

REFORMAS Y ELECCIONES 2026

Modificaciones legislativas
y propuestas de mejora

REFORMAS Y ELECCIONES 2026

Modificaciones legislativas y propuestas de mejora

José Rodolfo Naupari Wong

PALESTRA EDITORES
Lima - 2026

REFORMAS Y ELECCIONES 2026
Modificaciones legislativas y propuestas de mejora

José Rodolfo Naupari Wong

Primera edición, febrero 2026

© 2026: Palestra Editores S. A. C.

Plaza de la Bandera 125, Lima 21 - Perú

Telf. (+511) 6378902 - 6378903

palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

Detalle de portada:

Archivo de la Biblioteca Nacional del Perú

Impresión y encuadernación:

Grández Gráficos S. A. C.

Mz. E, Lt. 15 - Urb. Santa Rosa - Los Olivos

Febrero, 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2026-XXXXX

ISBN: 978-612-325-XXX-X

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú | *Printed in Peru*

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL *COPYRIGHT*.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO 1	
Organizaciones políticas: entre la flexibilización y la barrera burocrática.....	27
1. Introducción	29
2. ¿Pluralismo o representatividad?	30
3. Bajos requisitos de ingreso, altos desincentivos para la inscripción.....	35
4. Organizaciones políticas y el derecho a ser elegido	38
5. La naturaleza jurídica y el alcance temporal de las organizaciones políticas	39
6. El factor dinero.....	43
7. Tipos de organizaciones políticas.....	44
8. Los requisitos para la inscripción de organizaciones políticas: el retorno de la barrera burocrática de los adherentes	46
9. La exigibilidad de los comités partidarios	52
10. Las causales de cancelación: flexibilizando las exigencias a los partidos políticos	55
11. Flexibilizando los supuestos de suspensión de la inscripción de organizaciones políticas.....	63

12. Haciéndole la vida más difícil a los movimientos regionales	65
13. Las alianzas electorales: una reforma pendiente	67
14. Excluyendo a las organizaciones políticas del ámbito penal	82
15. La problemática de las afiliaciones indebidas.....	88
16. Reflexión final	100

CAPÍTULO 2

Democracia interna: el adiós, sin debut, de las PASO	103
1. Introducción	105
2. El mandato constitucional de funcionamiento democrático de las organizaciones políticas	106
3. ¿Elecciones internas o elecciones primarias?	109
4. La inconstitucionalidad de la exigencia legal de afiliación como requisito para ser candidato	112
5. La exigencia de afiliación como supuesto habilitante para una regulación más intensa de la democracia interna.....	118
6. Chau, PASO, ¿ahora qué?.....	121
7. La poca representatividad de los resultados de las elecciones primarias	134
8. La negativa permanencia (y ampliación temporal) de la designación directa.....	142
9. El marco normativo <i>ad hoc</i> para las Elecciones Generales 2026 y las Elecciones Regionales y Municipales 2026	148
10. Nulidades y elecciones primarias.....	156
11. Reflexión final	160

CAPÍTULO 3

Financiamiento de organizaciones políticas: el camino hacia el poder del dinero y el oscurantismo	163
1. Introducción	165
2. ¿Transparencia o igualdad?	166
3. Financiamiento como actividad premial o de fomento	171
4. El retorno del aporte de las empresas	174
5. El incremento de los topes de aportes privados	178
6. La indeterminación de las campañas electorales	181
7. Retirando los incentivos para el cumplimiento de las normas sobre financiamiento	182
8. Los aportes “confidenciales”	184
9. La eliminación de la presunción de fuente de financiamiento prohibida y la prueba dinámica	187
10. El reducido plazo de prescripción para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de financiamiento de organizaciones políticas	189
11. Ampliando el espectro del financiamiento público directo	192
12. Financiamiento público directo y “transfuguismo”	199
13. Financiamiento público indirecto y redes sociales	200
14. Financiamiento público indirecto y elecciones primarias	205
15. Reflexión final	208

CAPÍTULO 4

Candidatos: haciéndoles la vida más sencilla	211
1. Introducción	213

2. La eliminación de las declaraciones juradas de intereses	213
3. El principio de interoperabilidad y la reducción de las causales de exclusión asociadas con las declaraciones juradas de hoja de vida.....	219
4. Ampliando el tiempo para presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos.....	225
5. Uniformizando y ampliando los plazos de subsanación	229
6. Reduciendo (o suprimiendo) los impedimentos permanentes.....	234
7. Candidatos e inexigibilidad de licencias sin goce de haber	242
8. Candidatos y renuncias	246
9. Reflexión final	250

