



# **HACIA LA DEMOCRACIA DEL BICENTENARIO**

---

Comisión de Alto Nivel  
para la Reforma Política



Libertad, justicia y solidaridad son los principios a los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer. Promovemos la democracia, el Estado de derecho, la economía social de mercado y la cooperación multilateral en más de 120 países. En el Perú, trabajamos desde hace más de 50 años fomentando el desarrollo democrático y fortaleciendo los partidos políticos. Es en este espíritu que nos complace apoyar la publicación del informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Esperamos que el debate sobre sus propuestas sea útil para consolidar las instituciones democráticas y ponerlas cada vez más al servicio de los ciudadanos.



# HACIA LA DEMOCRACIA DEL BICENTENARIO

---

Comisión de Alto Nivel  
para la Reforma Política

Fernando Tuesta Soldevilla  
Paula Valeria Muñoz Chirinos  
Milagros Campos Ramos  
Jessica Violeta Bensa Morales  
Martin Tanaka Gondo

## **HACIA LA DEMOCRACIA DEL BICENTENARIO**

### ***Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)***

Tiraje: 2,000 ejemplares

1a ed., mayo de 2019

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No 2019-06259

ISBN: 978-9972-2639-8-9

© Konrad Adenauer Stiftung (KAS)

Av. Larco 109, 2o Piso, Lima 18 – Perú

Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)

Telf.: (51-1) 416-6100

URL: <[www.kas.de/peru/es](http://www.kas.de/peru/es)>

<[www.facebook.com/kasenperu](https://www.facebook.com/kasenperu)>

### **Autores**

© Fernando Tuesta Soldevilla, presidente de la CANRP

© Jessica Violeta Bensa Morales, miembro de la CANRP

© Milagros Campos Ramos, miembro de la CANRP

© Paula Valeria Muñoz Chirinos, miembro de la CANRP

© Martin Tanaka Gondo, miembro de la CANRP

### **Apoyo en la elaboración del informe y edición del texto**

Ana Neyra, secretaria técnica de la CANRP

### **Corrección de estilo**

Leon Portocarrero

### **Diseño de portada**

Grace Calle

### **Diagramación e impresión**

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña

Publicado en mayo de 2019

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Mayo, 2019

## Índice

<b>Miembros de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)</b>	<b>11</b>
<b>Resolución Suprema que crea la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)</b>	<b>13</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>15</b>
<b>Presentación</b>	<b>17</b>
<b>Diagnóstico del funcionamiento de la política peruana</b>	<b>21</b>
Los sistemas de una reforma integral	26
Los ejes principales de la propuesta	29
Eje 1. Partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos	29
Eje 2. Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas	31
Eje 3. Problemas de gobernabilidad y de control político	33
Eje 4. Limitaciones a la participación electoral y política de la ciudadanía	36
Propuestas de reforma política	37
Eje 1. Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas	38
1.1. Requisitos para inscripción y cancelación del registro de organizaciones políticas	39
1.2. Democracia interna y proceso de selección de candidatos	41
1.3. Cambios para mejorar la representación política	42
Eje 2. Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas ante la ciudadanía	44
2.1. Regulación del financiamiento político. Sanciones frente al incumplimiento	45
2.2. Transparencia e inmunidad parlamentaria	46
2.3. Fortalecer capacidades de fiscalización y control de Consejos Regionales y Municipales	47
Eje 3. Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político	48

3.1. Relaciones Ejecutivo - Legislativo: Hacia la atenuación del componente parlamentarizado del presidencialismo	48
3.2. Gobernabilidad subnacional	51
Eje 4. Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía	54
4.1. Mejoras en la gestión y reglamentación del proceso electoral para promover la participación electoral y política	54
4.2. Garantizar el voto de la población en condiciones especiales	56
De las propuestas a los 12 proyectos de ley	58
“Hoja de ruta” para la aprobación de las reformas	60
Referencias bibliográficas	63
<b>Proyecto de ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad</b>	<b>69</b>
Exposición de motivos	88
1. El sistema de gobierno peruano	89
2. La bicameralidad en el Perú	91
3. La bicameralidad en la experiencia comparada	105
4. Contenido de la propuesta	107
5. Análisis costo beneficio	125
6. Impacto de la norma en la legislación vigente	126
<b>Proyecto de ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional</b>	<b>139</b>
Exposición de motivos	144
1. Modificación del calendario electoral en las elecciones presidenciales y parlamentarias	144
2. La distribución de escaños dentro de las cámaras	147
3. La eliminación del voto preferencial	149
4. Renovación parcial del Congreso de la República	156
5. Paridad y alternancia	163
6. La representación indígena	166
7. Análisis costo beneficio	168
8. Impacto de la norma en la legislación vigente	169
<b>Proyecto de ley que modifica la ley de organizaciones políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos</b>	<b>171</b>
Exposición de motivos	179
1. Identificación del problema	179
2. Propuesta	184
3. Análisis costo beneficio	191
4. Impacto de la norma en la legislación vigente	192

<b>Proyecto de ley que modifica la ley de organizaciones políticas, la ley de elecciones regionales y la ley orgánica de elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales</b>	<b>195</b>
Exposición de motivos	208
1. Descripción del problema	208
2. Inscripción de organizaciones políticas	219
3. Cancelación de las organizaciones políticas	225
4. Antecedentes en proyectos legislativos	232
5. Regulación en otros países de la región	233
6. Análisis costo beneficio	237
7. Impacto de la norma en la legislación vigente	238
<b>Proyecto de ley que modifica la ley de organizaciones políticas y la ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el código penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas</b>	<b>245</b>
Exposición de motivos	264
1. Planteamiento del problema	264
2. El dinero de origen privado	265
3. El financiamiento mixto de la política	266
4. El financiamiento público	270
5. Reforzar el control del financiamiento de organizaciones políticas	272
6. Análisis costo beneficio	275
7. Impacto de la norma en la legislación vigente	276
<b>Proyecto de ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la constitución sobre impedimentos para ser candidato</b>	<b>285</b>
Exposición de motivos	289
1. Antecedentes	289
2. Regulación vigente	293
3. Planteamiento del problema	295
4. La experiencia comparada	303
5. La limitación de los derechos políticos en la jurisprudencia	305
6. Sentido de la propuesta	307
7. Análisis costo beneficio	307
8. Impacto de la norma en la legislación vigente	308
<b>Proyecto de ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato</b>	<b>309</b>
Exposición de motivos	315
1. Restricción del derecho de sufragio pasivo	315
2. Declaración Jurada de Vida: procesos penales en trámite y sentencias condenatorias	321
3. Declaración Jurada de Intereses	321

4. Análisis costo beneficio	323
5. Impacto de la norma en la legislación vigente	323

**Proyecto de ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la constitución** **327**

Exposición de motivos	331
1. Antecedentes	331
2. Regulación vigente	333
3. La inmunidad parlamentaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	336
4. Planteamiento del problema	338
5. La inmunidad parlamentaria en la experiencia comparada	341
6. Iniciativas legislativas en el periodo 2016-2018	344
7. Sentido de la propuesta	345
8. Análisis costo beneficio	348
9. Impacto de la norma en la legislación vigente	349

**Proyecto de ley que modifica la ley orgánica de elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral** **351**

Exposición de motivos	358
1. Antecedentes	358
2. Sobre la necesidad de establecer medidas para facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, y contribuir a reducir su ausentismo electoral	359
3. Necesidad de garantizar el derecho a sufragio de las personas en condiciones especiales: personas con discapacidad, personas internadas en establecimientos de salud y personas procesadas recluidas en centros penitenciarios	362
4. Sobre la necesidad de precisar los alcances del principio de neutralidad	369
5. Otras medidas para una mejor gestión del proceso electoral	373
6. Análisis costo beneficio	378
7. Impacto de la norma en la legislación vigente	379

