normas y principios que rigen el proceso electoral y constituyen un sistema jurídico en particular”. Para Rafael

---

<sup>48</sup> González, P. (1998). “Op. Cit”. pág. 888.

<sup>49</sup> La Torre, D. (2017). “Los principios en el derecho electoral”, pág.1.

<sup>50</sup> Nohlen, D. y Sabsay, D. (2017). “Derecho electoral”, pág.4.

Santos Jiménez: “Conjunto de principios y reglas que, aparte de las normas de conducta, incorporan también fundamentos filosóficos”<sup>51</sup>

Para este autor, el Derecho electoral constituye un derecho autónomo, por tratarse de un orden jurídico especial con reglas y principios técnicos propios.

Garrote de Marcos<sup>52</sup>, menciona a los siguientes autores que definen al derecho electoral de la siguiente manera; para Valles y Bosch, el derecho electoral abarca normas constitucionales, administrativas y penales que se aplican al proceso electoral. Para Montero y Riera, es la recopilación de normas jurídicas para definir las cualidades del Sufragio activo y pasivo, regular los distintos tipos de elecciones, reglamentar el desarrollo del escrutinio y establecer el régimen de recursos y garantías.

#### **2.2.5. Sistema electoral**

El sistema electoral es definido como el “conjunto de mecanismos y procedimientos que traducen los votos en escaños y estos se asignan a los partidos contendientes”<sup>53</sup>.

Vallés y Bosch<sup>54</sup> proporcionan una definición más amplia de sistema electoral como el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que abarca el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se sustenta en las preferencias de los ciudadanos de una determinada comunidad política.

En América Latina, se suele utilizar el concepto de sistema electoral en un doble sentido; amplio y específico. El sentido amplio del concepto es el que tiene en el habla cotidiana que, incluso se utiliza en textos legales y constitucionales. Tal es el caso de la Constitución peruana de 1993, que en su

---

<sup>51</sup> Autores citados por Luján, A. (2017). “*El Sistema electoral*”, pág. 6.

<sup>52</sup> Garrote de Marcos, M. (2009). “*Materiales para el estudio del derecho electoral*”, pág. 9.

<sup>53</sup> Loc. Cit.

<sup>54</sup> Citados por Garrote de Marcos, M. (2009). “*Op. Cit.*” pág. 10.

artículo 176, que abre el capítulo XIII, titulado “Del sistema electoral”, se define al sistema electoral de la siguiente manera: El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil. Luego se hace referencia a todos los órganos que conforman el sistema electoral. De esta manera, el sistema electoral resulta ser sinónimo de derecho electoral, régimen electoral, proceso electoral, términos que engloban todo aquello que se enfoca, que se quiere tratar o reglamentar en materia electoral, desde el sufragio hasta el contencioso electoral<sup>55</sup>

En cambio, en las Ciencias sociales, el concepto de Sistema electoral tiene un uso restringido y bien definido; así el sistema electoral fija las reglas que llevan a que los electores expresen sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)<sup>56</sup>

### **2.3. REGULACIÓN LEGAL EN EL PERÚ**

En el Perú, existe la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa – Ley N° 26889<sup>57</sup>, la misma que contiene los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de

---

<sup>55</sup> Nohlen, D. Picado, S. y Zovatto, D. (2017). “*Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*”, pág. 295.

<sup>56</sup> Loc. Cit.

<sup>57</sup> Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (2017). “*Op. Cit.*”, pág. 7.

sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia, sin embargo, estas pautas resultan insuficientes, siendo necesario contar con un manual de técnica legislativa.

La citada Ley señala:

- Que todo proyecto de ley debe tener como sustento, una exposición de motivos.
- Las leyes deben tener una denominación oficial que exprese su alcance integral, la misma que es asignada por el Congreso de la República y forma parte del texto de la ley.
- Las Leyes según su amplitud deben consignar la siguiente estructura: Libros, Secciones, Títulos, Capítulos, Subcapítulos y Artículos, con su correspondiente sumilla. Podrán tener también un Título Preliminar y Disposiciones Complementarias, las que podrán ser: Finales, Transitorias, Modificatorias y Derogatorias. Los artículos y las mencionadas disposiciones complementarias pueden dividirse en Párrafos, Incisos, Numerales o Literales.
- Cada párrafo de un Artículo debe expresar un solo concepto. Los párrafos que expresen un concepto distinto, deben ser numerados. Todas las leyes se enviarán, para efectos de su publicación, al Diario Oficial El Peruano en soporte Informático con copia autenticada de la autógrafa.
- Las leyes y normas de inferior jerarquía publicadas en el diario oficial que contengan errores materiales deben ser objeto de rectificación mediante fe de erratas. Las erratas en que incurra el diario oficial son corregidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los diez días útiles siguientes. Es particularmente interesante la regulación de la rectificación de errores: La rectificación debe ser solicitada, bajo responsabilidad, por el funcionario autorizado del órgano que expidió la norma, mediante un escrito en que exprese con claridad el error cometido y el texto rectificatorio. La solicitud debe ser entregada al diario oficial dentro de los ocho días útiles siguientes

a la publicación original, a fin de que se publique en un plazo perentorio no mayor de los dos días útiles siguientes, bajo responsabilidad del Director del diario oficial. De no publicarse la fe de erratas en el plazo señalado, la rectificación sólo procede mediante la expedición de otra norma de rango equivalente o superior.

**2.3.1.El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo n.º 0008-2006-JUS,** se aplica a

todas las entidades de la Administración Pública, para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, y además, en lo que sea pertinente, a las normas reglamentarias y actos administrativos de las entidades de la Administración Pública que se publiquen en el Diario Oficial. Tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa dirigidos a homogeneizar los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica. Para ello, el Reglamento regula:

- Aspectos generales de la estructura normativa: partes, exposición de motivos, análisis costo beneficio, análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, contenido de las normas reglamentarias. Ofrecen especial interés las normas sobre evaluación ex ante o análisis de impacto de las normas.
- El título y la denominación oficial.
- La parte expositiva: contenido y finalidad, informes, consultas y audiencias, contenidos específicos.
- La parte dispositiva: estructura, sistemática y división; redacción y división de los artículos; parte final.
- Algunas disposiciones complementarias finales del Reglamento establecen el carácter excepcional de las modificaciones parciales, regulan la fe de erratas, citas, uso de mayúsculas y siglas, y sistematización de las

exposiciones de motivos, que deberán ser remitidas al Ministerio de Justicia tras la publicación de la norma.

**2.3.2. Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú<sup>58</sup>.** Aprobado por Acuerdo de la Mesa directiva 095-2010-2011, orientado a señalar estándares uniformes en la elaboración de la ley para contribuir a la calidad de la misma. Se trata de un Manual elaborado por los funcionarios del servicio parlamentario que trabajan en el área legislativa, con la colaboración de especialistas nacionales y de otros países, y emana de la Oficialía Mayor y la Dirección General parlamentaria. Pretende dar respuesta a las preguntas ¿cómo debe hacerse una ley? Y ¿qué debemos saber para hacer una ley? Aunque va dirigido al interior del Congreso, sus autores son conscientes de que puede servir también a todos aquellos a los que la Constitución atribuye la iniciativa legislativa, así como a aquellos que formulan normas en general, como los gobiernos regionales y locales. Según expone su introducción, el Manual recoge la estructura y contenido básico de los manuales de técnica legislativa existentes en la región, recogiendo también reglas y pautas contenidas en la Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea, sin perjuicio de tener en cuenta el contexto en el que van a aplicarse, la realidad social, política y parlamentaria. No obstante, y a diferencia de otros Manuales que le sirven de fuente, pretende establecer normas vinculantes, de obligado cumplimiento, para que no se convierta en un documento con buenas intenciones, válido para unos e innecesario para otros: su uso es obligatorio para los actores con iniciativa legislativa y para quienes intervienen en el proceso de elaboración y redacción de una ley en el Congreso de la República. El Manual ha tomado en cuenta que a la técnica legislativa le interesan también los temas de la calidad y

---

<sup>58</sup> García-Escudero, P. (2013). “Op. Cit.”, páginas 51-55.

eficacia, la formación y puesta en vigencia, al mismo tiempo que busca preservar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Su finalidad última es contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica, reconociendo que ello sólo es posible con la participación activa de todos los actores involucrados, a fin de lograr que las leyes sean claras y de mejor calidad. Esta finalidad se pretende conseguir mediante los siguientes objetivos del Manual: contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento legal; mejorar la calidad y dotar de razonabilidad y eficacia a la ley y lograr una mejor comprensión y aplicación efectiva de la ley.

En cuanto a su contenido, el Manual opta por establecer acciones o reglas a seguir, de carácter positivo, salvo contadas excepciones en que se establecen prohibiciones. Se divide en diez partes, a saber:

- aspectos generales: naturaleza, finalidad y objetivos del Manual.
- contenido de la ley: objeto, características y orden.
- artículo: pautas sobre su redacción, división y agrupación.
- ley modificatoria: definición y requisitos.
- lenguaje de la ley: reglas y criterios sobre su redacción, uso del tiempo y modo verbal.
- remisiones y citas: tipos y requisitos.
- necesidad y viabilidad de la ley: requisitos para su presentación.
- proyecto de ley.
- dictamen: pautas sobre su estructura y requisitos de redacción.
- inserción de la ley en el ordenamiento: la autógrafa de ley, promulgación y publicación de la ley aprobada, estructuras y pautas de elaboración.

Se destaca algunas reglas contenidas en el Manual:

En cuanto a las características del contenido de la ley, son las siguientes:

a) Homogeneidad: sus disposiciones guardan relación entre ellas, evitando que se incluyan materias diferentes a su objeto.

b) Compleitud: el objeto se trata en su totalidad, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, y en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación.

c) Unidad: forma un todo único e independiente.

d) Coherencia: Se presenta en dos formas:

- Coherencia formal: se refiere a los aspectos de la terminología. Se utilizan los mismos términos para expresar los mismos conceptos, evitar la ambigüedad.
- Coherencia material: se refiere a la estructura argumentativa y lógica de la ley. Su observancia impide la presencia de redundancias y contradicciones. Ambas están íntimamente relacionadas.

e) Imparcialidad: no admite criterios subjetivos o parcializados.

En cuanto a la estructura de la ley, ésta sigue un orden metodológico para el mejor entendimiento de la norma:

- Categoría normativa y numeración.
- Título.
- Texto normativo.

a) Título preliminar.

b) Parte sustantiva.

- Normas iniciales.
- Normas organizativas.
- Normas prescriptivas de derechos y obligaciones.
- Normas prohibitivas o limitadoras de derechos.
- Normas planificadoras.
- Normas procedimentales.
- Normas sancionadoras.

c) Parte final

- Disposiciones complementarias finales.
- Disposiciones complementarias transitorias.



- Disposiciones complementarias modificatorias.
- Anexo. Los criterios de redacción del artículo son los siguientes:
  - Cada artículo contiene una norma, cada párrafo un enunciado, y cada enunciado una idea.
  - El artículo no debe ser excesivamente largo. No debe tener más de cinco párrafos.
  - El artículo constituye un conjunto sintáctico completo, de manera que para comprenderlo no sea necesario entender el artículo anterior ni posterior.
  - El artículo no debe contener motivación o explicación sobre su contenido. Es objetivo. También ofrece particular interés la regulación de las leyes modificatorias, que se clasifican en de nueva redacción, de adición, de derogación parcial o total y de prórroga o suspensión de vigencia.

Son requisitos de la ley modificatoria:

- Es de carácter restrictivo. Se limita a casos en extremo necesarios.
- Contiene el texto íntegro del artículo modificado, incluyéndose la parte modificada. Va en letra negrita en el texto del dictamen y el proyecto de ley.
- Un artículo modifica el contenido de una ley. Si varias leyes son modificadas, las modificaciones de cada ley se agrupan en artículos diferentes.
- En caso de modificaciones múltiples la modificación respeta el orden cronológico de aprobación de las leyes modificadas. Las modificaciones de una misma ley siguen el orden de su división interna.
- Los vacíos dejados por la derogación de uno o más artículos no se utilizan para otras leyes.
- No se modifican leyes modificatorias.
- No se restituye la vigencia de normas que establecen plazos que se encuentran vencidos. — El título de la ley modificatoria informa el número de los artículos modificados o derogados, así como la categoría normativa, número y título de la ley, en ese orden.

- El artículo que se incorpora se expresa con el número del artículo que le precede, seguido de un guion y una letra mayúscula, sólo hasta la letra «C».
- La ley se deroga, no se deja sin efecto.
- Las normas del Reglamento del Congreso de la República se modifican por Resolución legislativa del Congreso.

Salvo que se trate de normas muy extensas, conviene la aprobación de una nueva ley en los siguientes casos: si la ley modificatoria afecta más de tres artículos; si la ley que va a ser modificada ha sido modificada en más de tres ocasiones; si la ley modificatoria restituye uno o más artículos derogados.

Finalmente, reproducimos el contenido del epígrafe Necesidad y viabilidad de la ley, consistente en el estudio y análisis de la ley propuesta como evaluación ex ante. Comprende:

- 1) Determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley: existen materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía.
- 2) Análisis de la información especializada sobre la materia: estudios especializados, publicaciones, entrevistas, estadísticas, entre otros.
- 3) Estudio del marco normativo que regula la materia: normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. Incluye el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia, costumbre, entre otros.
- 4) Estudio de proyectos de ley similares o relacionados con la materia: proyectos de ley que se encuentran en trámite o que han sido archivados.
- 5) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos.

- 6) Evaluación social y política de la viabilidad del proyecto de ley: previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación del proyecto de ley.
- 7) Determinar quiénes son los actores y los destinatarios del proyecto de ley: identificar quienes impulsan externamente la ley y quiénes son sus destinatarios.
- 8) Análisis de la opinión de los destinatarios del proyecto de ley: recabar la opinión de quienes resultarán afectados positiva o negativamente con la aprobación de la ley.
- 9) Estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley: determinar si el proyecto no contraviene normas constitucionales.
- 10) Forma del proyecto de ley: la redacción del proyecto de ley debe adecuarse a las normas del manual.
- 11) Consulta con el decisor político: el texto del proyecto de ley se presenta al decisor político para su corrección y revisión, a fin de que sea el reflejo de su voluntad política.