CAPÍTULO 5

Propaganda electoral, publicidad y deber de neutralidad en periodo electoral: un marco normativo electoral “simbólico”	251
1. Introducción	253
2. Propaganda electoral: infracciones sin sanción.....	254
3. Postergando el ejercicio de la potestad sancionadora del Jurado Nacional de Elecciones	264
4. Propaganda electoral, responsabilidad objetiva y carga de la prueba	272
5. Propaganda electoral negativa y redes sociales.....	273
6. Infracciones al deber de neutralidad: la necesidad de asignar una consecuencia jurídica transversal	277
7. Reduciendo y eliminando multas por infracción de las normas sobre propaganda electoral	286

8. Candidatos, dádivas y fundaciones	290
9. Reflexión final	292

CAPÍTULO 6

Voto digital: Una aspiración al futuro	295
1. Introducción	297
2. ¿Obligatorio o voluntario?	297
3. ¿Presencial o remoto?	297
4. ¿Aplicación inmediata o implementación progresiva?.....	298
5. Condiciones para el acogimiento al voto digital	301
6. El registro para el ejercicio del voto digital	302
7. Los riesgos del voto digital y el sustento para su no aplicación en las Elecciones Generales 2026	303
8. Reflexión final	307

CAPÍTULO 7

Miscelánea electoral	309
1. Introducción	311
2. Respeto a los principios de preclusión y seguridad jurídica	311
3. Ampliando el horario de votación	313
4. Modificaciones a la regulación de las mesas de sufragio ..	315
5. Modificaciones a la regulación del padrón electoral.....	322
6. Conservación de las cédulas de sufragio	328
7. La incorporación del recuento de votos en nuestro ordenamiento jurídico	329
8. Modificando los elementos de la sección de escrutinio del acta electoral	336

9. Promoviendo el voto en bloque a través de la cédula de sufragio.....	337
10. Promoviendo el derecho de sufragio de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional	339
11. La legalización de la regulación procedural de las nulidades electorales cualitativas	341
12. La necesaria modificación de la regulación del incremento del número de congresistas.....	344
13. Retrocediendo parcialmente en las medidas de acción afirmativa.....	346
14. El sufragio de los internos en establecimientos penitenciarios sin sentencia.....	354
15. Reflexión final	356

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N.º 1. Fines de las organizaciones políticas de conformidad con el artículo 2 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas	42
Cuadro N.º 2. Modificaciones en el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas a la afiliación indebida.....	96
Cuadro N.º 3. Modificación de las candidaturas sujetas a elecciones primarias	122
Cuadro N.º 4. Comparación de las modalidades de elecciones de candidatos a cargos de elección popular (internas / primarias)	124
Cuadro N.º 5. Impacto en las competencias del Sistema Electoral con la derogación de las PASO.....	127
Cuadro N.º 6. Modificaciones a los topes de aportes efectuados por la Ley N.º 32254.....	178
Cuadro N.º 7. Modificación del artículo 36-C de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas.....	183
Cuadro N.º 8. Modificación al artículo 29 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas.....	193
Cuadro N.º 9. Modificación del artículo 23 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, relativa a la declaración jurada de hoja de vida	222
Cuadro N.º 10. Sentencias del Tribunal Constitucional que ordenan al Jurado Nacional de Elecciones inaplicar el impedimento permanente por delitos contra la administración pública	239

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N.º 11. Infracciones al deber de neutralidad estatal descritas en el artículo 32 del Reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en periodo electoral, aprobado mediante Resolución N.º 112-2025-JNE	282
Cuadro N.º 12. Modificaciones a la instalación de la mesa de sufragio y horario de votación introducidos con la Ley N.º 32166	314
Cuadro N.º 13. Modificación del artículo 58 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, sobre causales de renuncia a integrar mesa de sufragio.....	318
Cuadro N.º 14. Modificaciones al artículo 202 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones	324
Cuadro N.º 15. Modificaciones de los hitos relacionados con el padrón electoral.....	326
Cuadro N.º 16. Modificación de las características de la cédula de sufragio	338
Cuadro N.º 17. Modificación del artículo 104 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones	347
Cuadro N.º 18. Participación de las mujeres en las fórmulas de candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República en las Elecciones Generales 2026	348
Cuadro N.º 19. Modificación del artículo 12 de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales.....	351