**Proyecto de ley que modifica la ley de elecciones regionales y la ley de elecciones municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal** **383**

Exposición de motivos	391
1. Planteamiento del problema	391
2. Propuestas para mejorar la representación regional y local	402
3. Reforma del sistema electoral regional	409
4. Mandato regional y municipal de cinco (5) años	415
5. Análisis costo beneficio	417

6. Impacto de la norma en la legislación vigente	418
--	-----

<b>Proyecto de ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales</b>	<b>423</b>
---	------------

Exposición de motivos	429
1. Planteamiento del problema	429
2. Nuevas causales de vacancia en el ámbito regional	430
3. Equiparar causales de suspensión regional y municipal	433
4. Información para fiscalización por consejeros regionales y regidores	434
5. Análisis costo beneficio	436
6. Impacto de la norma en la legislación vigente	436

<b>Proyecto de ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal</b>	<b>441</b>
---	------------

Exposición de motivos	445
1. Descripción del problema	445
2. Propuesta y sus objetivos	448
3. Análisis costo beneficio	451
4. Impacto de la norma en la legislación vigente	452

<b>Anexo 1: Resumen ejecutivo</b>	<b>453</b>
-----------------------------------	------------

<b>Anexo 2: Artículos por temas y ubicación en proyectos de ley</b>	<b>459</b>
---	------------

<b>Anexo 3: Reuniones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)</b>	<b>465</b>
---	------------

<b>Anexo 4: Documentos revisados</b>	<b>468</b>
--------------------------------------	------------



## Miembros de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

**Fernando Tuesta Soldevilla.** Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Licenciado y Magister en Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg (Institut für Politische Wissenschaft), Alemania. Fue Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Es profesor de Ciencia Política de la PUCP, donde fue director del Instituto de Opinión Pública.

Ha sido asesor del grupo de trabajo de reforma de la ley de partidos y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso de la República, desde 2005-2019. Ha participado como Observador Electoral o Misiones Técnicas en una docena de países. Autor de numerosos libros y artículos académicos. Actualmente tiene una columna de opinión en el diario *El Comercio*. Preside la CANRP.



**Jessica Bensa Morales.** Es politóloga y profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Tiene estudios doctorales en Derechos Humanos en la Universidad de Salamanca. Es Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Tiene un Diploma de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid. Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Dirige el Grupo de Investigación en Instituciones, Políticas Públicas y Ciudadanía (GIPC), afiliado al Centro de Investigaciones Sociológicas Económicas Politológicas y Antropológicas de la PUCP (CISEPA).



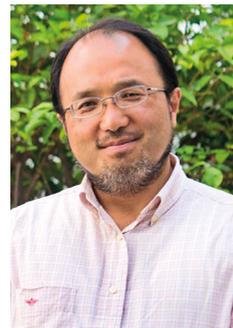
**Milagros Campos Ramos.** Magister en Ciencia Política por Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha concluido estudios de doctorado en la misma universidad. Abogada. Es Profesora de la PUCP y en la Universidad de San Martín de Porres (USMP). También ha sido profesora en la Universidad del Pacífico (UP) y en la Universidad de Lima (UL). Es miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Fue miembro de la Corte de Arbitraje del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP. Participó del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y de la Comisión Técnica encargada del Programa de Modernización del Congreso de la República donde se desempeña como Especialista Parlamentaria. Ha realizado publicaciones en materia constitucional y parlamentaria.



**Paula Muñoz Chirinos.** Ph.D. y M.A. en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es Profesora Auxiliar del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas e Investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (UP). Cuenta con publicaciones diversas en revistas como *Comparative Politics*, *Revista de Ciencia Política* y *Journal of Democracy*. Su tesis doctoral sobre clientelismo electoral en el Perú recibió el premio Juan Linz de la sección de Democratización Comparada de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política (APSA) y ha sido publicada recientemente como libro por la Cambridge University Press (*Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019).



**Martín Tanaka Gondo.** Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Es Profesor Principal en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde es actualmente Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Es también Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), del que fue Director General. Ha sido Visiting Fellow en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana. Tiene libros y capítulos de libros publicados por el IEP, Cambridge University Press, Stanford University Press, Johns Hopkins University Press, entre muchos otros. Es también columnista semanal en el diario *El Comercio*.



## Resolución Suprema que crea la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Lima, 21 de diciembre de 2018

CONSIDERANDO:

Que el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación;

Que, habiéndose iniciado la Reforma del Sistema de Justicia en nuestro país, resulta impostergable emprender la Reforma Política para consolidar la participación y representación democrática en el país;

Que, resulta necesario crear una Comisión Consultiva conformada por líderes y profesionales notables de reconocida trayectoria ética, prestigio y legitimidad en la sociedad, identificadas con la defensa de la democracia y la institucionalidad y que no representen intereses de algún partido político o sector empresarial, con el encargo de proponer medidas integrales que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones, del sistema democrático y del Estado Constitucional de Derecho;

Que, en el artículo 37 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se establece que las Comisiones Consultivas están conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por Resolución Suprema, disponiendo, asimismo, que el cargo de miembro de la Comisión Consultiva es honorario y de confianza, y no inhabilita para el desempeño de ninguna función pública o actividad privada;

De conformidad con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;

Estando a lo acordado;

SE RESUELVE:

### **Artículo 1.- Creación de la Comisión Consultiva**

Crear la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”, dependiente de la Presidencia de la República.

## **Artículo 2.- Objeto**

La Comisión tiene por objeto proponer las normas orientadas para la implementación de la Reforma Política.

## **Artículo 3.- Conformación**

La Comisión está integrada por las siguientes personas:

1. Fernando Tuesta Soldevilla, quien la presidirá,
2. Paula Valeria Muñoz Chirinos,
3. Milagros Campos Ramos,
4. Jessica Violeta Bensa Morales y
5. Ricardo Martín Tanaka Gondo

La participación de los integrantes de la Comisión es ad honórem.

## **Artículo 4.- Secretaría Técnica**

La Secretaría Técnica de la Comisión está a cargo del Despacho Presidencial. Tiene como función apoyar el trabajo de la Comisión, entre otros, para la solicitud, recopilación y análisis de información, organización de reuniones y elaboración de actas y redacción de documentos.

## **Artículo 5.- Colaboración, asesoramiento y apoyo**

Para el cumplimiento del encargo, la Comisión podrá invitar a sus sesiones a personas y representantes de instituciones especializadas en la materia, y recibir aportes orientados al cumplimiento de su objeto.

## **Artículo 6.- Duración**

La Comisión tendrá un periodo de duración de hasta dos (2) meses después de su instalación.

## **Artículo 7.- Financiamiento**

La implementación de lo dispuesto en la presente norma no demandará recursos adicionales al Tesoro Público.

## **Artículo 8.- Refrendo**

La presente Resolución Suprema es refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO

Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO

Presidente del Consejo de Ministros

## Agradecimientos

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) quiere agradecer el apoyo y asesoría técnica que ha recibido para el ejercicio de este encargo. En primer término, a Ana Neyra Zegarra, quien fuera designada como Secretaria Técnica de la CANRP, sin cuya capacidad, compromiso y profesionalismo este informe no hubiera sido posible.

Adicionalmente, al equipo técnico que ha apoyado también su labor: Cristhian Jaramillo Huamán, politólogo, y Josela Rodríguez Huamán, abogada, quienes, desde sus campos de conocimiento, han contribuido de manera sustancial con la elaboración de este informe y los proyectos de ley que se le anexan. También se ha contado con el apoyo de Heber Joel Campos Bernal, cuyos informes han sido importantes aportes en los temas jurídicos en debate.