En el Perú se ha llevado a cabo una importante labor de depuración del ordenamiento. Así, en 2011, con la Ley 29744 se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de las siguientes normas:

- 463 normas con rango de ley (leyes, resoluciones legislativas y decretos leyes) emitidas para fines específicos, en razón de haber cumplido con su finalidad.
- 1.295 normas con rango de ley por las que el Congreso de la República otorgó, o autorizó al Poder Ejecutivo a conceder, beneficios personales, laborales, administrativos y aduaneros a ciudadanos civiles, militares, a instituciones públicas y privadas y a la iglesia católica.
- 1.306 normas con rango de ley por las que el Congreso de la República otorgó, o autorizó al Poder Ejecutivo a conceder, aumentar o regular o beneficios pensionarios y se nombraron, eligieron, designaron o cesaron a

funcionarios que desempeñan cargos importantes para el Estado peruano y la iglesia católica.

En total se han expulsado del sistema jurídico 3.064 normas con rango de Ley. La Ley 29744 se refiere a «continuar el proceso de consolidación del espectro normativo» dado que ya se han emitido tres leyes previas en la misma dirección, las leyes 29477, 29563 y 29629. En total, se han expulsado 14.502 normas con rango de Ley del Sistema Jurídico Peruano.

## **2.4. LEGISLACIÓN COMPARADA**

El modelo europeo continental se caracteriza por ser descentralizado, encomendándose la redacción de proyectos de ley a distintos órganos, los departamentos ministeriales. Ello ha conllevado la necesidad de dictar normas que reconduzcan a unidad esta pluralidad de sujetos, para dotar a las iniciativas legislativas de una cierta uniformidad, a la vez que para tratar de mejorar la calidad de las leyes.

En Alemania<sup>59</sup>, la *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGOI) y su parte especial (GGOII) constituyen un reglamento organizativo interno que recoge las reglas adoptadas conjuntamente por los Ministerios federales para la tramitación de sus asuntos internos y la organización de su trabajo en común y con otros organismos; su capítulo segundo se dedica al proceso de elaboración de las leyes. Podemos decir que éstas son las primeras directrices, de 1976, que han sido objeto de revisiones posteriores (así, mediante Circular del Ministerio Federal del Interior de 25 de marzo de 2007). Además de recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia para facilitar la unificación en materia de formulación jurídica, se aprobó un cuestionario o Checkliste (Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e

---

<sup>59</sup> García Escudero, P. (2013). “Op. Cit.”, pág.27

inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación, conocido por el nombre de «Blaue Liste») por el Gobierno Federal el 11 de diciembre de 1984, que, entre otros objetivos, pretendía homogeneizar el proceso de elaboración de los proyectos. El cuestionario es un instrumento de evaluación ex ante de la norma, se plantea la necesidad de actuación, las alternativas, la necesidad de elaborar una ley, su oportunidad y su aproximación al sentir de los ciudadanos. El Ministerio Federal de Justicia puede, al amparo de la GGO II, formular recomendaciones para conseguir un formato jurídicamente uniforme de los proyectos y desde 1969 venía prestando personal propio para la configuración del ordenamiento federal. Esta forma de ayuda ha quedado sustituida desde 1991 por un Manual de elaboración de normas o Manual de Técnica Jurídica (Handbuch der Rechtsförmlichkeit). El Manual —integrado por 891 epígrafes— comienza con unas Observaciones preliminares sobre la función de verificación jurídica que lleva a cabo el Ministerio Federal de Justicia, que incluye aclaraciones conceptuales sobre el acto de creación normativa y los tipos de normas y una referencia a los instrumentos auxiliares en la preparación de los proyectos, Boletines oficiales, bases de datos jurídicas y otros documentos, cuestionarios e indicadores, así como a la verificación de la constitucionalidad, con un cuestionario para la comprobación de la misma, que interroga sobre:

- la potestad legislativa para el proyecto,
- la potestad administrativa para la ejecución de la ley,
- la necesidad de intervención del Bundesrat,
- la potestad para las habilitaciones o desarrollo reglamentario,
- la afectación a algún derecho, garantía o libertad fundamental,
- la afectación del principio de igualdad,
- la compatibilidad con los principios constitucionales,
- el respeto a la claridad y seguridad jurídica,

- el respecto al principio de confianza legítima y la existencia de retroactividad,
- la suficiencia de la Exposición de Motivos. Este cuestionario es de particular interés en relación con la competencia legislativa del Estado en los Estados federales o compuestos. La Parte B del Manual contiene las Recomendaciones generales para la formulación de disposiciones legales. Aquí encontramos las directrices relativas a lenguaje y estructura del texto, denominaciones, citas, remisiones, y otras, La Parte C se dedica a las leyes originarias, primera regulación de materias determinadas, la D a las leyes modificativas y la E a los reglamentos. La Parte F contiene fórmulas para la modificación de los proyectos de ley en el procedimiento legislativo y, finalmente, la G se refiere a la publicación de los textos revisados de leyes y reglamentos.

Entre los años ochenta y noventa se incorporaron a esta técnica otros países, como:

*Bélgica*; que desde el mes de Noviembre del 2001, expide unas Recomendaciones generales relativas a la redacción de textos y Recomendaciones concretas, elementos de los textos y fórmulas.

*Francia*, mediante circulares, a partir de 1993. Así, la Circular de 30 de enero de 1997, relativa a las reglas de elaboración, firma y publicación de los textos en el Diario Oficial y a la aplicación de procedimientos particulares que incumben al Primer Ministro.

*Italia* en 1986. Hoy las reglas se dictan al unísono por el ejecutivo y el legislativo (Circulares de 20 de abril de 2001). En el ámbito parlamentario, una Circular de los Presidentes de las Cámaras, de 10 de enero de 1997, para mejorar y potenciar la labor legislativa de las Comisiones y crear las premisas para una mejora cualitativa y cuantitativa de la producción legislativa, contiene además una checkliste. En 20 de abril de 2001 se aprobaron sendas Circulares del Presidente de la Cámara de Diputados, del Presidente del Senado y del

Presidente del Consejo de Ministros conteniendo Reglas y recomendaciones para la formulación técnica de los textos legislativos.

*Portugal* en 1989. Por Resolución del Consejo de Ministros 64/2006 se aprueban Reglas de logística en la elaboración de actos normativos. Existe también una Guía práctica para la elaboración de actos normativos del Gobierno, cuyas orientaciones deben observar los proyectos de actos normativos, disponible en internet y susceptible de actualización permanente. Otros países de la Unión Europea disponen también de guías o normas en materia de técnica normativa:

*Dinamarca*: Guía práctica de calidad legislativa.

*Eslovaquia*: Directrices de Técnica normativa de elaboración de leyes, aprobadas por Acuerdo del Consejo Nacional de 18 de diciembre de 1996.

*Eslovenia*: Directrices de Nomotécnica. Fundamentos para la elaboración de disposiciones jurídicas (Servicio de Legislación).

*Estonia*: Reglas técnicas para proyectos legislativos de aplicación general, Reglamento del Gobierno de la República n.º 279 de 28 de septiembre de 1999.

*Finlandia*: Normas para la elaboración de un proyecto de ley, Ministerio de Justicia, 2006, con un Anexo que reseña Manuales de redacción legislativa.

*Holanda*: Instrucciones para legislar, Circular del Presidente del Gobierno de 18 de noviembre de 1992, con modificaciones posteriores.

*Lituania*: Ley sobre el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y otras disposiciones legales, de 2 de mayo de 1995, con modificaciones posteriores.

*Polonia*: Reglas de técnica legislativa, Reglamento del Presidente del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2002.

*República Checa*: Normas legislativas del Gobierno, aprobadas el 19 de marzo de 1998 con modificaciones posteriores.

*Suecia*: Libro Verde, diciembre de 1998.

En el *Reino Unido* es la Office of Parliamentary Counsel u Oficina de Asesoramiento parlamentario la que aplica unas normas internas en la redacción de los proyectos de ley, que va actualizando en su web: véase Drafting guidance de diciembre de 2013, cuyo contenido se asemeja parcialmente a unas directrices, incluyendo apartados sobre claridad, lenguaje y técnicas de redacción (remisiones, citas, definiciones, parte final).

Por otro lado, en América latina<sup>60</sup>, se aprecia una evolución en cuanto a la preocupación por la técnica legislativa y la calidad de las leyes. Esta preocupación por la calidad de la ley se refleja incluso en normas constitucionales.

La Constitución de Colombia, en su artículo 158, dispone que «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión». Esta regla ha sido objeto de interpretación por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos. Por ejemplo, ha señalado que el principio de unidad de materia que surge de los artículos 158 y 169 debe ser observado estrictamente por el legislador ordinario, «con el objeto de evitar que en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan». Esos perentorios mandatos del constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas.

---

<sup>60</sup> García-Escudero, P. (2013). “Op. Cit.”, páginas 41-42.



La Constitución de Colombia, además de requerir la homogeneidad en el seno de la ley, prescribe en su artículo 169 que «el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido».

El artículo 136 de la Constitución de Ecuador establece: «Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará».

En cuanto a Leyes<sup>61</sup>, existen algunos países que se ha preocupado por establecer reglas de técnica legislativa.

*Argentina*; el Decreto 333/85 aprueba las «Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos». Sin perjuicio de los aspectos formales de los documentos administrativos que este texto regula, se destaca, en cuanto a los proyectos de ley, normas sobre lenguaje («La redacción del texto será clara, concisa y en correcto español. El empleo de palabras en idiomas extranjeros sólo se admitirá cuando se trate de nombres propios o de vocablos intraducibles»), sobre coherencia, sistematización e integridad y sobre estructura e identificación de artículos e incisos: Coherencia, sistematización e integridad

a) Las normas se irán correspondiendo lógicamente, con el fin de dar una imagen coherente y armónica tanto de cada una de ellas como del funcionamiento del conjunto.

b) En la construcción de la estructura formal del texto legal y de sus preceptos, se procurará ordenar metódicamente sus disposiciones con el fin de conformar un cuerpo adecuadamente articulado y armónico.

---

<sup>61</sup> García-Escudero, P. (2013). «Op. Cit.», páginas 42-45.

c) La propuesta tenderá a reglar de manera íntegra la materia a efectos de abarcar la totalidad del tema de que se trate. Los artículos se identificarán por numerales arábigos, ordinales hasta el noveno y cardinales en adelante, seguidos de punto y guión. Podrán ser divididos en incisos, los cuales se identificarán por letras mayúsculas, según el orden del abecedario, seguidas por el signo de cierre de paréntesis. Las letras identificadoras de los incisos se colocarán en la línea del margen y el texto respectivo mantendrá el margen que marque su letra inicial. Los incisos, a su vez, podrán ser subdivididos en apartados, los cuales se individualizarán por números romanos. Estos mantendrán el margen del texto de los incisos y la escritura correspondiente seguirá la línea que fije su primera letra.»

En cuanto a la derogación y modificación de normas, se establece claramente: La norma que se proyecta derogar o modificar se distinguirá con la cita expresa, evitando expresiones como «Queda derogada toda disposición que se oponga a la presente». //Cuando se considere necesario modificar artículos, se proyectará su sustitución en lugar de su modificación.// Se pondrá especial atención para no entrar en conflicto con normas de otras leyes, salvo que se provea su modificación o derogación en forma expresa. De acuerdo con el uso restrictivo de las definiciones que debe aconsejarse, se dispone: No se definirán los términos empleados salvo cuando constituyan instituciones jurídicas o tengan significación para la interpretación del texto legal en el cual se incluyan. En caso de duda sobre los vocablos a emplear se recurrirá al Diccionario de la Lengua española.

En *Paraguay*, son distintas las leyes que regulan aspectos relativos a la redacción de las leyes:

La Ley 102/92, sobre Numeración y acápite de las leyes, que establece la numeración correlativa de las leyes a partir de 20 de junio de 1992, disponiendo que el acápite de las leyes exprese solamente su materia.

Ley 193/93, que regula el ordenamiento de las leyes y el de sus modificaciones y ampliaciones por otras leyes. Será decidido en cada caso por el Congreso, y la formulación del texto ordenado estará a cargo de una Comisión de Ordenamiento integrada por un Senador, un diputado y un funcionario que designe el poder ejecutivo. Si hubiere divergencia entre los miembros de la comisión, la cuestión será resuelta por el Congreso. Los miembros de la Comisión podrán formular consultas a las Comisiones de legislación de ambas Cámaras del Congreso, cuyos dictámenes coincidentes serán obligatorios para la Comisión de Ordenamiento.

Ley 2658/05, que reglamenta los artículos 192, 209 y 211 de la Constitución Nacional, sobre pedidos de informes a los demás poderes por las Cámaras, pronunciamiento sobre la objeción del ejecutivo a un proyecto de ley y sanción automática.

Ley 3528/08, que reglamenta la presentación de los proyectos de ley, disponiendo que se presenten en texto impreso y archivo informático digitalizado.

También en el *Ecuador*, se publica en el Registro Oficial de 29 de mayo de 2012, la Ley derogatoria n.º 8, para la depuración de la normativa legal, que deroga 150 decretos y acuerdos supremos, decretos, acuerdos y resoluciones legislativas, una Ley y decretos-ley de emergencia, «que son inaplicables y por lo mismo se han convertido en la actualidad en normativa irrelevante que ocupa un espacio en el ordenamiento jurídico vigente».

**2.4.1. Reglamentos Parlamentarios y leyes reguladoras del poder legislativo<sup>62</sup>:** *Chile, Ecuador, Bolivia*. Estas normas no contienen numerosas reglas de técnica legislativa, esporádicamente señalan algunos requisitos para la presentación de iniciativas legislativas.

---

<sup>62</sup> García-Escudero, P. (2013). “Op. Cit”. páginas 47-48.

El artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile establece que los proyectos deben contener:

- fundamentos y antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas,
- Las fuentes de los recursos que la iniciativa demande
- y la estimación de su posible monto.

Por su parte, el artículo 11 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados requiere que los proyectos de ley se presenten por escrito y redactados de manera que, en lo posible, se refieran a una sola materia. Las disposiciones de cada proyecto de ley deben consignarse en artículos separados. Los artículos de todo proyecto de ley deben precisar de manera clara el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se funda. El artículo 15 del Reglamento faculta al Presidente de la Cámara y a los Presidentes de las Comisiones para corregir en los proyectos aprobados los errores de referencia, ortografía, puntuación y redacción, lo mismo que su ordenación según las materias del proyecto, salvo que la Cámara o la Comisión respectiva dispongan lo contrario. Esta regla es de particular interés, porque permite la concordancia y adecuación de los textos aprobados por el Pleno o la Comisión, que es uno de los problemas que suelen plantearse a los servicios parlamentarios.

En *Ecuador*, las normas constitucionales sobre la materia se ven desarrolladas por la Ley Orgánica de la Función legislativa (LOFL). Esta reitera la regla de homogeneidad del contenido de las leyes, contenida en el artículo 136 de la Constitución. Al tratar de la calificación de los proyectos de ley por el Consejo de Administración Legislativa (art. 56), establece que verificará que cumplan con los siguientes requisitos:

- Que se refiera a una sola materia.
- Que contenga exposición de motivos y articulado.

- Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen para la iniciativa legislativa. Si el proyecto no reúne estos requisitos, no se calificará.

La LOFL de Ecuador ha creado un órgano innovador en el panorama de Derecho Parlamentario, una Unidad de Técnica legislativa. Este órgano acompaña el proceso de creación de la norma y provee a las Comisiones y al Pleno de un informe no vinculante, así como, por decisión del Pleno, prepara proyectos de codificación de diversas leyes.

En los Reglamentos Generales de ambas Cámaras de la Asamblea Plurinacional de *Bolivia* se exige que todo Proyecto de Ley vaya acompañado de una exposición de motivos, especificando en el caso del Senado que ha de contener antecedentes, justificación, objetivo y respaldo técnico económico legal cuando corresponda. En ambas Cámaras ha de acompañarse copia de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia.

**2.4.2. Manuales de Técnica Legislativa**<sup>63</sup>; como ya ha sido dicho, tienen carácter no vinculante y pueden dictarse en el ámbito del poder ejecutivo, que es el que suele ejercer con mayor frecuencia la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley en los regímenes parlamentarios, o bien en el ámbito del Parlamento. Tenemos como ejemplos los siguientes:

Manual de Técnicas Normativas de Bolivia.- Aprobado en Bolivia por Decreto Supremo nº 25350 de 8 de abril de 1999. Este Manual se aplica a la actividad normativa de la Administración Nacional y de la Administración Departamental, correspondiendo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizar el control y seguimiento de su aplicación en la redacción de todo instrumento normativo por los órganos del poder ejecutivo. En los Considerandos del Decreto aprobatorio que explican su finalidad se recuerda:

---

<sup>63</sup> García-Escudero, P. (2013). “*Op. Cit.*”, páginas 48-50.

- Que las exigencias del Estado de Derecho determinan que el ordenamiento jurídico sea coherente y esté debidamente sistematizado.
- Que la inserción de toda norma debe ser compatible y no contradictoria con las disposiciones y preceptos del ordenamiento jurídico boliviano.
- Que no existe un instrumento de reglas para la redacción uniforme de textos normativos en la producción normativa del Poder Ejecutivo, dando lugar a un caos normativo.
- Que la eficiencia de la acción del Estado queda garantizada cuando las autoridades públicas pueden aplicar normas bien redactadas y sistemáticamente ordenadas, y que los textos normativos sean comprensibles por todos los ciudadanos.

## **CAPÍTULO III**

### **ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO ELECTORAL**

#### **3.1. Objeto del derecho electoral**

En cuanto al objeto del derecho electoral, Nohlen y Sabsay<sup>64</sup>, mencionan los temas que integran el derecho electoral:

- Características de las elecciones y de los procesos electorales.
- Principios y garantías.
- Delitos e infracciones.
- Sistemas electorales.
- Campañas electorales.
- Partidos políticos.
- Financiamiento de elecciones y de partidos.
- Formas de democracia semi-directa.
- Normas de procedimiento electoral.
- Exigencias en materia de control y de fiscalización de actos electorales.
- Autoridad electoral.
- Normas en materia de observación de procesos electorales.
- Capítulo correspondiente del derecho internacional de los derechos humanos.

#### **3.2. Relación del Derecho electoral con otras ramas del derecho**

Formando parte el Derecho electoral del campo del Derecho público, aquel establece vínculos con algunas ramas del Derecho que integran el mencionado campo; así se vincula con el Derecho constitucional, rama que ocupa un lugar preponderante dentro del sistema jurídico y donde se regulan

---

<sup>64</sup> Nohlen, D. y Sabsay, D. (2017). *“Op. Cit.”*, pág. 9.

algunas instituciones que forman parte del derecho electoral. Se debe guardar coherencia entre lo establecido en la norma constitucional y lo regulado en la legislación electoral, de manera que los contenidos de esta última no contravengan lo normado en el texto constitucional. También se establece vínculo con el Derecho administrativo, cuyos principios serán aplicables si es que el Derecho electoral carece de reglas propias para el asunto que requiere de regulación. Se establece también vínculo con el Derecho penal, cuando resulte necesario que en el ámbito electoral se tipifiquen algunos hechos como un delito de tipo electoral.

### **3.3. Principios del derecho electoral**

Asimismo, el Derecho electoral como disciplina científica, que integra el Derecho constitucional, se informa de una serie de principios, los mismos que constituyen una especie de axiología electoral, que le dan una cierta sustantividad propia<sup>65</sup>

Hernández<sup>66</sup>, señala que el Derecho electoral cuenta con una serie de principios que le son propios, inherentes a su naturaleza y que informan todo el ordenamiento electoral. Estos principios resultan indispensables para el normal desarrollo de los procesos electorales y que hacen respetar el principio democrático.

Se considera que los principios electorales tienen una doble finalidad, esto es, que sirven para interpretar normas, así como que tienen proyección normativa; esta última finalidad hace que los principios sean desarrollados tanto por el Juez como por el legislador.

---

<sup>65</sup> Álvarez, E. (1991). “*Los principios del derecho electoral*”, pág. 9.

<sup>66</sup>Hernández. R. (2017). “*Los principios del derecho electoral*”, pág. 1.



Latorre<sup>67</sup> señala que los principios constituyen una especie de axiomas, por medio de los cuales, a través de un razonamiento lógico-deductivo, se pueden hallar soluciones a los conflictos, fomentando la creatividad en los jueces, cambiando la actuación legalista por una que este conforme con la tesis de la ponderación, donde las resoluciones se sustentan en juicios de validez.

Chanamé<sup>68</sup> señala que los principios, como enunciados generales y abiertos, obligan al operador jurídico a dotarlos de contenido y ello se logra con su aplicación al caso concreto, recurriendo a los métodos interpretativos para la aplicación correcta de la norma.

A continuación se enumeran y definen los siguientes principios electorales que son universalmente aceptados.

### **3.3.1. El principio de calendarización**

Este principio significa que los diferentes actos de los órganos electorales y de los partidos políticos se deben producir en un determinado plazo, con el fin de que no se altere la secuencia normal del proceso<sup>69</sup>.

### **3.3.2. El principio de impedimento del falseamiento de la voluntad popular**

Este principio tiene prelación sobre los demás, por derivar directamente del principio democrático. Este principio significa que la voluntad libremente expresada de los electores no puede ser suplantada.

### **3.3.3. Principio de conservación del acto electoral**

---

<sup>67</sup> Latorre, D. (2017). "Op. Cit.", pág. 2.

<sup>68</sup> Chanamé, R. (2017). "Los principios electorales", pág. 1.

<sup>69</sup> Hernández, R. (2017). "Op. Cit.", pág.3.

Este principio significa que al haberse constatado que las infracciones cometidas en un proceso electoral no falsean los resultados, no resulta procedente declarar la nulidad de las elecciones, ni siquiera de las mesas electorales en particular.

#### **3.3.4. El principio de unidad del acto electoral**

Por este principio, se establece que los resultados finales de un proceso electoral se deben al concurso de una serie de actos, trámites y procedimientos que, a pesar de tener su propia autonomía, se encuentran concatenados formando una sola unidad, la cual debe ser respetada, salvo que con ello se lesionen otros principios de mayor jerarquía.

Latorre<sup>70</sup> considera que se deben tener presente los siguientes principios, que se encuentran regulados en el proyecto del Código electoral peruano:

#### **3.3.5. El principio de publicidad y transparencia**

Se refiere primero a que los actos que derivan del proceso electoral se presumen públicos y los documentos en los cuales constan, se encuentran a disposición de todos los ciudadanos. Luego, mediante el principio de transparencia, se permite a los ciudadanos tener acceso a la información pública; de ese modo, se garantiza su participación más amplia durante el proceso electoral.

#### **3.3.6. El principio de secreto del voto**

Su mantenimiento permite que las autoridades puedan garantizar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho sin limitaciones ni impedimentos de ningún tipo.

---

<sup>70</sup>Latorre, D. (2017). “Op. Cit.”, páginas 2-3.

### **3.3.7. El principio de legalidad**

Significa que los actos electorales deben sujetarse por lo dispuesto en la Constitución y la normativa vigente. No existe sanción o procedimiento, ya sea jurisdiccional o administrativo, por parte del Estado o terceros, que se puedan apartar del ámbito antes indicado. La importancia del principio de legalidad radica en la alta predictibilidad de la actuación de los poderes públicos, otorgando dinamicidad al ejercicio de los derechos fundamentales.

### **3.4. Fuentes del Derecho electoral**

Por otro lado, son tres las fuentes del Derecho electoral, a saber; la Constitución política del Estado, la legislación electoral propiamente dicha, que se encuentra dispersa en más de una norma y la reglamentación de esta normativa. Estas fuentes son acompañadas por las decisiones que toman las autoridades en la aplicación de las normas electorales, labor que resulta importante para el conocimiento profundo del sentido de las normas electorales, así como para llenar los vacíos normativos que pueda haber en la legislación.

Catón, Sabsay y Thibaut<sup>71</sup> señalan que las Constituciones latinoamericanas regulan con detalle el Derecho electoral, al punto que existe una verdadera proliferación normativa, tanto en la Constitución como en la Ley electoral. Esta situación puede ocasionar la superposición de disposiciones y contradicciones que dificultan la aplicación de las normas y la determinación de la autoridad competente.

---

<sup>71</sup> Catón, M., Sabsay, D. y Thibaut, B. (2007). *“La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma”*, pág. 123.

### **3.5. La función electoral en un Estado democrático**

Consiste en garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos fundamentales, tales como el sufragio, que les permite elegir y poder ser elegidos, haciéndose efectivos principios constitucionales fundamentales, tales como la soberanía popular, la representación y mayoría. Se considera que el sufragio y los procesos electorales cumplen una función trascendental para el funcionamiento del régimen democrático<sup>72</sup>

Existen tres grandes tipos de funciones electorales: registrales, organizativas y jurisdiccionales. Así tenemos el papel primordial que cumple el registro electoral, cuya labor se lleva a cabo antes de los procesos electorales y constituyen la base para su organización. Seguidamente, la función de administración electoral, que le corresponde la organización de los comicios y, finalmente la función jurisdiccional o electoral, que se encarga de resolver las controversias que surgen en el desarrollo de los procesos electorales.<sup>73</sup>

### **3.6. Tipos de Sistemas electorales**

Según Hurtado<sup>74</sup>, en la doctrina se distingue dos tipos de sistemas electorales: Los mayoritarios y proporcionales. Existe un tercer tipo (mixto) que se configura en base a las combinaciones de uno y otro. El sistema electoral por mayoría busca un vencedor inobjetable, no interesa la conformación de un parlamento que refleje la distribución de las votaciones, este sistema por mayoría es para elegir un gobierno. Por otro lado, en los sistemas de representación proporcional, el porcentaje de votos que obtenga cada partido

---

<sup>72</sup> Salcedo, C. (2017). *“Rediseño organizativo del sistema electoral peruano: Naturaleza, funciones y competencias de los organismos electorales”*, pág. 13.

<sup>73</sup> Ibídem, pág. 19.

<sup>74</sup> Hurtado, V. (2017). *“El sistema electoral para la elección del Congreso”*, pág. 2.

decide la conformación del Congreso. Se busca aquí una adecuada representación de mayorías y minorías.

### **3.7. Estructura de los sistemas electorales**

Los sistemas electorales constituyen estructuras complejas que constan de diferentes elementos técnicos, agrupados en las siguientes áreas:

- La distribución de las circunscripciones electorales.
- La forma de la candidatura
- La modalidad de voto
- La transformación del voto en escaños.

Cada uno de los elementos en particular tiene efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de la elección. La combinación de estos elementos particulares produce efectos políticos en el conjunto del sistema electoral, de modo que pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados<sup>75</sup>

En el Perú, con la actual Constitución peruana de 1993 queda establecido el sistema electoral peruano como el conjunto de órganos que se encargan de los procesos electorales. Se encuentra conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de procesos electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

La finalidad del sistema electoral estriba en asegurar que la votación exprese la voluntad auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos así como que los escrutinios reflejen de manera exacta y oportuna esta voluntad del elector, que se expresa en las urnas de manera directa.

---

<sup>75</sup>Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (2017). “Op. Cit.”, páginas 298-299.

### **3.8. Relación entre el derecho electoral y la unificación del derecho**

Ahora bien, de qué manera se puede establecer una relación entre el Derecho electoral peruano y la unificación del derecho. A través de la legislación electoral peruana que, por encontrarse dispersa, presenta vacíos, contradicciones y confusión, al momento de llevar a cabo un evento electoral; situación que hace surgir la necesidad de elaboración de un Código Electoral que comprenda la parte sustantiva y material, y el Código procesal electoral que cubra la parte adjetiva o procesal.

### **3.9. La reforma electoral**

La reforma electoral abarca aquel conjunto de modificaciones en el Derecho y en el sistema electoral, con la finalidad de mejorar la representación política. Se definen también aspectos relativos a instituciones, procedimientos, así como sanciones. En un sentido amplio, la reforma electoral abarca modificaciones de instituciones políticas y derechos políticos, referidos específicamente al derecho al sufragio<sup>76</sup>.

López<sup>77</sup>, señala que la reforma obedece a la demanda de cambios para garantizar el cumplimiento o enfrentar el deterioro de las dos funciones principales del sistema electoral: la función política de acomodar en las urnas los conflictos o desajustes esenciales de la sociedad, colocando el sufragio en línea con valores que no son negociables y, la función técnica mediante mecanismos de traducción de la voluntad popular en posiciones de poder (asientos en asambleas y dirección del poder ejecutivo).

Resulta importante tener en cuenta el contexto en que se da la reforma electoral, sobre todo la complejidad de actores y variables que inciden en

---

<sup>76</sup> Tuesta, F. (2015). *Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)*, pág. 150.

<sup>77</sup> López, R. (2009). *“Procesos de reforma de los sistemas electorales: Aprendizajes de la experiencia comparada”*, pág. 56.

momentos determinados. La negociación de la reforma se da en dos niveles: el de la negociación propiamente dicha y la competencia de la reforma frente a otros temas legislativos, en el entendido de saber que tan atractiva resulta para el Parlamento Nacional, de modo de ser colocada en la agenda parlamentaria<sup>78</sup>

Se considera que existen dos posiciones antagónicas en cuanto a la conveniencia de la reforma electoral. 1) Aquellos que prefieren la estabilidad de las normas e inciden en los riesgos del cambio y 2), Los que consideran que la legislación electoral constituye un conjunto normativo que necesita constante actualización<sup>79</sup>

Los temas que generan mayor resistencia y conflicto en una reforma electoral son el cambio de alguno de los siguientes elementos del sistema electoral: Fórmula de representación, tipo y tamaño del distrito, tipo de papeleta, el padrón electoral o algunas de sus bases como los registros civiles y la identificación ciudadana, la financiación de la política y la representación de las minorías<sup>80</sup>

Valladares<sup>81</sup> señala los objetivos que se deben cumplir para una agenda preliminar de reformas; así en lo que respecta a las reformas para asegurar una administración electoral eficiente, se debe tomar en cuenta los siguientes temas:

- Las competencias de los órganos electorales
- El cronograma electoral
- El voto electrónico

---

<sup>78</sup> Picado, H. (2008). *“La negociación de la reforma al Código electoral costarricense”*, págs. 5-6.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, pág. 7.