AGRADECIMIENTOS

Mi primera aproximación al Derecho Electoral desde una óptica o dimensión normativa y no jurisdiccional tuvo ocasión cuando formé parte del equipo de la secretaría técnica encargada de la elaboración de la primera versión del Anteproyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral. Por ello, en primer lugar, mi agradecimiento al doctor Hugo Sivina, presidente del Jurado Nacional de Elecciones en aquel periodo, y al doctor Roque Bravo Basaldúa, secretario general del citado organismo autónomo en el tiempo en el que se decidió crear la secretaría técnica y conformar el equipo. Desde luego, también mi agradecimiento a los doctores Aurelio Silvera, Ana Neyra, Alejandro Rivas Alva, Heber Joel Campos, Marita Espinoza y Jorge Herrera, integrantes del equipo de la secretaría técnica con quienes se compartieron unos meses de interesantes reflexiones sobre la base del marco normativo vigente y qué es lo que debería mejorarse, ya que no se trataba solo de un trabajo de uniformización y compilación de la legislación electoral dispersa, sino también de propuestas de mejora. De aquel grupo, un agradecimiento especial a la doctora Ana Neyra Zegarra, ya que, gracias a las más de dos décadas de amistad, he tenido el honor de continuar reflexionando con ella sobre el apasionante mundo electoral desde las distintas posiciones y entidades por las que hemos pasado y, más recientemente, con ocasión de actividades académicas que me permiten seguir aprendiendo de y con ella.

El Jurado Nacional de Elecciones me brindó una segunda oportunidad para profundizar en el análisis del marco normativo aplicable a los procesos electorales. Por ello, mi agradecimiento al doctor Jorge Luis Salas Arenas, presidente del Jurado Nacional de Elecciones, y a los doctores Jaime Gómez Valverde y Daniel García Vásquez, directores centrales de gestión institucional (ahora, gerencia general) del organismo electoral, en gran parte de mi último paso (hasta ahora) por la entidad, ya que se pudo coadyuvar en la emisión de opiniones sobre iniciativas legislativas directamente vinculadas con la materia electoral. En atención a dicha última estancia en el Jurado Nacional de Elecciones, también debo agradecer a los doctores Alexandra Marallano Muro, Hernán Espino Cortés, Cynthia Manrique Flores e Ivonne Api, ya que, si bien con la mayoría de ellos tengo la dicha que gozar de su amistad desde hace década y media, aproximadamente, atendiendo a los cargos que ejercieron en el periodo 2021-2024, pudimos enfascarnos en debates más profesionales, serios y profundos aún sobre la necesidad de implementar reformas electorales. Desde luego, les agradezco que dichas

interesantes conversaciones sobre Derecho Electoral se mantengan, aunque quizás no con la frecuencia que quisiera, hasta ahora.

El Jurado Nacional de Elecciones no ha sido la única entidad que me ha permitido sumergirme, desde una dimensión normativa, es decir, desde la propuesta y no desde la interpretación y aplicación, al Derecho Electoral. Sin duda, mis pasos por el Congreso de la República también han aportado decididamente en ello, a tal punto que algunas de las propuestas e ideas que contiene el presente texto surgieron en aquellos tiempos. Por ello, mi agradecimiento a los doctores Miguel Torres Morales y Úrsula Letona Pereyra, presidentes de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en los periodos anuales de sesiones 2016-2017 y 2017-2018, respectivamente, porque si bien no se logró materializar el anhelo de que se llegase aprobar un código o ley electoral, se pudieron aprobar varias leyes que sí procuraban desarrollar de la manera más integral posible, sobre la base de una sola finalidad, algunas figuras singularmente trascendentales para el Derecho Electoral, como es el caso del financiamiento y el cronograma electoral. Desde luego, también mi especial agradecimiento a la excongresista Carolina Lizárraga, puesto que me permitió colaborar con la elaboración de iniciativas legislativas en materia electoral, así como continuar con las reflexiones sobre los proyectos de ley que presentaban otros grupos parlamentarios, con ocasión de su condición de miembro de la Comisión de Constitución y Reglamento en el Congreso extraordinario 2020-2021. Habiendo sido seguidor y admirador de su trayectoria desde hace casi 20 años, tener el honor de colaborar con su labor parlamentaria y preciarde de su amistad, es algo invaluable, que agradezco y valoro.