De otro lado, la CANRP contó con el apoyo en la recopilación y sistematización de información de dos voluntarios, a quienes también quisiera expresar su agradecimiento: Renata Figueroa Sebastián, estudiante de Derecho, y Joaquín Díaz, estudiante de Ciencia Política.



## Presentación

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) fue constituida con el objeto de modificar las normas que regulan el funcionamiento de las instituciones políticas y sus relaciones entre sí, en particular de las instituciones de gobierno y representación. En consecuencia, se proponen cambios en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales, la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y el Código Penal, a través de 12 proyectos, buscando la mejora del desempeño de las instituciones, para así enfrentar los problemas de legitimidad y desafección ciudadana que afronta nuestra democracia. Aspiramos a que las Elecciones Generales 2021, las elecciones del bicentenario de nuestra patria, marquen el inicio de una nueva dinámica en la que nuestras instituciones políticas se reencuentren con las expectativas ciudadanas.

No obstante, partimos de reconocer las limitaciones de un enfoque centrado solamente en reformas legales: para cambiar el sistema político no basta con reformas normativas, sino que se requiere también de cambios en las conductas de nuestros representantes; en un mayor compromiso e involucramiento de los ciudadanos; mejorar los modelos de gestión pública, así como de medidas que fortalezcan las dependencias gubernamentales encargadas de hacer cumplir de manera efectiva las leyes aprobadas (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016). Para lograr esto, se requerirá del compromiso de las autoridades de los tres poderes del Estado, de los órganos constitucionales autónomos, de los actores políticos, de las organizaciones de la sociedad civil y de todos los ciudadanos. Solo así las elecciones del bicentenario iniciarán la construcción de una democracia renovada para todos los peruanos.

Por esta razón, además de incluir propuestas de cambios normativos como plantea la Resolución Suprema que crea la CANRP, este informe contiene también recomendaciones sobre asuntos importantes que exceden las capacidades de esta comisión, que consideramos debieran debatirse en un futuro cercano para completar y acompañar los cambios normativos especificados en los 12 proyectos de ley que se adjuntan.

Cabe recalcar que la CANRP ha trabajado con plena autonomía e independencia, particularmente del Poder Ejecutivo, para tomar sus decisiones y definir los contenidos de este informe, pero en coordinación con él en cuanto a aspectos administrativos y logísticos, y dando cuenta del avance de las propuestas. Bajo esas condiciones, desarrollar este encargo ha implicado un trabajo muy delicado y ha requerido de una responsabilidad mayúscula. Los miembros de la CANRP agradecemos al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros por la confianza depositada en nosotros, así como por darnos la posibilidad de servir al país.

Para la elaboración de este informe, se ha tomado en cuenta trabajos académicos existentes y propuestas previas en temas político-institucionales. De igual modo, se integró el conocimiento y la experiencia de las autoridades electas, realizándose visitas y reuniones de trabajo con el Presidente del Congreso de la República y con la Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento de dicho poder del Estado, pasando luego a reunirnos con representantes de grupos parlamentarios y partidos políticos, así como con instituciones de la sociedad civil. No se ha pretendido ni pretende reemplazar el trabajo de las instancias representativas competentes, y mucho menos trabajar sin ellas o contra ellas. Sin duda, toda reforma política debe pasar por la aprobación del Congreso de la República. El presente informe acoge, pues, muchas de las propuestas recibidas en esos encuentros.

18 Cuatro tipos de fuentes nos han sido particularmente útiles para este trabajo: Primero, las propuestas de las diferentes comisiones creadas desde el 2001 para la reforma política y electoral, incluidas las del Poder Ejecutivo; segundo, los proyectos de ley presentados desde el 2016 por congresistas de diferentes grupos parlamentarios; tercero, las propuestas que diversas organizaciones públicas y privadas, así como ciudadanos de manera individual, nos hicieron llegar directamente; y cuarto, el análisis de la experiencia de los países que recientemente han estado comprometidos en procesos de reforma política. El levantamiento y sistematización de información partió de reconocer que no es posible proponer medidas en el marco de la reforma política desconociendo o no tomando en cuenta las iniciativas acumuladas sobre el tema en los últimos tiempos. Y es que la reforma política es también un proceso de acumulación de conocimiento.

Nuestro trabajo no solo tenía un límite de tiempo para la elaboración del presente informe, la propia reforma tiene también un plazo para su aprobación. Por los plazos de ley, el Congreso tendría hasta este año para aprobar, si así lo considera, las modificaciones constitucionales y las leyes propuestas, luego del proceso de debate de sus contenidos, con miras a las Elecciones Generales 2021. Más adelante se propone una “hoja de ruta” para aprobar oportunamente los cambios constitucionales y legales propuestos.

En todas las experiencias de reforma anteriores se eligió un camino “minimalista”, realizando modificaciones que tomaban como referencia un listado de temas no muy extenso considerados de atención urgente; en el otro extremo tenemos un camino

“maximalista”, que no toma en cuenta tiempo ni lugar ni factores contingentes, inclinándose solo en alcanzar el tipo ideal, por lo que ha resultado imposible de llevar a la práctica. Esta comisión eligió el camino de presentar una propuesta ambiciosa, integral, pero que consideramos realista y viable para que pueda concretarse en los plazos que nos impone el cronograma electoral, camino al bicentenario, en el 2021.

De lo que se trata, en concreto, es reformar en un país como el nuestro, donde las personas han tenido más incidencia que las instituciones. Es decir, se busca invertir esta relación, pues, para una democracia estable, se requiere que las instituciones tengan más incidencia que las personas.

Este informe se divide en diagnóstico y propuestas. Una primera parte desarrolla un diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana y plantea propuestas de reforma. Una segunda parte desarrolla las propuestas expresadas en 12 proyectos de ley, encontrándose relacionadas unas con otras, por lo que deben entenderse no como iniciativas parciales, sino como parte de un mismo conjunto de reformas.

Las reformas cubren los tres ámbitos del sistema político: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral, que justamente le ofrecen una mirada relacionada e integral. Parten de un diagnóstico centrado en cuatro grandes ejes de problemas: la existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos; de una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas; de una democracia con problemas de gobernabilidad y de control político; y de problemas referidos a diversas limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos. Alrededor de esos cuatro ejes se plantean diversas iniciativas de solución, expresadas en los 12 proyectos de ley que se adjuntan.

Tabla N° 1: Proyectos presentados por la CANRP

	Proyecto	Tipo de reforma
1	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad	Reforma constitucional
2	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional	Reforma legal
3	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Reforma legal
4	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Reforma legal
5	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas	Reforma legal
6	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Reforma constitucional
7	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato	Reforma legal
8	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución	Reforma constitucional
9	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral	Reforma legal
10	Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal	Reforma legal
11	Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales	Reforma legal
12	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal	Reforma constitucional

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Con esta propuesta de reforma política aspiramos a llegar a una democracia del bicentenario para los ciudadanos de nuestro país.

## Diagnóstico del funcionamiento de la política peruana

En el contexto de la “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1993), en la década de los años 80 del siglo pasado, el Perú tenía un sistema de partidos incipiente, pero mucho más representativo e institucionalizado que el actual. Los partidos políticos lanzaban como candidatos mayoritariamente a militantes que, además, habían desarrollado una carrera política dentro de los mismos; desarrollaban sus actividades de campaña y proselitismo fundamentalmente en base al trabajo voluntario de sus militantes y simpatizantes; conformaban bancadas en el Congreso que tomaban un número importante de decisiones como colectivo; etcétera. Estas actividades daban cuenta de la existencia de colectivos reales, por más problemas que existieran en su interior.