<sup>80</sup> López, R. (2009). *“Op. Cit.”*, pág. 57.

<sup>81</sup> Valladares, J. (2004). *“Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú”*, pág. 6.

- Número de electores por mesa
- El registro de ciudadanos.

En cuanto a reformas para fortalecer el vínculo de representación política y el sistema de partidos, aquella debe abarcar los siguientes temas:

#### Sistemas de elección parlamentaria

- El tamaño del Congreso y el número de cámaras
- El número y tipo de los distritos electorales
- Formas de candidatura y de votación ( el voto preferencial)
- Formulas electorales
- El umbral de representación o barreras legales.

#### Sistemas de elección presidencial

- Entre la mayoría absoluta, el umbral reducido y la mayoría relativa.

#### Elecciones parlamentarias y presidenciales

- Simultaneidad total, parcial, elecciones separadas y formas mixtas.

Para Picado<sup>82</sup>, la legislación electoral constituye un producto histórico y contingente que exige, por lo menos, un acuerdo entre las élites políticas que dictan las normas básicas a partir de las cuales se articula la estructura institucional. Los políticos reducen el tema de la reforma electoral a un análisis de ganancias y pérdidas. Por eso, el sistema electoral vigente tiene una significativa resistencia al cambio. Como la reforma electoral resulta de compromisos y consensos entre las fuerzas políticas vigentes en el país, no se espera que obedezca siempre a criterios técnicos.

---

<sup>82</sup> Picado, H. (2008). "*Op. Cit.*", pág. 19.



Nohlen<sup>83</sup> señala la vinculación estrecha entre el derecho electoral y el sistema político. La característica del sufragio determina el carácter del sistema político. De modo que un sistema político será considerado como democrático si el sufragio posee las características de universal, igual, directo y secreto.

### **3.10. Factores que facilitan u obstaculizan la reforma electoral**

Dependiendo de las circunstancias, se considera los siguientes:

- Quién o quiénes llevan la reforma a la agenda política del país;
- Quiénes llevan el timón político y técnico en la producción legal de la reforma;
- La competencia técnica;
- El uso de la fuerza;
- El tiempo político;
- El interés por el bien común y los objetivos nacionales por parte de los partidos y los líderes políticos.

Existen otros factores que retrasan las posibilidades de reforma, entre los más importantes la incertidumbre sobre los resultados y el empate virtual entre las fuerzas políticas. También, existen otros factores, tales como el clima de la opinión pública, el monitoreo de la reforma por agentes no partidistas y la presión internacional, que posibilitan el cambio en el sentido de reformas que establecen por primera vez o amplían el juego democrático. Cuando la opinión pública o la presión internacional se movilizan en contra de una reforma electoral, suele ser en casos de reformas excluyentes o de cierre del sistema democrático<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (2017). "Op. Cit.", pág. 148.

<sup>84</sup> López, R. (2009). "Op. Cit.", pág. 46.

## CAPÍTULO IV

### DERECHO ELECTORAL COMPARADO

Respecto de la temática electoral en el derecho comparado, existen dos posturas en lo que respecta a la técnica legislativa utilizada; la primera postura señala que la Constitución política debe abarcar, de manera analítica y con el mayor detalle posible, los aspectos fundamentales de la temática electoral; la segunda postura nos indica que la Constitución debe fijar solo las pautas generales, dejando la regulación en detalle a la legislación ordinaria<sup>85</sup>.

En América latina, la Constitución regula con mayor detalle el derecho electoral que las constituciones europeas. Las constituciones latinoamericanas solo regulan una parte sustancial del derecho electoral, en el resto del contenido, desarrollan un esquema de garantías<sup>86</sup>.

Los temas que forman parte del contenido de las constituciones latinoamericanas van desde la regulación de los derechos políticos y deberes, así el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito. También contiene normas referidas a los órganos e instituciones electorales cuyos mandatarios provienen de elección popular, como el Presidente y el Parlamento; los órganos que se encargan de la administración de los procesos electorales, estableciendo el órgano que constituye la autoridad superior en el tema electoral; finalmente, los requisitos para la candidatura a la presidencia o al parlamento<sup>87</sup>

Ahora bien, respecto de la distribución de los temas electorales entre Constitución y la Ley, se advierten las siguientes modalidades en América latina; un aspecto puede ser a) regulado únicamente en la Constitución, b)

---

<sup>85</sup> Catón, M., Sabsay, D.y Thibaut, B. (2007). *"Op. Cit."*, pág. 108.

<sup>86</sup> *Ibíd*em, pág. 109.

<sup>87</sup> *Ibíd*em, páginas 109-118.

definido en términos básicos en la Constitución y más detalladamente en la ley electoral, c) definido enteramente en la Constitución y repetido en la ley electoral y d) regulado únicamente en la ley electoral<sup>88</sup>.

En las constituciones latinoamericanas, existe una abundante proliferación normativa tanto en la Constitución como en la ley electoral. Esto puede ocasionar la superposición de disposiciones y contradicciones que dificultan la aplicación de las normas y la determinación de la autoridad competente<sup>89</sup>

Dentro de este orden de ideas, seguidamente se dará a conocer, con cierto detalle, la regulación del tema electoral en aquellos países que han optado por la unificación del derecho electoral.

#### **4.1. CÓDIGO ELECTORAL DE PANAMÁ**

El tribunal electoral de Panamá se planteó como objetivo lograr una legislación electoral que propicie la eficiencia y la transparencia de los procesos electorales así como la celebración de las consultas populares que se celebran desde el año 1990.

En cada proceso electoral se van detectando fallas técnicas que pueden ser mejoradas mediante la reforma inmediata de la legislación así como se inculca en la clase política dirigente la necesidad de modernización y democratización del sistema, sobre todo de los partidos políticos. No obstante, el proceso de reforma aún se encuentra inconcluso, ha tenido avances y retrocesos, pero continúa en mira de lograr los altos objetivos que se han propuesto.

Así, se ha previsto introducir en el sistema electoral panameño algunas figuras con la idea de generar condiciones equitativas entre los candidatos y partidos políticos, ante el advenimiento de un proceso electoral. Entre estas figuras, se

---

<sup>88</sup> Loc. Cit.

<sup>89</sup> Catón, M., Sabsay, D. y Thibaut, B. (2007). "Op. Cit.", pág. 123.

tiene que la propaganda electoral tenga solo financiamiento público, la existencia de topes al gasto privado de cada candidato según el cargo a que aspire, se establece también un límite a las donaciones que puedan recibir los candidatos, se sanciona a los candidatos que violen los topes. El control al financiamiento privado de los partidos políticos, la facultad del Tribunal electoral de auditar las cuentas bancarias que manejen los candidatos, también se establece para el Tribunal electoral, la facultad del secuestro de las cuentas bancarias.

#### **4.2. EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

Con el nuevo Código electoral mexicano, se buscaba “desterrar las prácticas fraudulentas que anulaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos, creando un marco legal que permitiera la emergencia, sin restricciones artificiales, de la verdadera pluralidad política de la nación”<sup>90</sup>. Han venido ocurriendo la reforma electoral en diversos años, siendo la más profunda y consensuada la del año 1996. La reforma abarcó los siguientes grandes temas: “1) el régimen de los partidos, 2) la conformación del Poder Legislativo, 3) los órganos electorales, 4) la impartición de justicia electoral, 5) las condiciones de la competencia electoral, y 6) la reforma política en la capital de México”<sup>91</sup>.

Esta norma es adecuada a la realidad político-institucional de México y se orienta a resolver las necesidades particulares de esta nación. Sus normas se caracterizan por ser omniabarcantes, vale decir que cubren casi todos los aspectos formales que tienen que ver con el proceso electoral. Esto se justifica

---

<sup>90</sup> Instituto Federal Electoral. (2003). *Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales*, pág. 10.

<sup>91</sup> Loc. Cit.

para reducir al máximo la discrecionalidad de la autoridad, así como de los actores que intervienen en el proceso electoral. De esta manera, se genera la certeza necesaria para la transparencia y confiabilidad del proceso electoral.

#### **4.3. CÓDIGO ELECTORAL DE COSTA RICA**

Con la nueva Constitución política, se crea en Costa Rica el Código Electoral de 1952, el mismo que se explica en el contexto posterior a una conflagración civil que estalla luego de un fraude electoral. La intención del legislador fue crear unos mecanismos de control para garantizar de la mejor manera posible la celebración de comicios limpios y despolitizados.

El mayor aporte del Código fue la creación de un Tribunal Supremo de Elecciones con independencia y atribuciones extraordinarias, en el que se unificaron la administración y la justicia electoral.

#### **4.4. CÓDIGO ELECTORAL DE ARGENTINA**

Según la nueva Constitución Argentina, sancionada en Enero de 1995 y para actualizar la legislación electoral de acuerdo a los nuevos preceptos constitucionales, se sanciona el 19 de Enero de ese mismo año, la Ley N° 24.444 que modifica la ley 19.945, la cual hoy en día continua vigente, con las modificaciones respectivas.

A partir de 1995, y hasta el día de la fecha el régimen electoral que rige es el siguiente: Sistema de Representación Proporcional; Método de Conversión de votos en escaños: Sistema D'Hondt; Umbral 3 % del padrón electoral de distrito. La elección de todos los representantes argentinos se eligen en forma directa por el pueblo de la Nación Argentina. La elección a Presidente y Vice Presidente se realiza por distrito único con doble vuelta electoral o ballottage. La fórmula ganadora debe: 1) obtener una porcentaje mayor al 45 % del total

de los votos, o bien 2) tener un porcentaje de votos igual o menor al 40 % pero con una diferencia porcentual de diez puntos, respecto de la fórmula que ocupe el segundo lugar. Si estas condiciones no se cumplen, se realizará una nueva elección entre las dos fuerzas políticas más votadas en la primera vuelta electoral. Los Diputados Nacionales, son elegidos en distritos (cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se constituyen en distritos electorales para tal fin) plurinominales, de acuerdo a un arreglo proporcional demográfico, que según el Art. 45 de la Constitución Nacional, rige el número de Diputados por provincia será de uno cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.000. Los Senadores Nacionales se eligen tres por distrito (considerando a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como distritos electorales). Por cada distrito electoral, se eligen tres representantes, dos por la mayoría y uno por la minoría. Es decir, dos bancas serán para el partido más votado y uno para la segunda fuerza más votada.<sup>92</sup>

#### **4.5. CÓDIGO ELECTORAL DEL PARAGUAY<sup>93</sup>**

El Código Electoral paraguayo es la ley que establece los derechos y los deberes de los ciudadanos al sufragio, así como la constitución de partidos y movimientos políticos y los periodos electorales, entre otros. La ley que establece el Código Electoral es la N° 834/96. Fue aprobado el 17 de abril de 1996 durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy y algunos de sus artículos fueron modificados a través de los años. Se compone de seis libros divididos a su vez en títulos, capítulos y 353 artículos.

El artículo 1º del Código Electoral establece que el sufragio es un derecho, deber y función pública que habilita al elector a participar en la constitución de las autoridades electivas y en los referendos, por intermedio de los partidos,

---

<sup>92</sup> Ministerio del Interior (2017). *Historia electoral Argentina (1912-2007)*, páginas 162-163.

<sup>93</sup> ABC ejecutivo (2017). *El Código Electoral*, pág. 1.

movimientos políticos o alianzas, de conformidad con la ley”. Esto significa que si un ciudadano está habilitado para ejercer su derecho al sufragio y no lo hace, está faltando a su deber. En el artículo 4º, también refiere que el ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos habilitados, cuyo incumplimiento será sancionado conforme lo establece este Código”. Este mismo artículo describe el voto en estos términos: “El voto es universal, libre, directo, igual, secreto, personal e intransferible”. El Código Electoral establece los requisitos que deben reunir los partidos y movimientos políticos. Entre estos se encuentran: debe ser reconocido por la Justicia Electoral; están subordinados a la Constitución y a las leyes; deben acatar las manifestaciones de la soberanía popular, defender los derechos humanos, respetar y hacer respetar el régimen democrático.

Asimismo, los partidos políticos pueden concertar alianzas transitorias para las elecciones nacionales, departamentales y municipales, para lo cual deberán solicitar de la Justicia Electoral el reconocimiento respectivo y deben cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

1. Obtener la aprobación de sus respectivas asambleas, convenciones o congresos, para lo cual deberán contar con el voto favorable de la mayoría de los miembros.
2. La asamblea, convención o congreso que considere la concertación de alianzas electorales deberá ser convocada expresamente para el efecto y tendrá carácter extraordinario.

#### **4.6. CÓDIGO DE DERECHO ELECTORAL DE ESPAÑA<sup>94</sup>**

El ámbito material del Código español proviene del Derecho electoral, que abarca a todas las normas que articulan jurídicamente la organización de los diferentes procesos electorales para la conformación de los distintos órganos representativos.

La Constitución española denomina a la Ley electoral instituida como la norma básica del Estado democrático en cuanto marco jurídico que garantiza la libre competencia por el Poder de las fuerzas políticas vigentes. Pero la configuración jurídica de los procesos electorales se encuentra regulada por otras disposiciones con rango de Ley, vinculadas estrechamente a la Ley electoral y seguidamente las normas complementarias de desarrollo dictadas por el gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria.

El derecho electoral español se caracteriza por contar con un órgano institucionalizado, independiente del Poder ejecutivo con potestad normativa; nos referimos a la Junta Electoral Central que expide las denominadas Instrucciones.

El Código español recopila el derecho electoral con arreglo a un método, un orden que se deriva de la propia sistemática de la Ley electoral, luego vienen las disposiciones especiales sobre el derecho de sufragio activo y pasivo, el censo electoral, las candidaturas, el procedimiento electoral, el voto por correo, el voto de las personas con discapacidad, la campaña electoral, la financiación electoral, los recursos en materia electoral y el régimen electoral local. El Código se completa con las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>94</sup> Boletín oficial del Estado (2016). *Código de Derecho electoral*, pág. 31.