A mi juicio, un reto para todo abogado es aterrizar las ideas que pueden tener un origen altamente teórico o técnico, a un lenguaje coloquial que pueda ser entendido por todos, lo cual reviste de una significativa importancia cuando se trata de la materia electoral porque todos, al final de cuentas, nos relacionamos con ella y colaboramos con la consolidación del principio de democracia representativa, sea como electores, candidatos, autoridades, funcionarios o servidores públicos, o militantes de organizaciones políticas. En ese contexto, el rol de los medios de comunicación resulta sumamente trascendente, porque son los que informan y acercan la materia electoral a los ciudadanos. Por ello, mi agradecimiento a aquellos periodistas y medios de comunicación que han tenido la gentileza de invitarme a participar de sus programas, en particular en este último periodo que me he dedicado al ejercicio privado y, por ende, he podido opinar con mayor amplitud y libertad aún. Agradecimiento especial a aquellas periodistas con las

que más comunicación he tenido en estos últimos años, como es el caso de Catalina Quinto, Maricarmen Chinchay, Alvina Ruiz, Chema Salcedo, Fernando Carvallo, Jimmy Chinchay, Clara Elvira Ospina, Mario Ghibellini, Jorge Madico, Catia Gutiérrez, Fernando Vivas, Mavila Huertas, Carla Tello, Fátima Chávez, Marisel Linares, Stefanie Medina, Nicolás Lúcar, Karina Novoa, Martín Hidalgo, Víctor Reyes y Thalía Cadenas.

En el ámbito de las comunicaciones, que confluye de manera directa con el mundo electoral, un agradecimiento especial y aparte a la licenciada Lizet Guzmán, quien se desempeñase como una destacada conductora y entrevistadora en el canal del Jurado Nacional de Elecciones durante mi último paso (hasta ahora) por la citada entidad, y que luego pasaría a formar parte de un programa digital. Muchas gracias por cada entrevista, charla telefónica y conversación fuera de cámaras, por el interés en comprender de manera integral y acuciosa sobre las distintas figuras e instituciones electorales, y reconocimiento a su preparación previa a cada entrevista.

El Jurado Nacional de Elecciones y el mundo electoral también me ha permitido conocer a profesionales que son grandes conocedores de la materia electoral desde el Derecho, así como de la Ciencia Política, con quienes he podido compartir reflexiones sobre las iniciativas legislativas y leyes que se han presentado y aprobado en los últimos diecisiete (17) años. Por ello, mi agradecimiento a Fernando Tuesta, José Manuel Villalobos, José Tello Alfaro, Fernando Rodríguez Patrón, Jorge Jáuregui Mendieta, Javier Albán, Luis Meza y Silvia Guevara. Algunas de las propuestas contenidas en la presente publicación, aunque no siempre hayamos coincidido, han sido parte de aquellas charlas.

Mi primer paso por el Jurado Nacional de Elecciones, aunque estuvo fundamentalmente relacionado con la dimensión jurisdiccional, también permitió que conozca a grandes profesionales y personas con quienes también he compartido reflexiones desde un ámbito normativo y propositivo. Por ello, mi agradecimiento a los doctores Fernando Velezmore, Milagros Suito y, en especial, a la doctora Mónica Pinedo Lagos, por su paciencia para escuchar reflexiones, críticas e ideas sobre el marco normativo aplicable a los procesos electorales y la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Electoral durante los almuerzos, lonches, cenas, caminatas o recesos de clases. Si bien el tiempo y las distintas responsabilidades profesionales, familiares y laborales han ocasionado que aquellas conversaciones y gratos momentos no se repitan desde hace algunos años, el presente texto es una muestra que se sigue recordando y atesorando esas charlas y momentos, pese al tiempo transcurrido.

He de reconocer que en más de una oportunidad me vi tentado en abandonar el presente proyecto, bajo la incertidumbre de optar entre un manual y un texto que resultase más analítico y propositivo, bajo la percepción de que quizás lo que se iba a colocar como parte del texto era demasiado obvio o conocido por todos y que, por tanto, quizás no iba a terminar erigiéndose en un aporte significativo para la comunidad académica y ciudadanía en general. Por ello, debo agradecer a quienes, sea con su presencia, con sus palabras o motivación expresa, me invitaron a continuar hasta el final este proyecto.