No obstante, este incipiente sistema de competencia política no lograría perdurar en el tiempo. A inicios de los años 90, el Perú fue el primer país de América Latina en experimentar un fenómeno bautizado como un “colapso” del sistema de partidos (Tuesta, 1995; Tanaka, 1998; Lynch, 1999; Cameron, 1994; y Morgan, 2011). En cuestión de unos años, los partidos políticos que hasta entonces estructuraban la política peruana, dejaron de hacerlo. Eso se vio demostrado en la considerable pérdida de votos obtenidos para la Presidencia de la República (ver tabla n° 2), para el Congreso, en la disminución de municipios ganados y en la presencia considerablemente menor de ministros miembros de partidos.

21

Tabla N° 2: Votación (%) Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC), Partido Aprista Peruano (APRA) e izquierda (1980-2000)

Año	Tipo de elección	Porcentaje
1980	Presidencial	88.9
1985	Presidencial	86.7
1990	Presidencial	68.0
1995	Presidencial	6.3
2000	Presidencial	1.8

Fuente: Infogob - Jurado Nacional de Elecciones (JNE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

A nivel global, el sistema de partidos peruano sufrió una modificación en su capacidad de integración representativa en dos niveles. Uno horizontal, cuando nuevos partidos, aquellos que se formaron posteriormente al desplome del sistema de partidos, desplazaron a los llamados partidos tradicionales. Otro, vertical, aquel espacio que se configura y diferencia a nivel subnacional, donde se han construido las organizaciones políticas regionales. Los nuevos partidos emergentes desplazaron a los partidos de tradición histórica en el ámbito nacional. Sin embargo, tanto los partidos históricos como los emergentes iban perdiendo elecciones a nivel subnacional, ya que nuevas organizaciones se hacían del poder en gobiernos regionales y locales. Esto creó una clara separación de la representación política en un proceso de desnacionalización, produciéndose dos sistemas de partidos que conviven de manera negativa, impactando seriamente en el conjunto del sistema político.

El resultado ha sido un mayor proceso de fraccionamiento partidario y un serio problema para la articulación de la representación política. De la misma manera, significó la profundización de los males del sistema partidista: debilidad representativa, extendido fraccionamiento y bajo nivel organizativo y de cohesión de los partidos. En consecuencia, en el contexto posterior al desplome del sistema partidista, los partidos desafiantes no fueron una alternativa para recomponer institucionalmente un sistema de partidos, sino que acentuaron su debilidad y permitieron la presencia de un sinnúmero de partidos subnacionales que, a su vez, fraccionan aún más el sistema partidario en su conjunto. Esta representación partidaria desarrolla una dinámica informal e ilegal de la política institucional. Situación que se notaba menos en un país con mayor crecimiento económico.

22

Lo más sorprendente y problemático del caso peruano fue que el sistema anterior no logró ser suplantado por ningún otro, como sí sucedió en otros países que también atravesaron colapsos partidarios. De hecho, el Perú destaca a nivel comparado por un grado extremo de debilidad partidaria (Levitsky y Cameron, 2003; Levitsky, 2013; y Roberts, 2014) y de desinstitucionalización de la política (Jones, 2005; Sánchez, 2009; Torcal y Altman, 2015; y Mainwaring, 2018). Por ello, diversos académicos han caracterizado nuestro precario equilibrio como una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2003; y Tanaka, 2005) y otros investigadores se refieren a la “peruanización” de la política en la región (Luna, 2017) para resaltar la creciente desinstitucionalización de la misma en varios países.

Luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, a inicios de los años 2000, se llevaron a cabo un conjunto de reformas institucionales y políticas con la finalidad de fortalecer la democracia en el país. A pesar de existir una gran expectativa sobre las mismas, varias de las reformas emprendidas no cumplieron con lo que se propusieron. Cuatro factores fueron cruciales para esto.

Primero, las reformas emprendidas carecieron de un diagnóstico claro de los males que se querían remediar y de la mejor forma de hacerlo, por lo que se siguieron lógicas parciales e incoherentes que generaron una dinámica de acatamiento formal, pero de incumplimiento en lo sustantivo; además de ser contradictorias (Tanaka, 2009; Vergara, 2009; y Tuesta, 2015, 2018). Se buscó un tanto voluntaristamente “democratizar” y hacer más “participativo” el sistema político, al tiempo que se pretendía también fortalecer a los partidos políticos y hacerlos más representativos. Así, por ejemplo, las reformas exigieron mucho de los partidos (legislación excesivamente reglamentarista, formalista, con carácter punitivo antes que promocional) al tiempo que promovían reformas de desconcentración del poder (como el tipo de reforma descentralizadora emprendida y las reformas participativas) que resultarían contraproducentes al objetivo de institucionalizar un sistema de competencia política.

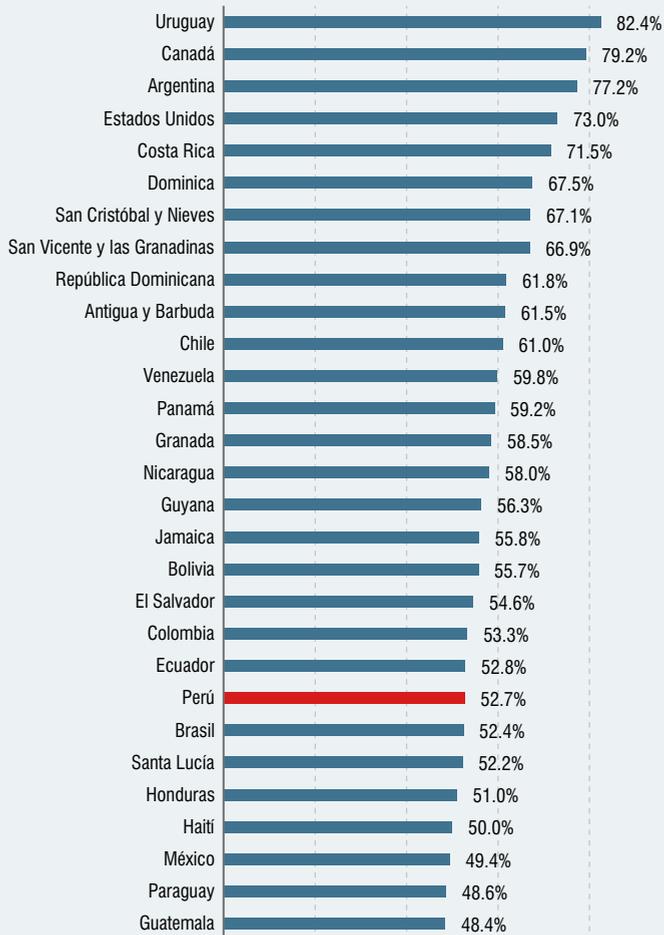
Segundo, las reformas en muchos aspectos no fueron, en la práctica, más allá del cambio legal, generando una brecha de implementación considerable. Sin capacidades efectivas de sanción frente al incumplimiento, con una débil institucionalidad estatal, no se pudo acompañar la implementación de los procesos de reforma política, por ejemplo, en cuanto a mecanismos de financiamiento público o el desarrollo de mecanismos de control y sanción adecuados por parte de organismos competentes (organismos electorales, Contraloría, Ministerio Público, Poder Judicial)<sup>1</sup>. Además, algunas de las propuestas de reforma pecaron de voluntaristas y de difícil implementación. Por su parte, en materia de descentralización, por ejemplo, no se delimitaron claramente responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, no se fortaleció la capacidad de gestión de las municipalidades y los nuevos gobiernos regionales, ni se aseguraron recursos fiscales suficientes para la asunción de nuevas responsabilidades a nivel subnacional (Asamblea General de Gobiernos Regionales, 2012; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, 2013; Contraloría General de la República, 2014; y ProDescentralización, 2014).