#### **4.7. CÓDIGO ELECTORAL DE BOLIVIA<sup>95</sup>**

El Código regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la conformación del Poder Legislativo, elección del Presidente y Vicepresidente de la República, elección para la selección de Prefectos(as) Departamentales, de los Gobiernos Municipales y la realización del Referéndum.

Asimismo, el Código instituye principios fundamentales del régimen electoral, tales como el principio de soberanía popular, de igualdad, de participación, transparencia, publicidad, imparcialidad, autonomía e independencia y el de legalidad. Regula temas tales como el sufragio, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, los organismos y autoridades electorales, el registro civil y padrón electoral, el proceso electoral mismo y finalmente los procedimientos electorales.

#### **4.8. CÓDIGO ELECTORAL DE EL SALVADOR<sup>96</sup>**

La Asamblea legislativa de El Salvador justifica la promulgación del Código Electoral en la necesidad de adaptar las disposiciones a las nuevas situaciones jurídico electorales por los cambios que han sido detectados e identificados por los actores políticos y la administración de los procesos electorales en vista de perfeccionar y consolidar los procesos electorales como único medio de expresión de la voluntad de los electores.

Asimismo, la vigencia paulatina de regulaciones tales como el voto residencial, la adopción del documento nacional de identidad, la forma de voto en las elecciones legislativas, entre otras, requiere la conformación de un texto

---

<sup>95</sup> Texto ordenado de la Ley N° 1984 (s.f.). *Código Electoral*, pág.8.

<sup>96</sup> Tribunal supremo electoral de El Salvador (2017). *Código Electoral*, pág.1.

actualizado y armónico, con la finalidad de tener un ordenamiento electoral con reglas claras y precisas para garantizar la consolidación del sistema electoral.

El Código Electoral de El Salvador contiene disposiciones relativas al sufragio, Registro electoral, organismos electorales, sobre los candidatos, el proceso eleccionario, etc.

## **CAPÍTULO V**

### **DERECHO ELECTORAL PERUANO**

#### **5.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

La constitución de Cádiz, del año 1812 constituye el inicio formal del proceso de elecciones en el Perú. En esta época, el sistema de elección era indirecto, las elecciones se llevaban a cabo a nivel parroquial, donde la unidad básica electoral la constituían las parroquias. Bajo este proceso, se elegían a los electores que conformaban la junta provincial electoral; la misma que elegía al Presidente y Vicepresidente.

Según Aljovín<sup>97</sup>, no había restricción en el derecho al voto, puesto que votaban todos los hombres, incluyendo a la población indígena. No votaban las mujeres puesto que se les consideraba que no tenían autonomía por ser pasibles de recibir la influencia del marido. El voto era abierto, se podía votar por quien se deseara, siempre que el candidato cumpliera con los requisitos para ser elegido.

En el año 1896, se da la reforma electoral que estableció las elecciones directas. Con esta reforma, se les quita el derecho de voto a los analfabetos. Como vemos, esta reforma tuvo un aspecto democrático al permitir la elección directa y un aspecto antidemocrático al suprimir el voto de los analfabetos.

El sistema electoral del siglo XX se caracterizó por la pobreza en términos cualitativos del derecho al voto, puesto que no votaban los analfabetos, quienes recién lo pudieron hacer en las elecciones presidenciales de 1980.

---

<sup>97</sup> Citado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2016). *Un repaso por la historia electoral del Perú*, pág. 1.

Existe consenso entre los historiadores en que la primera elección moderna en el Perú, con la presencia de un Jurado Electoral y un universo amplio de votantes (varones alfabetos y mayores de 21 años), fue la de 1931<sup>98</sup>

Luego, con el incremento de la población alfabetizada, se produjo un aumento de la participación de la población en los procesos electorales, después de los años 60<sup>99</sup>

El sistema electoral en estos años tenía poca participación de partidos políticos, teniendo en cuenta que había organizaciones políticas, como el partido Aprista, que habían sido declarados ilegales. Del mismo modo que en el siglo anterior, la alternancia en el poder se caracterizó por oscilar entre gobiernos democráticos y dictatoriales, así como un alto índice de violencia política.

## **5.2. EL DERECHO A ELEGIR Y A SER ELEGIDOS**

La obtención del derecho a elegir de los ciudadanos, esto es, el ejercicio del voto se ha producido luego de un largo proceso social y político. Fue un largo camino en el que los países tuvieron que optar por el modelo de gobierno político más acorde con sus necesidades.

Así, en el Perú se decidió por el sistema político de democracia republicana, según el cual los asuntos importantes son vistos y decididos públicamente por los ciudadanos. No obstante, al inicio, la ciudadanía y el derecho al voto estuvo restringido a un grupo de personas que debían cumplir con ciertos requisitos, tales como ser varón, con instrucción, propietario y padre de familia.

---

<sup>98</sup> Paredes, J. (2011). *“Breve historia de las elecciones en el Perú. De las cortes de Cádiz a las elecciones de 1962”*, pág. 1.

<sup>99</sup> Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2016). *“Op. Cit.”*, pág. 2.

Pero pronto, la evolución del sistema democrático y de los movimientos sociales hizo que se reconociera el voto a la mujer en el año 1955 y, al año siguiente, las mujeres en el Perú ejercieron por primera vez su derecho al sufragio. Del mismo modo, ocurrió con los analfabetos, que recién pudieron votar en el año 1980. Finalmente, en el año 2005 se otorgó el derecho de voto a los miembros de las fuerzas armadas y Policía nacional del Perú.

Aragón<sup>100</sup> considera que el derecho de sufragio significa algo más que el simple derecho a voto. Primero, se le debe situar en la esfera de lo público y no de lo privado, donde se puede señalar con propiedad, que hay un derecho de voto. El derecho de sufragio tiene una connotación política inexcusable, puesto que se atribuye a ciudadanos como miembros de una comunidad política donde se van a adoptar decisiones de naturaleza política, que se refieren al gobierno de la comunidad. Para vincular al derecho de sufragio con la democracia, debe tener carácter universal, ser libre, igual, directo y secreto. A la organización electoral corresponde asegurar que las votaciones y escrutinios representen la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, así como garantizar que aquellas representen de manera exacta y oportuna la voluntad de los electores, expresada en las urnas mediante votación directa y secreta<sup>101</sup>

En cuanto a los deberes y derechos electorales, el Jurado Nacional de elecciones<sup>102</sup> menciona como deberes y derechos electorales, los siguientes:

#### Deberes electorales

- El manejo de información completa sobre candidatos o candidatas así como la denuncia de los casos de corrupción.

---

<sup>100</sup> Aragón, M. (2007). *"Derecho de Sufragio. Principio y función"*, pág.71.

<sup>101</sup> Jurado Nacional de elecciones (2008). *"Guía de participación ciudadana del Perú"*, pág. 15.

<sup>102</sup> Ibídem, páginas 17-18.

- Aceptar los resultados de la elección aunque sean adversos.
- Aportar sugerencias para la mejora del plan de gobierno presentado por candidatos y candidatas.
- Asistir a los talleres de capacitación, en caso de ser miembro de mesa.

#### Derechos electorales

- Exigir información exacta y de calidad sobre la trayectoria de los candidatos.
- Vigilar que se hayan publicado los planes de gobierno de todos los candidatos.
- Solicitar información electoral gratuita y medidas de seguridad a la ONPE.
- Exigir que haya libertad e igualdad de oportunidades para todos los partidos y movimientos políticos.
- Celebrar la victoria de los candidatos porque así lo exige el derecho a la libre expresión en espacios públicos, pero no se debe alterar el orden público.

### **5.3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL**

En el Perú, existen tres organismos electorales:

El Jurado Nacional de elecciones (máxima autoridad electoral).

La Oficina nacional de procesos electorales.

El registro nacional de identificación y estado civil.

El diseño de organización electoral establecido por la Constitución de 1993 consiste en un sistema administrativo conformado por estos tres organismos electorales que gozan de autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación; a cada uno de ellos se le asigna diversas competencias que son:

#### Jurado Nacional de Elecciones (artículo 178 de la Constitución)

- Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de los procesos electorales y consultas populares, además de la elaboración de los padrones electorales.
- Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
- Administrar justicia en materia electoral.
- Proclamar a los candidatos elegidos, el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular, y expedir las credenciales correspondientes.
- Tener iniciativa en la formación de las leyes en materia electoral.
- Presentar al Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del conjunto del Sistema Electoral, que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema.

#### Oficina Nacional de Procesos electorales (Artículo 182 de la Constitución)

- Organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, además de elaborar y diseñar la cédula de sufragio.
- Entregar las actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados.
- Brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio.

#### Registro Nacional de Identificación y estado civil (Artículo 183 de la Constitución).

- Inscribir los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil y emitir las constancias correspondientes.
- Preparar y mantener actualizado el padrón electoral.
- Proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para que cumplan sus funciones.
- Mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad<sup>103</sup>

En el año 1931, se crea el Jurado Nacional de elecciones conforme a la corriente predominante que se daba en esa época en América latina, de crear cortes o tribunales electorales para llevar a cabo los procesos electorales. Con la Constitución de 1933 se hizo alusión al poder electoral, interpretándose que el Jurado Nacional de elecciones era la expresión de dicho poder. La Constitución de 1979 consolida al Jurado Nacional de elecciones donde se le menciona expresamente y define con amplitud su composición y atribuciones. Con la Constitución actual, se trifurca la organización electoral, que además del Jurado Nacional de elecciones, se agrega a la ONPE (Oficina Nacional de Procesos electorales) y el RENIEC (Registro Nacional de identificación y estado civil), de modo que se dispersan las funciones que antes concentraba el Jurado Nacional de elecciones<sup>104</sup>

Salcedo<sup>105</sup> comenta que la Constitución de 1993 ha establecido un modelo deformado de organización electoral al otorgarle funciones administrativas al órgano que se encarga de impartir la justicia electoral, de modo que el Jurado nacional de elecciones actúa como Juez y parte cuando tiene que pronunciarse sobre asuntos no jurisdiccionales.

---

<sup>103</sup> Salcedo, C. (2017). “Op. Cit.”, páginas 3-4.

<sup>104</sup> Salcedo, C., Garcés, C, Guzmán, C., Rojas, V. y Boyer, J. (2004). “La administración electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales”, páginas 7-8.

<sup>105</sup> Ibídem, páginas 17-18.



El modelo deformado de organización electoral previsto en la Constitución de 1993 ha generado diversos problemas en la administración electoral, tales como los problemas de conflictos de competencia y atribuciones entre los organismos electorales, lo que ha planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional sobre este tema.

Asimismo, en la constitución de 1993, se plasman principios que buscan estrechar las relaciones entre el pueblo y sus representantes por medio del reconocimiento de una serie de derechos políticos, tales como la iniciativa legislativa en la formación de las leyes, referéndum constitucional y legislativo para determinadas materias, la remoción de funcionarios, la revocación del mandato de ciertas autoridades; no obstante, existe falta de motivación y participación ciudadana en la vida pública, así como existe distancia entre el Estado y la sociedad, entre las autoridades y la ciudadanía<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Landa, C. (1994). *"Derecho electoral. Aspectos jurídico y técnico"*, páginas 171-190.

## CAPÍTULO VI

### ANÁLISIS Y RESULTADOS

#### 6.1. Unidad de Análisis

Para nuestra investigación, estuvo constituida por la Legislación electoral peruana; la misma que abarca Leyes, reglamentos, y resoluciones actualmente dispersas y contradictorias, que crean vacíos y confusiones entre sus usuarios.

#### 6.2. Delimitación del Universo

La población se encuentra conformada por Leyes, Reglamentos y Resoluciones, en materia electoral, según el siguiente detalle:

##### 6.2.1. LEYES

- Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley N° 26497, de fecha 12 de Julio de 1995.
- Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, de fecha 01 de Octubre de 1997.
- Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Ley N° 26487, de fecha 21 de Junio de 1995.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, de fecha 27 de Mayo del 2003.
- Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley N° 26486, de fecha 21 de Junio de 1995.
- Ley Orgánica de gobiernos regionales, Ley N° 27867, de fecha 18 de Noviembre del 2002.
- Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, Ley N° 26300, de fecha 02 de Mayo de 1994.

- Ley de Organizaciones políticas, Ley N° 28094, de fecha 01 de Noviembre de 2003.
- Ley que dicta Normas presupuestales del Sistema electoral y establece casos en que el JNE resuelve en instancia final recursos contra resoluciones de la ONPE Y el RENIEC, Ley N° 26533, de fecha 04 de Octubre de 1995.
- Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley N° 28440, de fecha 29 de Diciembre del 2004.
- Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 26864 de Elecciones municipales, Ley N° 27734, de fecha 14 de Octubre de 1997.
- Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, de fecha 15 de Marzo del 2002.
- Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, Ley N° 28360, de fecha 15 de Octubre del 2004.
- Ley que crea la Ventanilla única para uso electoral, Ley N° 30322, de fecha 07 de Mayo del 2015.
- Ley que establece la conformación de comisiones de transferencia de la administración municipal, Ley N° 26997, de fecha 25 de Noviembre de 1998.
- Ley que permite la inscripción de nuevos ciudadanos durante procesos electorales, Ley N° 27764, de fecha 27 de Junio del 2002.
- Ley que precisa la competencia de verificación de firmas para el ejercicio de los derechos políticos, Ley N° 27706, de fecha 25 de Abril del 2002.

#### **6.2.2. REGLAMENTOS**

- Reglamento del procedimiento aplicable a las Actas observadas en elecciones regionales y elecciones municipales, Resolución N° 3000-2014-JNE, de fecha 03 de Octubre del 2014.

- Instructivo para el ejercicio de la democracia interna en la elección de candidatos para procesos electorales regionales y municipales, Resolución N° 273-2014-JNE, de fecha 01 de Abril del 2014.
- Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para elecciones regionales, Resolución N° 272-2014-JNE, de fecha 01 de Abril del 2014.
- Tabla de recursos impugnativos, Resolución N° 465-2014-JNE, de fecha 11 de Junio del 2014.
- Reglamento de propaganda electoral, Resolución N° 136-2010-JNE, de fecha 21 de Octubre del 2015.
- Modifica reglamento de propaganda electoral, Resolución N° 23-2011-JNE, de fecha 26 de Enero del 2011.
- Reglamento para la acreditación de personeros y observadores en procesos electorales, Resolución N° 434-2014-JNE, de fecha 30 de Mayo del 2014.
- Reglamento de publicidad estatal, Resolución N° 004-2011-JNE, de fecha 04 de Enero del 2011.
- Reglamento del registro de Organizaciones políticas, Resolución N° 0123-2012-JNE, de fecha 06 de Agosto del 2015.
- Reglamento del registro electoral de encuestadoras, Resolución N° 435-2014-JNE, de fecha 30 de Mayo del 2014.
- Reglamento de justificación y dispensa electoral, Resolución N° 436-2014-JNE, de fecha 30 de Mayo del 2014.
- Reglamento de gestión de los JEE, Resolución N° 437-2014-JNE, de fecha 30 de Mayo del 2014.
- Reglamento de inscripción de listas de candidatos para elecciones municipales, Resolución N° 271-2014-JNE, de fecha 01 de Abril del 2014.