En ese sentido, en primer lugar, mi agradecimiento a mi familia, tanto quienes me acompañan desde el Cielo como quienes aún tengo la dicha de estar a mi lado. Agradecimiento especial, por tanto, a mi madre, a mi hermana y tíos y, desde luego, a mi querida sobrinita Mafercita. Ojalá que el presente texto me permita mostrarle, aunque suene una frase maniquea, que lo que se comienza se termina, y que lo importante es saber levantarse cuando uno cae, que hay que procurar dar el máximo esfuerzo. Agradecimiento eterno por todo este tiempo a su lado, por estos 8 años de lo más cercano a lo que podría llamarse felicidad.

Desde luego, el agradecimiento a Dios, porque con Él todo es posible, sin Él, todo va cuesta arriba.

Un agradecimiento especial también a la doctora Diana Vigo, porque sin su profesional y dedicado trabajo de seguimiento y orientación, este proyecto habría naufragado nada más saliendo de la orilla. Y también mi agradecimiento a la licenciada Karen Sercado, por su refrescante amistad y, sobre todo, porque su admirable capacidad y pasión para entregarse al trabajo y a prepararse con denodado esfuerzo para cuanto reto se le ponga en frente, sea en el ámbito de su experiencia o cualquier otro. Lo fácil es quedarse en la zona de confort, pero ella parece tener como regla salir de aquella; ha sido esa admirable vocación vuestra la que también ha motivado que yo salga de la mía, procurando volver a lo normativo y, en particular, a una publicación íntegramente más teórica y normativa, alejada de lo que podría haber considerado en su momento mi esencia: lo jurisdiccional. Sin embargo, hay un denominador común: la pasión por las materias constitucionales y electorales.

Finalmente, imperativo agradecer a Palestra Editores por confiar en el presente trabajo y, desde luego, de manera especial, al doctor Pedro Grández, toda vez que fue en el marco de una charla de fines de agosto del 2025 con el doctor Albero Cruces en un café de San Isidro, que me propuso

AGRADECIMIENTOS

trabajar en un texto que sistematice las modificaciones legislativas electorales aprobadas en el Congreso 2021-2026 y que procure establecer una hoja de ruta sobre qué debería cambiarse. Por tanto, el presente trabajo se debe, en gran medida, a aquel incentivo y, espero que su contenido cubra dichas expectativas que motivaron a la invitación a escribirlo.

INTRODUCCIÓN

Para toda persona interesada en el estudio del Derecho Electoral o que interactúe de manera cotidiana o frecuente con los organismos electorales, constituye un anhelo de larga data contar con una regulación consolidada en un solo cuerpo normativo, sea un código o una ley.

La dispersión normativa y las reformas aisladas constituyen un elevado riesgo de antinomias, de inconsistencias normativas, en especial en el ámbito de la finalidad objetiva que persigue cada una de las leyes que introducen modificaciones parciales a la legislación electoral.

Un único cuerpo normativo permitiría asumir que las disposiciones normativas contenidas en aquel persiguen una misma finalidad, coadyuvaría a evitar las inconsistencias o contradicciones que surgen en un escenario de dispersión normativa, y facilitaría identificar con claridad qué normas se encuentran vigentes, y no como ocurre con reformas coyunturales y aisladas, que siembran dudas sobre si un determinado precepto normativo ha sido tácitamente derogado o no.

Precisamente por ello, en los períodos de mandato representativo 2011-2016 y 2016-2019 se presentaron iniciativas legislativas que tenían por objeto, precisamente, que se aprueben códigos o leyes electorales¹. Lamentablemente, tales iniciativas no llegaron a buen puerto. Resulta llamativo que en el periodo 2021-2026 no se haya presentado ni debatido ninguna iniciativa que impulsase un código electoral o, por lo menos, una reforma integral de la legislación electoral que tenga una visión integral y omnicomprensiva, bajo una única finalidad. Efectivamente, ni el Jurado Nacional de Elecciones ni ningún grupo parlamentario ha presentado un proyecto de ley con tal objetivo; menos aún, la Comisión de Constitución y Reglamento ha impulsado la creación de un grupo de trabajo que procurase la elaboración de un anteproyecto de Código o Ley Electoral.