Tercero, un inesperado *shock* exógeno a la política intensificó problemas preexistentes como la preeminencia del particularismo en la política, especialmente la corrupción. Desde el 2003 tuvimos un *boom* de crecimiento económico impulsado por el incremento del precio de los minerales y otros recursos hidroenergéticos que se expresó en un incremento sustancial del presupuesto público: más dinero en las arcas del Estado nacional, en gobiernos regionales y municipios. Con partidos y movimientos regionales precarios, con una institucionalidad estatal también débil y no fortalecida a la par de las reformas implementadas, este *boom* fiscal atrae cada vez más a la política a individuos ávidos de controlar el ansiado botín y usarlo de forma particularista (Muñoz, Monsalve, Guibert, Guadalupe y Torres, 2016).

<sup>1</sup> Por ejemplo, sobre los problemas de la Contraloría General de la República, ver: Proética, 2009; y Panfichi y Alvarado, 2011.

Como consecuencia de todo lo anterior, tenemos en la actualidad un sistema político con una escasa legitimidad y muy bajos niveles de apoyo a la democracia –ciertamente, entre los niveles más bajos de América Latina (ver el gráfico n° 1)–.

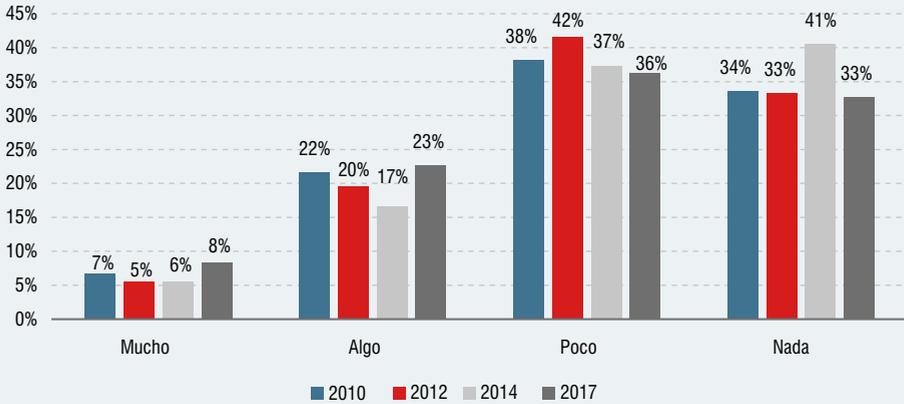
Gráfico N° 1: Apoyo a la democracia en las Américas (2016-2017)



Fuente: Barómetro de las Américas.

La escasa legitimidad del sistema democrático se expresa también en altos niveles de desafección ciudadana: la mayoría de ciudadanos no siente mayor interés en la política y en los asuntos públicos.

Gráfico N° 2: ¿Qué tanto interés tiene usted en la política: mucho, algo, poco o nada? (2016-2017)



Fuente: Barómetro de las Américas

Por esa razón no compartimos propuestas como la del establecimiento del voto voluntario. A nivel comparado está demostrado que el voto voluntario resulta en niveles sustantivamente más bajos de participación electoral que en países donde este es obligatorio y no votar tiene sanciones efectivas. De hecho, se encuentra que el voto obligatorio tiene un efecto muy fuerte en elevar la participación electoral en América Latina (Fornos, Power y Garand, 2004). Además, debido a los costos asociados a ir a votar (accesibilidad y costos de transporte, carga familiar, pérdida de jornada laboral, entre otros), los más propensos a dejar a ir a votar cuando el voto es voluntario son los ciudadanos más pobres, menos educados, así como los más desafectos con el sistema político (Seligson *et al.*, 1995; Power, 2009; y Carreras y Castañeda, 2013). De darse el caso, estaríamos alejando justamente a una gran proporción de peruanos que son los que más necesitan de la política y del Estado para solucionar sus problemas, por no contar con los medios económicos para resolver sus necesidades en el mercado, además de a quienes son los más descontentos con él. En una situación de este tipo, correríamos el riesgo de que estos peruanos, que queden fuera del sistema de representación política, opten por alternativas no institucionales o antidemocráticas para solucionar sus problemas. Esto no sería sorprendente considerando que el apoyo a los golpes militares en el Perú es consistentemente alto en comparación con el resto de la región latinoamericana.

Por ello, antes que alejar más a los peruanos de la democracia representativa, se considera necesario adoptar medidas adicionales para facilitar el sufragio de la ciudadanía y su reconexión con el sistema representativo.

## Los sistemas de una reforma integral

Como ya se ha señalado, las reformas institucionales han carecido de una mirada amplia e integral. Lo que se propone es justamente suplir esa omisión. Para ello, tomamos como punto de partida los sistemas que interrelacionan los elementos que son claves en la reforma: El sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos, que nos permitirán organizar, posteriormente, los ejes centrales de la propuesta de la reforma. No se trata de una trilogía de tres sistemas, sino de tres sistemas interrelacionados (Nohlen, 2009). De esta manera, los elementos de un sistema tienen impacto en sus configuraciones al interior y exterior. Observar así esta dinámica sirve para comprender la organización de las propuestas que se plantea en el presente informe.

En el caso del sistema de gobierno, tiene que ver con nuestro presidencialismo, pero con un tipo de la gama presente en América Latina (Nohlen, 2015), con sus elementos constitutivos, funciones, competencias y su relación con el Congreso. Si los extremos los encontramos entre el presidencialismo puro y el parlamentarizado, nuestro país se inclina hacia este último. En el sistema electoral, los países se alinean entre los principios proporcional y mayoritario, siendo el primero el que nuestro país tiene desde la década del treinta. Finalmente, nuestro sistema de partidos es más cercano a uno multipartidista moderado.

26 Entonces, producto de la interrelación mencionada, las modificaciones que se hagan en un sistema impactan no solo en su interior sino también en el de los otros dos. De esta manera, si, por ejemplo, se modifica la forma de candidatura (eliminación del voto preferencial) y el tamaño de las circunscripciones, esto afectará al formato de sistema de partidos. De igual modo, un diseño de parlamento bicameral tendrá impacto en el sistema electoral, que, a su vez, afectará la dinámica del sistema de partidos.

Bajo esa perspectiva, el diagnóstico presenta un mapa de problemas que serán enfrentados con propuestas que se articulan en cuatro ejes principales y que, a su vez, se sitúan en los tres sistemas señalados. Esto nos permitirá producir una propuesta integral y de coherencia interna. No es posible, en consecuencia, discutir las propuestas como unidades separadas. Hacerlo produce no solo efectos no deseados, sino que le resta el impacto buscado (Tuesta, 2002, 2005).