Son 17 Leyes y 13 reglamentos, que hacen un total de 30 documentos que conforman la población de la presente investigación. Las Leyes abarcan desde el año 1995 hasta el año 2015, los reglamentos abarcan desde el año 2011 al 2015; ambos se aplican al territorio peruano.

### **6.3. Muestra**

Al ser accesible la población en su totalidad, por el número de unidades que la integran (30 documentos), no fue necesario extraer una muestra; en este caso, la muestra equivale a la población.

### **6.4. Análisis y Resultados**

Para comprobar la hipótesis general de la presente investigación, se verificó mediante la observación sistemática de Leyes y reglamentos existentes en materia electoral, la existencia de los requisitos y razones jurídico dogmáticas que sustentan la generación de un nuevo Código electoral; de modo que se cumplan las etapas con las que, según la doctrina comparada, se llega a la unificación en determinada materia del derecho.

Así, de acuerdo a las pautas que señala la doctrina para la unificación del Derecho, luego de la recopilación y consolidación de las Leyes y Reglamentos, existentes en materia electoral en el Perú, se tiene que se encuentran actualmente vigentes 17 Leyes y 13 reglamentos, que hacen un total de 30 normas para unificar.

De la revisión de estas normas, se ha constatado lo siguiente como características del marco normativo electoral actualmente vigente en el Perú:

- 6.4.1. Confusión en la redacción del segundo párrafo del artículo 36<sup>107</sup> de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859.
- 6.4.2. Contradicción en lo previsto en los artículos 19 y 24 de la Ley N° 28094 (Ley de Organizaciones políticas). El artículo 19<sup>108</sup> establece la democracia interna como medio de elección de las autoridades y candidatos de partidos políticos y movimientos. No obstante, más adelante, señala en el artículo 24<sup>109</sup> de la misma norma que un porcentaje de esos candidatos serán elegidos por los órganos del partido, es decir que no se les aplica las normas de la democracia interna. Contradicción respecto del mecanismo del voto preferencial que favorece solo a los que cuentan con recursos (materiales inmateriales) y resulta contraproducente con la cuota de género que no puede hacerse efectiva<sup>110</sup>. Otra contradicción se presenta para el caso de los

---

<sup>107</sup> **“Artículo 36°.-** Contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía ni acción ante el Tribunal Constitucional.

Contra las resoluciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en materia electoral, *no procede recurso alguno* ni acción de garantía. *Sólo procede recurso* ante el Jurado Nacional de Elecciones, el cual resuelve en instancia final y de acuerdo con el procedimiento estipulado en la presente ley”.

<sup>108</sup> **“Artículo 19°.- Democracia interna**

La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política, el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado”.

<sup>109</sup> **“Artículo 24°.- Modalidades de elección de candidatos**

Corresponde al órgano máximo del partido político o del movimiento de alcance regional o departamental decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo 23. Para tal efecto, al menos las tres cuartas (3/4) partes del total de candidatos a representantes al Congreso, al Parlamento Andino, a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:

- a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
- b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
- c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto.

Hasta una cuarta (1/4) parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable....”

<sup>110</sup> The Carter Center (s.f.). “*Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*”. Pág. 30

peruanos que votan en el extranjero, cuyo derecho al sufragio se encuentra restringido, puesto que pueden votar, pero no pueden ser elegidos en el Parlamento peruano. Se hace una distinción entre el hecho de elegir y ser elegido, ambos forman parte de una unidad indisoluble, que no existe para el caso de los peruanos que votan en el extranjero, quienes tienen que elegir por un candidato que reside en Lima y no por alguien que se encuentra entre ellos, como lo hacen los demás ciudadanos peruanos. El ciudadano elector que vota en una determinada localidad también debe estar habilitado para representar al conjunto de sus votantes. Se trata de una contradicción que debe ser resuelta por la reforma electoral<sup>111</sup>.

- 6.4.3. Inadecuada ubicación del artículo 10<sup>112</sup> de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones regionales, este artículo se refiere a la revocación del mandato del Presidente y Vicepresidente regional, es decir de autoridades ya electas; no obstante, se encuentra ubicado dentro del Título III de la Ley referido a las Inscripciones y candidatos. Este artículo debió estar ubicado en el Título II de la Ley referido a la elección del Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo Regional.
- 6.4.4. Respecto de los vacíos que presenta el marco jurídico electoral vigente, se constata que no existen medios procesales adecuados para la impugnación de actos que sean contrarios a la democracia interna de los partidos políticos por parte de sus militantes. Las Leyes (Ley de

---

<sup>111</sup> Tuesta, F. (2015). “Op. Cit.”, págs. 156-157.

<sup>112</sup> “TÍTULO III INSCRIPCIONES Y CANDIDATOS

**Artículo 10°.- Revocación del mandato**

El presidente y vicepresidente regional pueden ser revocados de acuerdo a la ley de la materia, la cual tendrá que decidir cómo se les reemplaza.....”

Organizaciones políticas, Ley orgánica de elecciones y la Ley orgánica del jurado nacional de elecciones) no establecen un recurso legal idóneo que puedan presentar los militantes de un partido político ante el jurado electoral especial o jurado nacional de elecciones ante actuaciones deficientes del órgano electoral interno de la agrupación política. El tema ha sido solucionado por la Jurisprudencia del JNE, no obstante, se considera que ha sido un recurso inventado por el Jurado nacional de elecciones, que crea una situación de inseguridad jurídica para las personas, puesto que desconocen que recurso legal pueden presentar para la tutela de sus derechos, al no estar ello previsto en la legislación, por eso se considera inadecuada la solución prevista jurisprudencialmente por el jurado nacional de elecciones<sup>113</sup>. Asimismo, el anteproyecto del Código electoral regula el tema de las elecciones internas de los partidos políticos en su capítulo V; no obstante, la regulación procesal de los reclamos que se puedan hacer ante irregularidades en estas elecciones internas también presenta vacíos, al no indicarse quienes se encuentran legitimados para presentar los recursos, tampoco sobre qué actos o fases del proceso de elección interna recaerán y finalmente, no se regula el plazo de presentación de estos recursos<sup>114</sup>. Por otro lado, la Ley de Organizaciones políticas si bien es cierto ha constituido un avance, presenta una debilidad importante, al no establecer sanciones efectivas y oportunas que pueda aplicar la ONPE en el ejercicio de sus atribuciones de verificar y controlar los recursos económicos comprometidos por la organización política durante la campaña electoral. Inclusive en el caso que se ha

---

<sup>113</sup> Espinoza, F. (2017). *“Democracia interna en la elección de candidatos de los partidos políticos: Estudio actual, reforma electoral y propuestas de mejora”*. Págs. 19-20.

<sup>114</sup> Espinoza, F. (2017). *“Ob. Cit.”*, pág. 25.



impuesto sanciones económicas, no se han podido ejecutar por la ONPE<sup>115</sup>.

6.4.5. Leyes con excesivo número de modificaciones que atentan contra la coherencia y sistematicidad del marco normativo, así tenemos los siguientes casos:

Tabla 1. **LEY ORGANICA DE ELECCIONES, N° 26859 (1/10/1997)**

Fecha de la modificación	Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos
09/05/1998	01
06/08/ 1999	02
17/12/ 1999	03
18/11/ 2000	12
07/12/ 2000	03
29/12/ 2000	06
10/07/ 2001	03
15/11/ 2002	01
30/03/ 2005	01
20/07/2005	07
29/10/ 2005	02
29/12/2005	01
08/09/2009	01
18/12/ 2009	03
20/05/ 2011	10
04/01/ 2014	01
27/08/ 2015	01
29/10/ 2015	02

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley Orgánica de Elecciones consta de 393 artículos, 2 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales. En el periodo que media entre Mayo de

<sup>115</sup> The Carter Center (s.f.). “Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina”. Pág. 29

1998 y Octubre del año 2015, han sido modificados un total de 60 artículos de la mencionada norma.

Tabla 2. **LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, N° 28094 (1/11/2003).**

<b>Fecha de la modificación</b>	<b>Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos</b>
<b>20/07/2005</b>	<b>02</b>
<b>18/04/2006</b>	<b>01</b>
<b>25/12/2009</b>	<b>12</b>
<b>19/05/2015</b>	<b>01</b>
<b>17/01/2016</b>	<b>09</b>

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley de Organizaciones políticas, Ley N° 28094 consta de 42 artículos, 03 disposiciones transitorias final y 01 Disposición complementaria final. En el periodo que abarca desde Julio del año 2005 hasta Enero del año 2016, han sido modificados un total de 25 artículos.

Tabla 3. **LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS, N° 26300 (2/05/1994).**

<b>Fecha de la modificación</b>	<b>Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos</b>
<b>18/04/1996</b>	<b>01</b>
<b>26/09/2001</b>	<b>07</b>
<b>25/04/2002</b>	<b>01</b>
<b>07/01/2009</b>	<b>04</b>
<b>07/04/2015</b>	<b>07</b>

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, Ley N° 26300 consta de 48 artículos y cuatro disposiciones finales. En el periodo que abarca desde Abril de 1996 hasta Abril del 2015 han sido modificados un total de 20 artículos.

Tabla 4. LEY DEL RENIEC, N° 26497 (12/07/1995).

Fecha de la modificación	Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos
19/01/1997	01
25/04/2002	01
11/12/2004	01
05/06/2007	01
07/01/2009	01
28/11/2009	04
18/12/2009	01
28/09/2010	02
27/08/2015	02

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley N° 26497 del Registro Nacional de Identificación y Estado civil consta de 58 artículos, 05 Disposiciones complementarias, 05 Disposiciones transitorias y 09 Disposiciones finales. En el periodo que abarca de Enero de 1997 a Agosto del 2015 han sido modificados un total de 14 artículos.

Tabla 5. LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, N° 26864 (14/10/1997).

Fecha de la modificación	Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos
25/04/2002	01
28/05/2002	08
03/12/2005	01
12/08/2006	01
29/10/2015	01

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley N° 26864, de Elecciones municipales, consta de 37 artículos, 04 Disposiciones complementarias y transitorias, 07 Disposiciones complementarias de la Ley 27734. En el periodo que abarca de Abril del 2002 a Octubre del 2015 han sido modificados 12 artículos.

Tabla 6. **LEY DE ELECCIONES REGIONALES, N° 27683 (15/03/2002).**

Fecha de la modificación	Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos
14/12/2009	07
29/10/2015	01

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley N° 27683, de elecciones regionales, consta de 16 artículos y 05 Disposiciones transitorias y complementarias. En el periodo que abarca de Diciembre del 2009 a Octubre del 2015 han sido modificados 08 artículos.

Tabla 7. **LEY ORGANICA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, N° 26486 (21/06/1995).**

Fecha de la modificación	Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos
06/07/1995	01
20/05/2011	03
15/05/2014	01

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, N° 26486, consta de 43 artículos, Disposición complementaria única, 04 Disposiciones transitorias y 03 Disposiciones finales. En el periodo que abarca de Julio de 1995 a Mayo del 2014 han sido modificados 05 artículos.

Tabla 8. **LEY QUE ESTABLECE CONFORMACIÓN DE COMISIONES DE TRANSFERENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, LEY N° 26997 (25/11/1998).**

Fecha de la modificación	Cantidad de artículos modificados, agregados o suprimidos
24/12/2004	04

Fuente: Página Web del Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley que establece la conformación de comisiones de transferencia de la administración municipal, N° 26997, consta de 8 artículos y 1 Disposición

transitoria. La Norma que modifica la mitad del articulado de esta Ley, es de fecha 24 de Diciembre del 2004.

Asimismo, consideramos relevante dar a conocer los problemas que se presentaron durante la última campaña electoral donde resultó elegido el actual Presidente Pedro Pablo Kuczynski. En primer lugar, por la inclusión del artículo 42<sup>116</sup> a la Ley de Organizaciones políticas, Ley N° 28094. Este artículo, agregado por la Ley N° 30414, entra en vigencia el 18 de Enero del 2016, cuando el proceso electoral ya estaba convocado desde el año pasado. Esta norma ha generado respuestas diferentes del ente electoral al excluir a un candidato y mantener a los otros dos por hechos similares. Por eso, es que la Defensoría del Pueblo ha señalado que las modificaciones normativas realizadas a último momento han generado interpretaciones dispares, confusiones y suspicacias, al haber sido escasamente explicada.

Consideramos que desde el punto de vista racional, no fue adecuado incluir la reforma de un artículo sobre un tema delicado como lo que está prohibido en la propaganda política cuando el proceso electoral ya estaba en curso. Normas como esta, a nuestro juicio, requieren de mayor conocimiento y debate por los

---

<sup>116</sup> “**Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política.**

Las organizaciones políticas, en el marco de un proceso electoral están prohibidas de efectuar la entrega, promesa u ofrecimiento de dinero, regalos, dádivas u otros obsequios de naturaleza económica, de manera directa o a través de terceros, salvo aquéllos que constituyan propaganda electoral, en cuyo caso no deberán exceder del 0.5% de la UIT por cada bien entregado como propaganda electoral.

Esta conducta se entiende como grave y será sancionada con una multa de 100 UIT que será impuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en un plazo no mayor de 30 días. Dicha prohibición se extiende a los candidatos a cualquier cargo público de origen popular, y será sancionado por el Jurado Nacional de Elecciones con la exclusión del proceso electoral correspondiente.

La propaganda política y/o electoral de las organizaciones políticas y/o los candidatos a cualquier cargo público deberá respetar los siguientes principios: a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda política o electoral debe respetar las normas constitucionales y legales. b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda política o electoral falsa o engañosa. c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda política o electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural”.

actores electorales, lo que no se hizo y su introducción improvisada generó todos los problemas que se dieron.

En segundo lugar, por lo ocurrido al candidato Julio Guzmán, cuya inscripción fue rechazada por el Registro de Organizaciones políticas y luego confirmado este rechazo por el Jurado Nacional de Elecciones. Habría infringido el mencionado candidato disposiciones de índole formal, al momento de la elección interna dentro de su partido. Por tanto, al incumplir estos requisitos formales, previstos en sus mismos estatutos, no era válida la lista presentada.