1 En el periodo 2011-2016, el Jurado Nacional de Elecciones presentó el Proyecto de Ley N.º 590/2011-JNE, “Ley del Código Electoral y Código Procesal Electoral” (2 de diciembre de 2011). Por su parte, en el periodo 2016-2019, el Jurado Nacional de Elecciones presentó el Proyecto de Ley N.º 1313/2016-JNE, “Ley que aprueba el Código Electoral” (26 de abril de 2017) y el Proyecto de Ley N.º 4251/2018-JNE, “Ley que aprueba el Código Electoral” (25 de abril de 2019) y un grupo de parlamentarios no agrupados, por iniciativa de la excongresista Patricia Donayre Pasquel, presentó el Proyecto de Ley N.º 1751/2017-CR, “Ley Electoral” (9 de agosto de 2017).

Otro argumento a favor de impulsar un único cuerpo normativo o, por lo menos, una revisión integral de la dispersa legislación electoral a través de un único proyecto de ley que sea consecuencia de la revisión de todas las normas con vocación de permanencia en el tiempo vigentes, está relacionado con el tiempo. La norma electoral o matriz en nuestro país, esto es, la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, fue publicada el 1 de octubre de 1997, es decir, hace más de veintiocho (28) años. Si bien la mencionada ley ha sido objeto de varias y periódicas modificaciones, existen algunos preceptos normativos que no han sido objeto de reforma o, en todo caso, su última modificación se produjo hace varios años.

En el periodo de mandato representativo 2021-2026, podría comprenderse y aceptarse que los primeros años el Congreso no se avocase a implementar reformas con vocación de permanencia en el tiempo y, con mayor razón, a reformas integrales, toda vez que al inicio de aquel periodo el país seguía padeciendo de la pandemia de COVID-19, por lo que existía incertidumbre sobre hasta cuándo nos encontraríamos bajo dicho escenario que ameritaba, fundamentalmente, a que se impulsen normas transitorias o temporales y a modificaciones que tuvieron como objeto o referente central la incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos electorales.

Sin embargo, con miras a las Elecciones Regionales y Municipales 2022, el Congreso ya se encontraba en condiciones de impulsar reformas con vocación de permanencia en el tiempo, reformas integrales sino incluso un código o ley electoral, sin embargo, ello no ocurrió y, ciertamente, tampoco se efectuaron reformas integrales en lo que restó del periodo de mandato representativo 2021-2026.

Ello nos condujo a formularnos la interrogante sobre qué reformas electorales, entonces, se han aprobado en el periodo 2021-2026, sobre todo si es que el año 2026 se iba a presentar un escenario que se produciría cada veinte (20) años: que concurran tanto las Elecciones Generales 2026 como las Elecciones Regionales y Municipales 2026.

Para abocarnos a dicha tarea, debíamos partir del hecho que, aunque parciales, las últimas “grandes” reformas se habían aprobado el año 2019. Aquí debe resaltarse que al utilizarse tal término no le asigna una carga valorativa positiva, sino solo que se recurre a aquella palabra para resaltar que aquellas modificaciones supusieron modificaciones significativas a varias instituciones jurídicas asociadas con los procesos electorales, como es el caso de la regulación de las organizaciones políticas (inscripción y cancelación, democracia interna y, en cierta medida, financiamiento) y de medidas que, en principio,

pretendían impulsar el derecho a la participación política de las mujeres (la pretendida incorporación de la alternancia y paridad en las listas de candidatos²).

Asimismo, debía delimitarse el alcance del trabajo únicamente a las reformas electorales. De ahí que el presente texto no profundice en la reforma constitucional que restableció la bicameralidad en la estructura del Congreso peruano, ya que, si bien tiene una relación inherente con la materia electoral, a nuestro juicio se trata de una norma que forma parte más de una reforma política que electoral en sentido estricto.

Identificado el punto de referencia (las reformas aprobadas el año 2019, fundamentalmente) y delimitado el alcance del objeto de estudio (las reformas electorales aprobadas durante el periodo 2021-2026), nos abocamos al desarrollo del presente texto.

Para ello, partimos de algunas hipótesis generales o transversales: a) el Congreso procuraría revertir o dejar sin efecto, en la medida de lo posible, las reformas aprobadas el año 2019; b) pese a contar con el tiempo suficiente para implementar reformas con vocación de permanencia en el tiempo, se habrían aprobado varias normas transitorias con miras a los procesos que se llevarían a cabo el año 2026 (Elecciones Generales y Elecciones Regionales y Municipales 2026); c) algunas reformas electorales habrían sido impulsadas y aprobadas en virtud de la narrativa o percepción de algunas organizaciones políticas que se habría cometido un fraude en las Elecciones Generales 2021; y d) se aprobarían normas que procurarían beneficiar a los partidos políticos con representación en el Congreso, sea reduciendo la competencia, sea flexibilizando el marco normativo aplicable a las organizaciones políticas de alcance nacional y a las sanciones ante el incumplimiento de prohibiciones o deberes.