Tabla N° 3: Sistemas y ejes de la propuesta

	Sistema de gobierno	Sistema de partidos	Sistema electoral
<b>Anticorrupción y rendición de cuentas</b>	Inmunidad parlamentaria	Financiamiento: Público, privado, controles, sanciones y rendición de cuentas	Impedimentos para ser candidato
	Fiscalización y control por Consejos Regionales y Consejos Municipales	Cancelación de partidos nacionales y organizaciones políticas regionales	Declaración Jurada de Vida: Procesos en trámite Declaración Jurada de Intereses
<b>Gobernabilidad</b>	Bicameralidad		Elecciones parlamentarias con segunda vuelta presidencial
	Cuestión de confianza y censura		Consejo Regional: Eliminar segunda vuelta regional. Mayoría: 40%
	Insistencia	Alianzas y fusiones de organizaciones políticas	
	Iniciativa exclusiva de Poder Ejecutivo en materia presupuestal		Concejo Municipal: Modificar "premio a la mayoría" (mayoría absoluta)
	Vacancia presidencial		
	Sucesión presidencial		
	Periodo de mandato		
<b>Organizaciones políticas y representación</b>	Bicameralidad	Inscripción de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Número de escaños
	Conformación de Consejos Regionales	Cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Circunscripciones electorales (menor tamaño) y circunscripciones electorales especiales (peruanos en el extranjero e indígenas)
			Democracia interna en el proceso de selección de candidatos
<b>Participación electoral y política</b>			Medidas para voto en el extranjero (voto postal) Votación de población en condiciones especiales (personas privadas de libertad, personas internadas en establecimientos de salud) Mesas de sufragio: Miembros de mesa para local de votación. Beneficio (pago) para miembros de mesa Eliminación de "ley seca" Reducción de plazo de prohibición de encuestas Principio de neutralidad

Gráfico N° 3: Propuestas de la Comisión



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## Los ejes principales de la propuesta

A continuación, profundizaremos en el análisis de la naturaleza y manifestaciones de los males que enfrenta nuestro sistema político democrático en torno a cuatro grandes ejes, de los cuales se desprenderán nuestras propuestas de reforma.

### Eje 1. Partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos

La desafección de la política ha coincidido con una fuerte transformación de la participación. El rechazo a la política, en un país en donde la militancia y adhesiones partidarias históricamente nunca han sido altas, se ha incrementado considerablemente.

En este contexto, muchos de los partidos y movimientos regionales inscritos no existen como tales y funcionan como “vientres de alquiler”, que permiten candidaturas improvisadas. De hecho, son vehículos personalistas o coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabadas las elecciones, antes que colectivos con una vida orgánica real en el mediano plazo (Zavaleta, 2014).

Las autoridades electas por este tipo de agrupaciones políticas son entonces mayoritariamente individuos priorizando sus intereses antes que los de un proyecto colectivo. Por ello, los representantes de los partidos políticos y de los movimientos regionales, una vez electos, suelen actuar indisciplinada y erráticamente. En el Congreso, Consejo Regional o Concejo Municipal, esto se expresa en el transfuguismo y la aparición de nuevas bancadas que cambian la configuración política resultante del mandato de las urnas (Levitsky, 2013).

Así, la precariedad organizativa se transforma en improvisación a la hora de seleccionar e inscribir candidatos, lo que no asegura un adecuado “filtro” de quienes ingresan al sistema político. Esta precariedad partidaria hace también que las decisiones dentro de estos agrupamientos políticos se manejen de manera arbitraria por los líderes dueños de las “franquicias” políticas o las dirigencias, lo que dificulta, desincentiva las carreras partidarias y fomenta el transfuguismo estratégico.

En el caso de las organizaciones regionales, en su gran mayoría, registran una vida efímera, desarrollan un alto personalismo en su organización y practican bajos niveles de democracia interna (que se exige a los partidos políticos), donde el financiamiento de las campañas electorales recae en fuentes privadas, en muchos casos de origen delictivo.

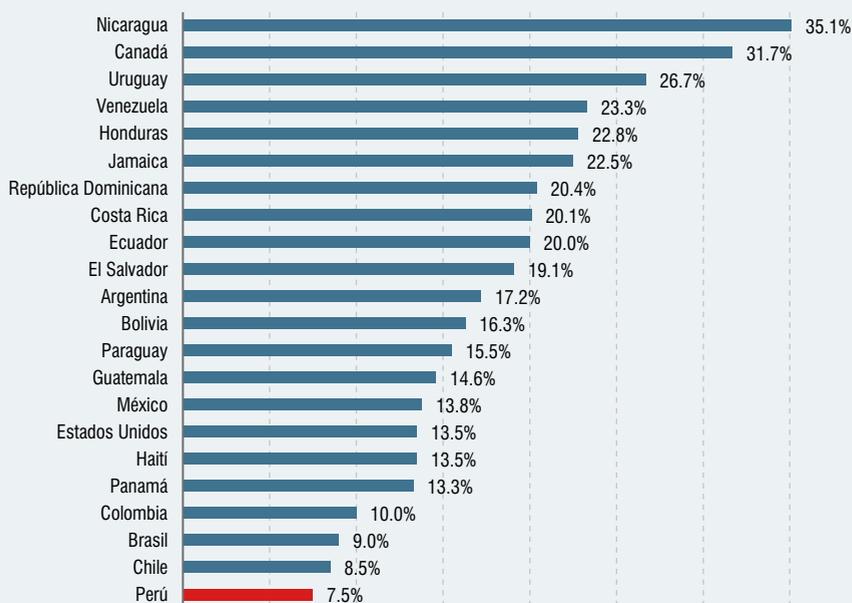
En el contexto de la extensión de prácticas oportunistas e individualistas dentro de las organizaciones políticas, no se incentiva el desarrollo de carreras al interior de un mismo partido o de un mismo movimiento regional, generándose además un contexto

adverso para la participación de jóvenes, mujeres, líderes indígenas, entre otros, en la esfera pública y política, que mejoren la representación de sectores históricamente postergados, lo que ahonda los problemas de legitimidad de nuestras autoridades. La debilidad partidaria se traduce también en problemas de intermediación política, por lo que una inadecuada canalización de demandas sociales al sistema político resulta en la multiplicación de conflictos sociales (Meléndez, 2013).

Además, no solo tenemos partidos y movimientos regionales débiles, sino numerosos. La cantidad excesiva de partidos y movimientos inscritos complica el debate electoral y, una vez culminado el proceso electoral, genera problemas de gobernabilidad.

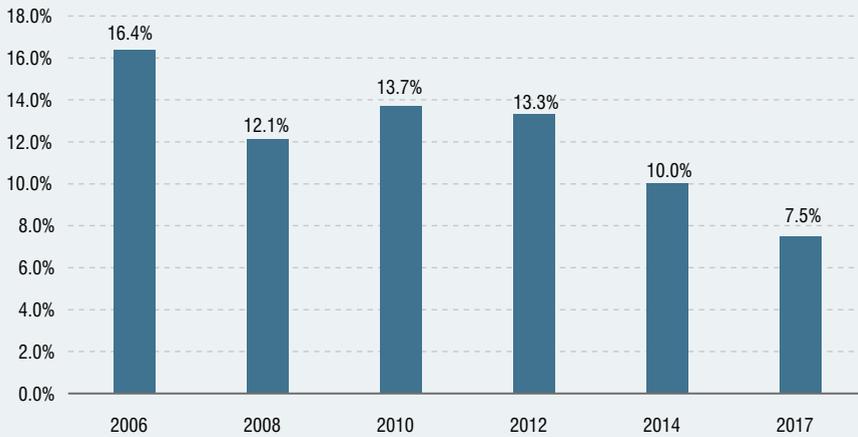
Todos estos problemas generan un rechazo creciente a los partidos y a la política en general entre los ciudadanos. Como vemos en el gráfico N° 4, la desconfianza en los partidos se viene incrementando en los últimos años. Por ello no llama la atención que entre la ciudadanía exista la percepción de que tenemos un sistema político muy cerrado, que requiere renovación.