No obstante, los expertos consultados criticaron la decisión de los entes electorales, puesto que no se consideró el aspecto sustantivo del derecho a la participación política del mencionado candidato, que debía primar sobre los requisitos formales, además que ningún miembro de su partido había cuestionado el proceso de elección interna.

## **CAPÍTULO VII**

### **CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS**

#### **7.1. Discusión de los resultados**

Las confusiones, contradicciones, inadecuada ubicación de las normas, falta de coherencia y sistematicidad, los problemas ocurridos en la última campaña electoral respecto del marco normativo electoral vigente confirman lo señalado en la hipótesis específica 2 (H<sub>2</sub>) de la presente investigación, vale decir la presencia de vacíos contradicciones y confusiones en el marco normativo electoral peruano, que manifiesta la urgente necesidad de que haya un código electoral que unifique toda la dispersa legislación electoral peruana.

Asimismo, quedó confirmada también con todo lo que se ha constatado en el examen de las Leyes, reglamentos y resoluciones del marco normativo electoral peruano, la necesidad de que el nuevo Código Electoral peruano tenga un lenguaje claro y comprensible en la redacción de sus normas, que exista racionalidad, congruencia y coherencia en su texto normativo y, finalmente que haya conexión entre sus partes, dentro de un orden lógico normativo (Hipótesis específica 1 (H<sub>1</sub>)).

De esta manera, la unificación del marco normativo electoral peruano se dará cuando el nuevo Código Electoral peruano pronto a ser aprobado, contenga los requisitos y razones jurídico-dogmáticas que se acaban de indicar; los mismos que sustentan su carácter unificador.

Por otro lado, la labor de Codificación de todo el marco electoral disperso conforme lo señala la doctrina consultada, exige que su recopilación siga los requisitos de unidad, método y sistematización.

Se considera que el punto de partida de esta labor debe comenzar por analizar la regulación que la norma suprema (Constitución política actualmente vigente) señala para el sistema electoral peruano en cuanto se mencionan las directrices, principios generales que lo sustentan, así como las instituciones que lo conforman.

Este análisis resultará fundamental puesto que nos servirá para determinar el orden y ubicación sistemática de las materias como contenido fundamental del Código electoral.

La regulación del derecho electoral peruano en la Constitución política comprende dos partes:

La primera parte, regula la materia comprendida dentro de lo que corresponde a los derechos fundamentales de la persona; así se mencionan los derechos de participación ciudadana, de elección, remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y referéndum<sup>117</sup>. La segunda parte se refiere al sistema electoral (Capítulo XIII) como componente de la estructura del Estado (Título IV de la Constitución); se señala su finalidad, funciones básicas y su conformación. Seguidamente, se regulan las características de cada una de las instituciones que lo conforman, tales como su nombramiento, remoción, incompatibilidades, competencia.

Por otro lado, se ha constatado lo siguiente en la regulación del sistema electoral en la Constitución peruana de 1993:

---

<sup>117</sup> **Artículo 2°.- Derechos fundamentales de la persona.**

Toda persona tiene derecho:

17. A 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.



Se hace remisión expresa a la Ley o Ley orgánica para regular determinados aspectos, en los siguientes artículos:

*Inciso 17 artículo 2:*

Los ciudadanos tienen, **conforme a Ley**, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum

*Artículo 31<sup>118</sup>:*

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

*Artículo 34:*

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, **regulados por ley**. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, **de acuerdo a ley**.

---

<sup>118</sup> **Artículo 31°.- Participación ciudadana en asuntos públicos.**

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. 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.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

*Artículo 35:*

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, **conforme a ley**. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

**La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.**

*Inciso 6, artículo 178:*

Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

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.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. **Las demás que la ley señala.**

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.

*Artículo 180:*

Los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta. Son elegidos por un período de cuatro años. Pueden ser reelegidos. **La ley establece la forma de renovación alternada cada dos años.**

El cargo es remunerado y de tiempo completo. Es incompatible con cualquiera otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial.

No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación.

*Artículo 181:*

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. **Resuelve con arreglo a ley** y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

*Artículo 182,*

El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. **Ejerce las demás funciones que la ley le señala.**

*Artículo 183:*

El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. **Ejerce las demás funciones que la ley señala.**

Artículo 184,

El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos.

**La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales.**

*Artículo 185:*

El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones, de referéndum o de otro tipo de consulta popular se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales **se resuelven conforme a ley**.

Artículo 187:

En las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, **conforme al sistema que establece la ley**.

**La ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero.**

Por lo anterior, surge la siguiente interrogante de saber ¿Si es que resulta factible el Código Electoral, habiendo esta remisión expresa de la Constitución a la Ley o Ley Orgánica en determinadas materias?

Se considera que no existe contradicción entre la dación del Código electoral y las leyes preexistentes con determinado contenido señalado por la Constitución del Estado. Precisamente, con el Código se busca recoger estas

leyes preexistentes en procura de su reelaboración y unificación del derecho en la especialidad específica, en este caso, el derecho electoral.

Con el Código electoral, se busca brindar orden y coherencia en la materia sobre la que versa, de modo que los capítulos y artículos de que constan, se encuentren relacionados, de manera interdependiente.

Seguidamente, se procederá a elaborar nuestra PROPUESTA de Código electoral tomando en cuenta la regulación que sobre la materia hace la Constitución política del Estado, así como las pautas del contenido que deben tener los Códigos, de acuerdo a la doctrina.

Consideramos que el Código electoral, por su contenido y extensión, debe tener la siguiente estructura:

Título preliminar

Libro

Título

Capítulo

Artículo

Disposiciones finales

Disposiciones suplementarias.

## **TÍTULO PRELIMINAR**

La inclusión de un título preliminar como parte del Código electoral se justifica por su contenido, que versará sobre los principios generales que informan el derecho electoral, principalmente el peruano, así como que servirán de pautas interpretativas que se podrán aplicar a los casos concretos que sean de

conocimiento de los organismos jurisdiccionales en materia electoral. Como resulta imposible que la norma prevea todos los casos, estos principios generales como fuentes de derecho, permitirán que los organismos electorales, competentes en materia jurisdiccional, resuelvan los casos a la luz de los valores constitucionales relevantes.

Pueden formar parte del contenido de esta parte preliminar, principios tales como el de publicidad y transparencia, secreto del voto, legalidad, libre apreciación, valoración de la prueba y jurisdicción.

Asimismo, se deben incluir en esta parte normas referidas al ámbito de aplicación material del Código y el objeto que persigue. El ámbito de aplicación material estará referido a la participación del ciudadano peruano en el ejercicio de los derechos políticos y deberes que le corresponden por esa condición, así como a la estructura y funcionamiento de las instituciones del Estado que se encargan de dar viabilidad a los derechos políticos y deberes reconocidos en la Constitución política del Estado.

El objeto del Código electoral será regular las vías a través de las cuales los ciudadanos podrán ejercer sus derechos de participación política, así como ordenar, sistematizar y cubrir los vacíos de la actual legislación.

Finalmente, el Título preliminar del Código debe incluir normas referidas a su ámbito de aplicación territorial, que se entiende se aplicará en territorio peruano, así como aquellas normas que regulen su ámbito de aplicación temporal, vale decir a partir de qué momento entrará en vigencia el Código electoral.

## **LIBRO**

Esta parte se refiere a las materias generales que contienen los Libros del que debe constar el futuro Código electoral peruano y que, a nuestro juicio, deben ser las siguientes:

Libro I: Derechos políticos y deberes del ciudadano peruano.

Libro II: El Sistema electoral peruano.

Libro III: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Libro IV: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Libro V: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

## **TÍTULO**

Esta parte alude al desarrollo de cada uno de los Libros de que consta el Código y se refiere a los temas fundamentales que abarcaría cada uno de ellos. Así el detalle de los títulos de que constaría cada Libro del Código sería el que sigue:

**LIBRO I: DERECHOS POLITICOS Y DEBERES DEL CIUDADANO PERUANO.**

Título I: Derecho del ciudadano a participar en asuntos públicos.

Título II: Derecho de elección del ciudadano.

**LIBRO II. EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO**

Título I: Generalidades.

Título II: De las Elecciones Generales.



Título III: De los otros procesos electorales.

Título IV: De los Órganos electorales.

Título V: De la coordinación entre los órganos del sistema electoral durante  
Los procesos electorales.

Título VI: Del presupuesto electoral.

Título VII: De la convocatoria a elecciones.

Título VIII: De las Inscripciones y candidatos.

Título IX: De los personeros ante el Sistema electoral.

Título X: Del material electoral.

Título XI: De la propaganda electoral.

Título XII: De las actividades preliminares al sufragio.

Título XIII: Del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Título XIV: Del Sufragio.

Título XV: Del cómputo y proclamación.

Título XVI: De las garantías del proceso electoral.

Título XVII: De la nulidad de las elecciones.

### LIBRO III. JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Título I: Atribuciones y Competencia.

Título II: Estructura Orgánica.

Título III: Régimen económico.

## LIBRO IV. OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Título I: Competencia y Funciones.

Título II: Estructura Orgánica.

Título III: Régimen económico.

## LIBRO V. REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

Título I: Competencia y Funciones.

Título II: Estructura orgánica.

Título III. Régimen económico.

### **CAPÍTULO**

Constituyen los temas que forman parte de cada Título del Libro respectivo.

## LIBRO I: DERECHOS POLÍTICOS Y DEBERES DEL CIUDADANO

*Título I: Derecho del ciudadano a participar en asuntos públicos.*

Capítulo I: Referéndum.

Capítulo II: Iniciativa legislativa.

Capítulo III: Remoción o revocación de autoridades.

Capítulo IV: Rendición de cuentas.

*Título II: Derecho de elección del ciudadano.*

Capítulo I: Ejercicio del derecho al voto.

Capítulo II: Suspensión del ejercicio de la ciudadanía.

## LIBRO II: EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO

### *Título I: Generalidades.*

Capítulo I: Tipos de elecciones.

Capítulo II: Circunscripciones territoriales y sedes.

Capítulo III: Modificación de las circunscripciones.

Capítulo IV: Contendas de competencia.

### *Título II: De las Elecciones Generales.*

Capítulo I: Presidencias y Vicepresidencias.

Capítulo II: Segunda vuelta.

Capítulo III: Congreso de la República.

### *Título III: De los otros procesos electorales*

Capítulo I: Elecciones en el Poder Judicial.

Capítulo II: Consultas populares.

### *Título IV: De los Órganos electorales*

Capítulo I: Jurado Nacional de elecciones.

Capítulo II: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Capítulo III: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Capítulo IV: Jurados electorales especiales.

Capítulo V: Oficinas descentralizadas de Procesos electorales.

*Título V: De la Coordinación entre los Órganos del sistema electoral durante los procesos electorales.*

Capítulo I: Comité de coordinación electoral.

Capítulo II: Funciones del comité de coordinación electoral.

*Título VI: Del presupuesto electoral*

Capítulo I: Elaboración del presupuesto electoral.

Capítulo II: Ejecución del presupuesto electoral.

Capítulo III: De los recursos propios del Jurado Nacional de elecciones.

*Título VII: De la convocatoria a elecciones.*

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: De la convocatoria.

Capítulo III: De la convocatoria extraordinaria.

*Título VIII: De las Inscripciones y candidatos*

Capítulo I: Del responsable.

Capítulo II: De las inscripciones en el registro de Organizaciones políticas.

Capítulo III: De los candidatos a Presidente.

Capítulo IV: De los candidatos a Congresistas.

*Título IX: De los personeros ante el sistema electoral*

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: De los personeros ante el Jurado nacional de elecciones.

Capítulo III: De los personeros ante el Jurado Electoral Especial.

Capítulo IV: De los personeros ante las mesas de sufragio.

Capítulo V: De los personeros en los centros de votación.

*Título X: Del material electoral*

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: De las cédulas de sufragio.

Capítulo III: De las Actas de Votación.

Capítulo IV: De la distribución del material electoral.

*Título XI: De la propaganda electoral*

Capítulo I: Generalidades.

*Título XII: De las actividades preliminares al sufragio*

Capítulo I: Del Padrón electoral.

Capítulo II: De la difusión del proceso.

Capítulo III: De los locales de votación.

Capítulo IV: Del simulacro del sistema de cómputo electoral.

*Título XIII: Del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.*

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: Del padrón de electores residentes en el extranjero.

Capítulo III: Del personal de las mesas de sufragio.

Capítulo IV: De la votación y escrutinio.

Capítulo V: Del cómputo electoral.

Capítulo VI: De la nulidad de los sufragios emitidos en el extranjero.

*Título XIV: Del Sufragio*

Capítulo I: De la instalación de mesas de sufragio.

Capítulo II: De la votación.

Capítulo III: Del escrutinio en mesa.

Capítulo IV: Del acopio de actas de votación y ánforas.

*Título XV: Del cómputo y proclamación*

Capítulo I: Procedimiento general de cómputo descentralizado.

Capítulo II: Proclamación de Presidente, Vicepresidente y Congresistas.

Capítulo III: Proclamación de resultados de referéndum o consultas populares

Capítulo IV: Cierre de la elección.

*Título XVI: De las garantías del proceso electoral.*

Capítulo I: De los Observadores electorales de las Organizaciones no gubernamentales

Capítulo II: De las garantías.

*Título XVII: De la nulidad de las elecciones*

Capítulo I: De la nulidad parcial.

Capítulo II: De la nulidad total.

### LIBRO III: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

#### *Título I: Atribuciones y Competencia*

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: Funciones.

#### *Título II: Estructura Orgánica*

Capítulo I: Órganos permanentes.

Capítulo II: Órganos temporales.

#### *Título III: Régimen económico*

Capítulo I: Del presupuesto ordinario del Jurado Nacional de elecciones.

Capítulo II: Del trámite de aprobación del presupuesto del Sistema electoral

### LIBRO IV: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES.

#### *Título I: Competencia y Funciones*

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: De las funciones.

#### *Título II: Estructura Orgánica*

Capítulo I: Órganos permanentes.

Capítulo II: Órganos temporales.

*Título III: Régimen económico*

Capítulo I: Recursos de la ONPE.

Capítulo II: Presupuesto ordinario.

LIBRO V: REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL.

*Título I: Competencia y funciones*

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: De las funciones.

*Título II: Estructura orgánica.*

Capítulo I: Alta dirección.

Capítulo II: Órganos de línea.

Capítulo III: Órganos de asesoramiento.

Capítulo IV: Órganos de apoyo.

Capítulo V: Órganos de control.

*Título III: Régimen económico*

Capítulo I: Recursos del RENIEC

Capítulo II: Presupuesto del RENIEC

DISPOSICIÓN SUPLEMENTARIA



Se derogan todas las normas en materia electoral, que no formen parte del presente Código. De modo que sólo tendrán vigencia y valor normativo las normas incluidas en el Código electoral.