Definido aquello, el presente texto se estructura en siete (7) capítulos que abordan, desde nuestro punto de vista, las materias más relevantes asociadas a los procesos electorales, sobre todo considerando que, para el caso de los que se llevarán a cabo el 2026 se contará con un considerable número de organizaciones políticas participantes y que el Congreso había aprobado normas transitorias que incidían directamente en tales materias.

2 Al respecto, habría que precisar que será recién con la Ley N.º 31030, “Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos”, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2020, se anticipó la eficacia de la alternancia y paridad y se pretendió optimizar las medidas de acción afirmativa para promover la participación política de las mujeres.

En ese sentido, se tiene que en el capítulo I el lector podrá aproximarse a la naturaleza jurídica de las organizaciones políticas, a los requisitos de inscripción, las causales de suspensión y cancelación. Atendiendo a la clasificación de organizaciones políticas también se podrá apreciar cual es el marco normativo de los movimientos regionales y como, ahora, tienen un marco normativo que hace más compleja su permanencia luego de las Elecciones Regionales y Municipales 2026. Además, podrá conocer, sobre todo, qué es lo que debería modificarse en materia de alianzas electorales. Y, desde luego, el lector podrá apreciar que aquella narrativa de que la reforma del año 2019 es la causante del elevado número de organizaciones políticas que participará en las elecciones del año 2026 es una verdad a medias, sino incluso totalmente falsa.

El capítulo II aborda el tema de la democracia interna de las organizaciones políticas. Así, se podrá apreciar qué es lo que el legislador nos ofrece en reemplazo de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), que fueron derogadas sin haber sido aplicadas siquiera una sola vez en nuestro país. Precisamente la exploración de qué ofreció el legislador como sustitución de las denominadas PASO permitirá evidenciar la improvisación en la que se incurre, probablemente, por el sesgo o percepción de que toda reforma aprobada el año 2019 era, *a priori*, negativa, lo que lo terminará llevando a la aprobación de un marco normativo *ad hoc* aplicable exclusivamente en las Elecciones Generales 2026 y en las Elecciones Regionales y Municipales 2026.

En el capítulo III desarrolla el tema del financiamiento de las organizaciones políticas. En aquel, el lector podrá apreciar cómo el Congreso, en el periodo de mandato representativo 2021-2026, parece haber privilegiado el dinero sobre las propuestas, así como la flexibilización del marco normativo en favor de las organizaciones políticas y en desmedro de la transparencia. Ejemplos de ello lo constituirán el incremento de los topes de aportes, la incorporación de la figura de los aportes confidenciales y la restitución de la habilitación del aporte de las empresas.

En el capítulo IV se procura reflexionar sobre los candidatos y se podrá apreciar que no solo el legislador sino también la jurisdicción constitucional ha colaborado, respaldados en parte por los avances tecnológicos, para optimizar el ejercicio a ser elegido, previendo una regulación más flexible a nivel procedural y de “formalidades”, aunque ello podría incidir de manera negativa en los principios de transparencia y de idoneidad ética de los candidatos. Ello se evidenciará con decisiones como las que ordenan

la inaplicación de un impedimento permanente, y normas como las que eliminan la obligación de presentar declaraciones juradas de intereses de carácter preventivo y eliminan algunas causales de cancelación relacionadas con las declaraciones juradas de hoja de vida de los candidatos.

En el capítulo V se abordará el tema de la propaganda electoral, la publicidad y el deber de neutralidad estatal en periodo electoral. Lo que se pretende en esta parte de la publicación es evidenciar que existe trabajo pendiente por parte del legislador, ya que el marco normativo vigente no es lo suficientemente disuasivo de conductas infractoras, debido a que algunas prohibiciones y deberes no cuentan con una sanción y procedimiento pre-establecido de manera expresa en la ley ante su incumplimiento, sumado al hecho que la potestad sancionadora del Jurado Nacional de Elecciones está condicionada a supuestos de reincidencia o resistencia a implementar medidas correctivas. Desde luego, también se procurará evidenciar que el legislador ha procurado impulsar normas que dejen sin efecto multas impuestas por infracciones a las normas sobre materia electoral.