Gráfico N° 4: Confianza en los partidos políticos (2016-2017)



Fuente: Barómetro de las Américas

Gráfico N° 5: Confianza en los partidos políticos (2006-2017)



Fuente: Barómetro de las Américas

Finalmente, es importante mencionar que el diseño de nuestras instituciones de representación política adolece de problemas. En el Congreso, el número de congresistas (muy reducido y elegidos solo con un criterio de representación departamental) y el tamaño de las circunscripciones (algunas de ellas excesivamente grandes, como en el caso de la provincia de Lima) dificultan la relación entre electores y elegidos. Al mismo tiempo, en las regiones, los Consejos Regionales se eligen siguiendo un criterio de representación provincial que tiende a fragmentar y personalizar la representación, debilitando a las organizaciones políticas. Tanto a nivel nacional como regional y municipal, sectores de la población en situación de vulnerabilidad –como las mujeres e indígenas– no cuentan con acceso efectivo a las instituciones de representación política, a pesar de contar con medidas de acción afirmativa (cuotas electorales) con dicho objetivo.

31

## Eje 2. Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas

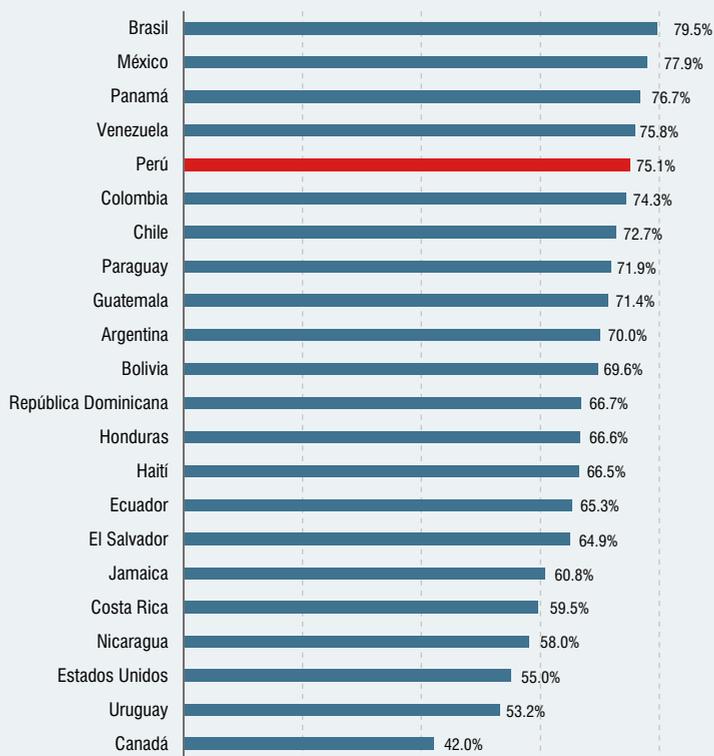
Sin estructuras partidarias, la política, especialmente durante las campañas electorales, tiende a mercantilizarse. En general, se cuestiona que, a falta de organización interna, una campaña electoral implique la comercialización de candidaturas, votos, propaganda electoral, entre otros. Crecientemente, entonces, se requiere de más recursos económicos para solventar campañas electorales.

Además de sesgar la representación política a favor de los que tienen más dinero o contactos para conseguirlo, los altos costos de una campaña, sumados a la precariedad política, vuelven el sistema político muy vulnerable a la corrupción y al privilegio de intereses específicos en contra del interés general. Por un lado, tener muchos candidatos

desesperados por dinero para financiar una costosa campaña facilita la penetración de intereses particularistas, e incluso vinculados a actividades ilícitas, dispuestos a financiarlos; intereses que cobrarán más adelante el favor otorgado a través del diezmo, una autorización indebida u otra medida que los beneficia (Tuesta, 2012). Por otro lado, intereses particularistas, ilícitos e incluso mafiosos penetran también partidos y movimientos regionales de forma directa a través de candidaturas propias. Esta dinámica es facilitada por el voto preferencial pues se presta a la negociación de puestos por recursos y a la elección de candidatos que gastan sumas elevadas en sus campañas personales. Luego, en el Congreso de la República, representantes con cuestionamientos se escudan en la inmunidad parlamentaria para no rendir cuentas ante la justicia<sup>2</sup>.

En este contexto, no llama la atención que el Perú sea uno de los países con mayor percepción de involucramiento de los políticos en corrupción (ver el gráfico N° 6).

Gráfico N° 6: Percepción del involucramiento de los políticos en la corrupción



Fuente: Barómetro de las Américas 2016-2017.

<sup>2</sup> Sobre el tema del financiamiento de la política en el Perú, ver: Comisión Presidencial de Integridad, 2016; Transparencia, 2016; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Konrad Adenauer Stiftung, 2014; y Tuesta, 2011. Sobre la vulnerabilidad de la política a la presión de grupos económicos y mafias, ver: Durand, 2016 y Pedraglio, 2016.

La investigación y sanción de ilícitos como la corrupción es difícil en un contexto de débil capacidad técnica del aparato estatal, limitaciones de despliegue territorial y cooptación de instituciones estatales encargadas del control y sanción (Centeno, 2009; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009; Dargent, 2012; y Dargent y Urteaga, 2016). El Estado central tiene poco poder y capacidad real para investigar y sancionar la corrupción, especialmente a nivel subnacional (Muñoz, 2014). A esto se suma que la normatividad que regula los Concejos Municipales y Consejos Regionales dificulta la fiscalización efectiva y la rendición de cuentas a nivel subnacional. Vale la pena mencionar que los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación sobre descentralización no han tenido los efectos deseados originalmente en cuanto a rendición de cuentas (Remy, 2005; y Grompone, 2005, 2008), mostrando que primero es necesario fortalecer la democracia representativa.

En general, carecemos de un adecuado sistema que garantice el *accountability* horizontal (control intra-estatal) (O'Donnell, 2004), por lo que medidas como la reforma del sistema de justicia en curso y el fortalecimiento de la capacidad de prevención, investigación y sanción administrativa de la Contraloría General de la República son reformas institucionales indispensables que exceden el mandato de esta comisión, pero que deben acompañar la implementación de esta propuesta de reforma política. Sin estas reformas, nuestro sistema político no estará completo y será incapaz de sancionar efectivamente la corrupción. Esta ausencia de sanción genera impunidad, que es una de las condiciones que facilitan la extensión de la corrupción (Vega *et al.*, 2018; Jaramillo, 2018; Arévalo, 2015; y Panfichi y Alvarado, 2011).

33

### Eje 3. Problemas de gobernabilidad y de control político

Una vez electos, los representantes de partidos políticos y movimientos regionales débiles suelen actuar indisciplinada y erráticamente, lo que hace muy imprevisible el proceso político y la construcción de mayorías. Esto, sumado a problemas detectados en el diseño institucional de los órganos de gobierno y representación, y de sus relaciones, minan la gobernabilidad democrática al incrementar la posibilidad de la emergencia y escalamiento de conflictos, tanto a nivel nacional como subnacional.

La Constitución diseña el modelo de Estado y del sistema de gobierno. La democracia se desarrolla en un Estado “unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”. En ese marco, los controles recíprocos, *checks and balances*, garantizan el equilibrio de poderes. El diseño de los mecanismos de control, sin embargo, puede conducir a bloqueos entre Ejecutivo y Legislativo, sin soluciones pacíficas que garanticen la gobernabilidad democrática. Así, por ejemplo, las censuras ministeriales pueden generar un clima de inestabilidad sin que se encuentre una solución, pues “no implica necesariamente un cambio en la orientación de la política gubernamental” (Eguiguren, 2007). La tensión entre poderes del Estado genera

no solo problemas de gobernabilidad sino también de eficacia, además de aumentar la percepción de lejanía entre élites y ciudadanos. Si los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo escalan, el sistema de gobierno democrático previsto en la Constitución deja una serie de vacíos y contradicciones que lejos de facilitar la solución de la crisis, pueden ser utilizados para llegar a una situación límite que pone en riesgo la existencia de la democracia.