#### DISPOSICIÓN FINAL

Sólo se podrán llevar a cabo modificaciones en las materias que contiene este Código, hasta un año antes de la convocatoria al proceso electoral respectivo.

## **CONCLUSIONES**

1. En el Perú, la elaboración, denominación y publicación de la leyes se encuentra regulada por la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, y su reglamento Decreto Supremo N° 0008-2006-JUS; no obstante, sus pautas resultan insuficientes y se necesita contar con un Manual de técnica legislativa.
2. Al manual de técnica legislativa del Congreso peruano (Acuerdo de mesa directiva 095-2010-2011), le corresponde establecer estándares uniformes en la elaboración de la Ley para contribuir con su calidad y eficacia. De esta manera, contribuye al fortalecimiento de la seguridad jurídica.
3. Se ha constatado que existen confusiones, contradicciones, inadecuada ubicación de las normas, falta de coherencia y sistematicidad en las normas que conforman el marco normativo electoral peruano; situación que confirma la urgente necesidad de que exista un código electoral que unifique toda la legislación electoral dispersa.
- 4.- Se constató la necesidad de que el nuevo Código Electoral peruano que ha sido propuesto, deba tener un lenguaje claro y comprensible en la redacción de sus normas, que exista racionalidad, congruencia y coherencia en su texto normativo y, finalmente que haya conexión entre sus partes, dentro de un orden lógico normativo.
- 5.- Que no resulta adecuado, desde el punto de vista racional, llevar a cabo la reforma de temas electorales, estando en curso un proceso electoral, tal como ocurrió en la última elección presidencial, puesto que genera interpretaciones dispares, confusiones y discrepancias.

6.- La propuesta de Código Electoral debe tomar en cuenta la regulación que sobre la materia hace la Constitución política del Estado, así como las pautas de contenido que le corresponde, conforme lo señala la técnica legislativa en la doctrina.

## **RECOMENDACIONES**

- 1.- Se recomienda que el Estado prosiga, de manera periódica, con la labor de depuración del ordenamiento jurídico peruano; asimismo, que esta labor incluya la evaluación de la coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico.
- 2.- Que los textos normativos aprobados no solo deben reflejar la voluntad política de sus creadores (Parlamento-Gobierno), sino que también deben ser revisados por expertos en técnica legislativa, que supervisen la aplicación de los elementos fundamentales de este arte como parte de su contenido.
- 3.- La elaboración del nuevo Código electoral debe contar con la participación obligatoria de expertos en técnica legislativa. De esta manera, se garantiza que este nuevo cuerpo normativo contenga los elementos básicos que exige el mencionado arte y también que se puedan llevar a cabo procesos electorales transparentes, con seguridad jurídica y predictibilidad para candidatos y electores.
- 4.- Se recomienda la existencia de un ente autónomo y especializado que se encargue periódicamente de la labor de depuración y revisión de la coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico; asimismo, que tenga la posibilidad, de ser el caso, de proponer las reformas legislativas que sean necesarias, en salvaguarda de la seguridad jurídica y predictibilidad para los usuarios del ordenamiento jurídico.
- 5.- Para evitar lo ocurrido en la última elección presidencial, se debe establecer en el Código electoral, una regla que prohíba la presentación de proyectos de ley o reformas legislativas cuando el proceso electoral ya ha sido convocado y se encuentra en curso.

6.- El proceso unificador del marco electoral peruano vigente debe seguir todas las etapas que señala la dogmática jurídica para la elaboración de un Código, a saber: Recopilación de Leyes, unidad, método y sistematización.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

ARAGÓN, Manuel. "Derecho de sufragio: principio y función". *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de cultura económica, México, 2007, págs. 71-82.

ESPINOZA, Fritz. *"Democracia interna en la elección de candidatos de los partidos políticos: Estado actual, reforma electoral y propuesta de mejora"* (trabajo académico para optar el grado de segunda especialidad en derecho administrativo). Pontificia Universidad católica del Perú, Lima, 2017.

GARROTE DE MARCOS, María. *Materiales para el estudio del derecho electoral*. Universidad Complutense, Madrid, 2009.

GUZMÁN BRITO, Alejandro. *Andrés Bello Codificador*. Ediciones de la Universidad de Chile, Santiago, 1982.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales*. México, 2003.

LLAMAS POMBO, Eugenio. *"Orientaciones sobre el concepto y el método del Derecho Civil"*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2002.

MACHUCA, Santiago. *El control de constitucionalidad en la jurisdicción contenciosa electoral: la relación entre el derecho constitucional y la justicia electoral en el Ecuador*. Tesis, Universidad andina Simón Bolívar. Ecuador, 2011.

PEREZ BOURBON, Héctor. *Manual de Técnica legislativa*. Konrad Adenauer Stiftung. Primera edición, Buenos Aires, 2007.

SALCEDO, Carlo. *Rediseño organizativo del sistema electoral peruano: Naturaleza, funciones y competencias de los organismos electorales*. Trabajo de investigación para optar el grado de Magister en gestión pública. Universidad del Pacífico, Escuela de postgrado, Lima, 2017.

SALCEDO CUADROS, Carlo, GARCÉS PERALTA, Carolina, GUZMÁN NAPURÍ, Christian, ROJAS MONTES, Verónica, BOYER CARRERA, Janeyri. *La administración electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales*. Oficina nacional de procesos electorales, Centro de investigación electoral. Lima, 2004.

VALLADARES MOLLEDA, Jorge. *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Asociación Civil Transparencia, Primera edición. Lima, 2004.

## REVISTAS

ALVAREZ, Enrique. “Los principios del derecho electoral”. *Revista del centro de estudios constitucionales*, Núm. 9, Mayo-Agosto 1991. Págs. 9-37.

ARIAS CAU, Esteban. “El código unificado: una propuesta sobre el ámbito subjetivo del consumidor”. *Revista de Derecho comercial, del consumidor y de la empresa*. Año II, N° 5. San Salvador, 2011. Págs. 94-110.

CATÓN, M., SABSAY, D., & THIBAUT, B. “La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma”. *Treatise on comparative electoral law of Latin America*. Idea internacional, 2007. Págs. 108-123.

CHANAMÉ, Raúl. “Los principios electorales”, *Diario Expreso*, 2017.

GARCÍA-ESCUDERO, Piedad. “La Técnica legislativa en derecho comparado, en especial en América Latina”. *Asamblea revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Número 29. Diciembre 2013. Págs. 27-64.

GONZALEZ VERGARA, Paulina. "Codificación y Técnica legislativa". *Revista Chilena de Derecho*, Vol.25, N°4, 1998, Págs. 867-895.

GRANADO HIJELMO, Ignacio. "Técnica legislativa y función consultiva". *Conferencia titulada "Consejos consultivos y técnica legislativa"* impartida por el autor en el Parlamento de la Rioja, 18 de Octubre del año 2000, Págs. 173-203.

LANDA, Cesar. (1994). Derecho electoral. Aspectos jurídico y técnico. *Derecho 48*. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad católica del Perú, páginas 171-190.

LOPEZ, Rafael. "Procesos de reforma de los sistemas electorales: Aprendizajes de la experiencia comparada". *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago, PNUD, CEP, Libertad y desarrollo, Projectamerica y CIEPLAN, 2009. Págs. 17-62

PICADO, Hugo. "La negociación de la reforma al Código electoral costarricense". *Revista de derecho electoral*. Tribunal supremo de elecciones, Num. 5, 2008. Pags. 1-25.

TUESTA, Fernando. "Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)". *Derecho electoral*, N° 20. Lima, 2015. págs. 149-178.

VIDAL MARÍN, Tomás. "Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y tribunal constitucional. *Teoría y realidad constitucional*", núm. 31, 2013, págs. 323-350.

## **PÁGINAS WEB**

[www.bivica.org/upload/técnica-legislativa-elementos.pdf](http://www.bivica.org/upload/técnica-legislativa-elementos.pdf) "Elementos esenciales de técnica legislativa: Fichas de estudio", 19 de Enero del 2017.



[www.legislarbien.com.ar/artsadj/tecnica\\_legislativa\\_Costa\\_rica.pdf](http://www.legislarbien.com.ar/artsadj/tecnica_legislativa_Costa_rica.pdf) “La situación de la Técnica legislativa en Costa Rica”. MUÑOZ QUESADA, Hugo. 20 de Diciembre del 2016.

[www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf) “Técnica legislativa: Marco teórico”. GROSSO, Beatriz; SVETAZ, María. 20 de Diciembre del 2016.

[www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20150302/articulo\\_tecnica\\_legislativa\\_as.pdf](http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20150302/articulo_tecnica_legislativa_as.pdf) “La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de Leyes”. SEGOVIA MARCO, Alicia. 18 de Diciembre del 2016.

[www.monografias.com/trabajos/pdf5/necesidad-implementar-código-electoral-república-dominicana/](http://www.monografias.com/trabajos/pdf5/necesidad-implementar-código-electoral-república-dominicana/) “Necesidad de implementar un Código Electoral en la República Dominicana”. MUÑOZ, Mario. 15 de Diciembre del 2016.

blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2012. El Código electoral. *Politika*. 16 de Diciembre 2016.

blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2003/11/15/. “Un acto fallido”: La reforma electoral”. 15 de Diciembre del 2016.

[www.corteidh.or.cr/tablas/a13062.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/a13062.pdf) “Técnica legislativa en Panamá”. 01 de Febrero del 2017.

ordenjuridico.gob.mx/publicaciones/okdoctrinas.pdf “Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación. México, 2005. 01 de Febrero del 2017.

[www.eldial.com/nuevo/congreso\\_iberamericano/la%20tecnica%20legislativa%20como%20factor%20relevante%20para%20una%20adecuada%20sistem](http://www.eldial.com/nuevo/congreso_iberamericano/la%20tecnica%20legislativa%20como%20factor%20relevante%20para%20una%20adecuada%20sistem)

[atización](#) “La técnica legislativa como factor relevante para una adecuada sistematización jurídica”, MARTINEZ BERNDT, Ana, 02 de Febrero del 2017.

[escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/derechoelectoral.pdf](http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/derechoelectoral.pdf) “Los principios en el derecho electoral”, LA TORRE, Derik, 21 de Marzo del 2017.

[www.mercaba.org/fichas/capel/derecho\\_electoral.htm](http://www.mercaba.org/fichas/capel/derecho_electoral.htm) “Derecho electoral”, NOHLEN, Dieter, 21 de Marzo del 2017.

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/26/el\\_sistema\\_electoral.pdf](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/26/el_sistema_electoral.pdf) “El Sistema electoral”, LUJAN, Ael, 22 de Marzo del 2017.

<https://tecnologias-educativas.tc.gob.mx/revistaelectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf> “Los principios del derecho electoral”, HERNANDEZ, Rubén, 23 de Marzo del 2017.

[www.arteidh.or.cr/tablas/12231.pdf](http://www.arteidh.or.cr/tablas/12231.pdf) “Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina”, NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel. 23 de Marzo del 2017

[www.politikaperu.org/sistema-electoral-peruano.htm](http://www.politikaperu.org/sistema-electoral-peruano.htm) “Sistema electoral”, EGUSQUIZA, Luis; PONCE, Ramón. 25 de Marzo del 2017.

[www.tribunalelectoral.gob.pe/html/fileadmin/user\\_upload/publicaciones/codigo\\_electoral\\_01.pdf](http://www.tribunalelectoral.gob.pe/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/codigo_electoral_01.pdf) “Código electoral de la república de Panamá”, TRIBUNAL ELECTORAL, 25 de Marzo del 2017.

[www.prensa.com/política/reforma-electoral-lprfil20160202\\_0001.pdf](http://www.prensa.com/política/reforma-electoral-lprfil20160202_0001.pdf) “Trámite legislativo 2015-2016. Proyecto de Ley:292, ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 25 de Marzo del 2017.

<https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/historiaelectoralargentina.pdf> “Historia electoral Argentina (1912-2007)”. MINISTERIO DEL INTERIOR, 12 de Abril del 2017.

[www.abc.com.py/articulos/el-codigo-electoral-986893.html](http://www.abc.com.py/articulos/el-codigo-electoral-986893.html) “El Código Electoral”, ABC EJECUTIVO, 12 de Abril del 2017.

[portal.jne.gob.pe/informacióninstitucional/escuelaelectoral/martes%20electorales%20-%20exposiciones/el2007mar\\_12jun07.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacióninstitucional/escuelaelectoral/martes%20electorales%20-%20exposiciones/el2007mar_12jun07.pdf) “El sistema electoral para la elección del Congreso”, HURTADO, V., 13 de Abril del 2017

[https://www.ucm.es/dete/cont/.../105-tecnica\\_legislativa-actualizado\\_09-2010.pdf](https://www.ucm.es/dete/cont/.../105-tecnica_legislativa-actualizado_09-2010.pdf) “Materiales de técnica legislativa”, BASELGA, Pilar, Setiembre 2010

[www.boe.es/legislación/código/](http://www.boe.es/legislación/código/) “Código de Derecho Electoral”, BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 2016.

[Pdba.georgetown.edu/electoral/Bolivia/leyes/codigoelectoralordenado.pdf](http://Pdba.georgetown.edu/electoral/Bolivia/leyes/codigoelectoralordenado.pdf) “Texto ordenado de la Ley N° 1984”. Código electoral

[www.tse.gob.sv/documentos/.../codigo.electoral-febrero-2017.pdf](http://www.tse.gob.sv/documentos/.../codigo.electoral-febrero-2017.pdf) “Código electoral”, TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE EL SALVADOR

[www2.congreso.gob.pe/sicr/.../1\\_pdfsam\\_guia\\_de\\_participación\\_ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/.../1_pdfsam_guia_de_participación_ciudadana.pdf) “Guía de participación ciudadana en el Perú”, JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, 2008

[www.unmsm.edu.pe/noticias/uer/un-repaso-por-la-historia-electoral-del-perú](http://www.unmsm.edu.pe/noticias/uer/un-repaso-por-la-historia-electoral-del-perú) “Un repaso por la historia electoral del Perú”, UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS, 2016.

Clioperu.blogspot.com/2011/04/breve-historia-de – las-elecciones-en –el.html  
“Breve historia de las elecciones en el Perú. De las cortes de Cádiz a las elecciones de 1962”. PAREDES, Jorge, 2011.

[https://www.cartercenter.org/resources/.../electoral\\_code\\_booklet\\_udg\\_A2\\_final2.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/.../electoral_code_booklet_udg_A2_final2.pdf) “financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina”. THE CARTER CENTER (s.f.).