El capítulo VI, por su parte, procurará desarrollar de manera breve la incorporación del voto digital en nuestro ordenamiento jurídico. Si bien el pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprobó un informe en contra de su implementación para las Elecciones Generales 2026, lo que fue materialmente aceptado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales; dado que no se tiene certeza sobre si se llegará a implementar para las Elecciones Regionales y Municipales 2026 y atendiendo a su naturaleza novedosa, estimamos pertinente reflexionar sobre sus características y la forma cómo se encuentra regulada a nivel legal.

Finalmente, en el capítulo VII, titulado MisCELánea electoral, se procurará aproximarse a algunas reformas puntuales aprobadas por el Congreso en el periodo de mandato representativo 2021-2026 y que están esencialmente vinculadas al día de la jornada electoral. Por ello se da cuenta, entre otros, de las modificaciones relacionadas con el horario de votación, la mesa de sufragio, el voto del personal activo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, las características de la cédula de sufragio y el recuento de votos, consecuencia potencial de los errores en los que se incurra al momento de llenar el acta electoral por parte de los miembros de mesa.

Desde luego, en aras de no quedarnos en un plano meramente descriptivo que compare o contraste cuál fue el marco aplicable en las Elecciones Generales 2021 y en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, y lo que serán las normas que regirán en las elecciones que se realizarán el año

2026; en cada uno de los capítulos se ha procurado no solo brindar alternativas de reforma al próximo Congreso bicameral en el periodo 2026-2031, sino también exponer cuál es nuestra posición sobre las modificaciones aprobadas por el Congreso y qué es lo que proponemos o sugerimos para, desde nuestra perspectiva, coadyuvar a mejorar la legislación electoral. De esa manera, se pretende que el presente texto sea tanto descriptivo como propositivo, para lo cual también se procura, en algunos capítulos, acercarse a algunas materias desde una perspectiva teórica, ya que solo se puede modificar lo que se conoce, no solo desde una dimensión práctica, sino también abstracta y teórica.

En síntesis, el presente texto procurará responder a las interrogantes siguientes:

- ¿Qué modificaciones resultarán aplicables para las elecciones del 2026 respecto a las Elecciones Generales 2021?
- ¿Qué se pudo hacer mejor, esto es, qué alternativas existirían a las modificaciones legislativas aprobadas en el periodo de mandato representativo 2021-2026?
- ¿Qué debería o podría modificarse en la legislación electoral aún, pero no se ha reformado hasta la fecha?
- ¿Cuáles son los elementos o parámetros que podría utilizar el legislador al momento de reflexionar sobre las propuestas que debería promover en materia electoral, en el próximo Congreso bicameral en el periodo 2026-2031?

Además, las siguientes líneas tendrán por finalidad que los ciudadanos comprendan el sentido de las decisiones (no todas, ciertamente) contenidas en las resoluciones que emita el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en el marco de las Elecciones Generales 2026 y de las Elecciones Regionales y Municipales 2026, ya que estas deben ajustarse, precisamente, a las modificaciones legislativas aprobadas por el Congreso en el periodo 2021-2026.

Por tanto, esperamos que los siguientes párrafos puedan resultar de utilidad a los medios de comunicación, organizaciones políticas y candidatos, para que no solo conozcan cuál es el marco normativo aplicable a las elecciones que se realizarán el año 2026, sino también qué es lo que ha cambiado respecto de los procesos electorales anteriores. Asimismo, se desea fervientemente que la publicación resulte de interés a los futuros diputados (y también, senadores, aunque carezcan de iniciativa legislativa) y sus respectivos asesores parlamentarios, para que, una vez asumido el cargo, puedan contar con alternativas de temas y propuestas para sus

INTRODUCCIÓN

iniciativas legislativas en materia electoral que pudieran presentar, ya que la idea es que se reflexionen y aprueben modificaciones legislativas con vocación de permanencia en el tiempo y con una adecuada anticipación al siguiente proceso electoral. Finalmente, confiamos en que el texto pueda ser de utilidad para los colaboradores de los organismos del Sistema Electoral, a efectos que puedan reflexionar sobre la pertinencia y necesidad de adecuar sus normas reglamentarias y también impulsar modificaciones legislativas, atendiendo a que cuentan con la atribución para presentar proyectos de ley.

Lima, enero del 2026.