Si analizamos las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en perspectiva latinoamericana, encontraremos que el Perú es un caso en el cual los poderes del Presidente de la República están entre los menores de la región. Los presidentes con más poderes legislativos son Chile, Colombia y Ecuador, los que casi siempre están entre los cinco primeros lugares en el *ranking* (Llanos, 2006). Las mayores tasas de éxito legislativo las han tenido Brasil, Chile y Panamá (García Montero, 2011). En el caso peruano, las tasas de participación legislativa del Ejecutivo no han sido más altas que las del Congreso. El éxito del Poder Ejecutivo en lograr la aprobación de sus iniciativas, con Congresos fraccionados, ha dependido del apoyo individual, así como de coaliciones por temas específicos, lo que resulta desgastante para el Ejecutivo y constituye un mecanismo informal que no contribuye a gestar instituciones más sólidas y previsibles (Campos, 2015). En este mismo sentido, el estudio de García Montero encuentra que el Perú está entre los países con menor dominio legislativo presidencial. De otro lado, en nuestro país, el Presidente de la República sin mayoría en el Congreso no puede evitar que solo con mayoría absoluta se aprueben por insistencia leyes observadas, tampoco puede evitar la censura de sus ministros y tiene una limitada capacidad de disolución del Congreso. De otro lado, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta, no existen mecanismos que permitan renovar la representación para reflejar la necesidad de mayores controles por parte del Congreso.

El procedimiento legislativo debe garantizar dos cosas: la deliberación y la seguridad jurídica (Campos, 2018). El Congreso unicameral facilita la expedición de normas con gran rapidez. Cuando el procedimiento se torna excesivamente expeditivo, dando lugar a “leyes sorpresa”, se afectan las dos garantías mencionadas. Así pues, en el Perú, el Poder Ejecutivo sin mayoría no puede evitar que se aprueben leyes por insistencia, pues solo se requiere de mayoría absoluta, a diferencia de otros países de la región.

Tabla N° 4: Mayorías requeridas para la aprobación de leyes por insistencia

País	Mayoría requerida para la insistencia
Argentina	Dos tercios de los miembros de cada Cámara.
Chile	Dos tercios de los miembros presentes.
Colombia	Mitad más uno de los miembros de cada Cámara. Si la objeción es de constitucionalidad se pronuncia la Corte Constitucional.
Costa Rica	Dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa.
México	Dos terceras partes del número total de votos de los miembros de cada Cámara.
Uruguay	Tres quintos de los miembros de los miembros de cada Cámara.

Fuente: Constituciones de cada país  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En cuanto al ámbito subnacional, en los Consejos Regionales se ha optado por una representación por provincias con una gran mayoría de circunscripciones uninominales, sin criterios claros, y que, lejos de fomentar el fortalecimiento de identidades territoriales más agregadas, contribuye a la perpetuación de los localismos. En la elección de los Consejos Regionales, dada la inexistencia de organizaciones políticas consolidadas, la precariedad política hace ya sea que las autoridades construyan mayorías mediante lógicas clientelistas, limitando las funciones de fiscalización y control, o que se formen mayorías en contra de los gobernadores electos, lo que atenta contra la gobernabilidad. En los ámbitos municipales, una mala interpretación del “premio a la mayoría” genera “supermayorías”, dificultándose con ello la rendición de cuentas ante los regidores, lo que hace que los conflictos sigan caminos extrainstitucionales.

35

Tabla N° 5: Mayorías de los partidos / movimientos de los gobernadores en los Consejos Regionales

Año de elección	N° de departamentos con mayoría
2010	14
2014	10
2018	12

Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Adicionalmente, la escasa territorialización de los partidos nacionales, a nivel departamental, y de los movimientos regionales, a nivel municipal, contribuye a ahondar los problemas de desarticulación política y distanciar la política nacional de la subnacional. Por el lado de la gestión, esto dificulta la articulación multinivel del gobierno, restando efectividad a las políticas públicas y generando brechas de

implementación. Esta situación contribuye a la baja legitimidad de la política en nuestro país y a la percepción de vacío de representación.

## Eje 4. Limitaciones a la participación electoral y política de la ciudadanía

La experiencia que tiene la ciudadanía sobre la gestión pública en sus relaciones con el Estado guarda una relación muy estrecha con sus percepciones sobre la legitimidad de la política y su confianza en las instituciones. Y esta relación es mucho más directa cuando se trata de la gestión de los procesos electorales. Los problemas de gestión en un proceso electoral pueden generar la sensación de poca transparencia y despertar dudas sobre la legitimidad de sus resultados. En las últimas décadas, nuestro país ha hecho avances notables en la mejora de la gestión de los procesos electorales, sin embargo, en el diagnóstico recibido por parte de los organismos electorales (Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE], Jurado Nacional de Elecciones [JNE] y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [RENIEC]) se identificaron algunos problemas de gestión que aún dificultan el desarrollo óptimo de la jornada electoral y que limitan el derecho de sufragio. Estos problemas afectan la calidad de la democracia y contribuyen a la desafección y desconfianza ciudadana en la política.

36

Uno de esos problemas se relaciona con la instalación de las mesas de sufragio y la gestión de los miembros de mesa. En los últimos procesos electorales vemos que un problema recurrente es que muchos ciudadanos sorteados como miembros mesa no se presentan a la instalación de su mesa electoral o lo hacen tarde<sup>3</sup>. Es muy probable que un número considerable de personas que incumplen con este deber tengan razones atendibles relacionadas con el costo que implica dedicarse una jornada completa al proceso electoral y descuidar obligaciones laborales o familiares. Pero lo cierto es que la tardanza o ausentismo –de los miembros de mesa–, junto a la poca flexibilidad para gestionar su distribución en los locales de votación, genera retrasos y cierres de mesa que en la práctica dificultan o incluso pueden llegar a impedir el ejercicio del sufragio de los ciudadanos, con la consecuente percepción de desconfianza y desafección hacia la democracia.

Otro conjunto de problemas de gestión tiene efectos graves porque limitan *de facto* el ejercicio del derecho al sufragio de un conjunto de ciudadanos y ciudadanas en condiciones especiales, como las personas en situación de discapacidad, las personas internas en centros hospitalarios, las personas procesadas recluidas en establecimientos penales y los peruanos residentes en el extranjero. Por un lado, no se han adoptado medidas para que estas poblaciones hagan un ejercicio efectivo de su derecho al

<sup>3</sup> Por ejemplo, en la primera vuelta de las elecciones generales de 2016, el 27% de los miembros de mesa sorteados (titulares y suplentes) faltó el día de las elecciones (ver: ONPE: *el 27% de miembros de mesa faltó el día de las elecciones. El Comercio*, Lima, 5 de junio de 2016. En: <https://goo.gl/bPPRciw>)

sufragio, como por ejemplo estableciendo mesas especiales. Varios miles de peruanos se ven excluidos por esta razón.

En nuestro país existen tres millones de personas con discapacidad, de las cuales, según el primer censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012), un treinta por ciento (30%) no pudo votar en 2011. Asimismo, el cuarenta por ciento (40%) de la población interna en centros penitenciarios, cerca de 36 mil personas, no cuenta con sentencia, situación que impide que puedan ejercer su derecho al sufragio. Si además consideramos que, según los censos elaborados por el Instituto Nacional Penitenciario (2018), el mayor porcentaje de la población penitenciaria son personas de bajos recursos y con bajos niveles educativos, es evidente que su exclusión política implica además un sesgo que refuerza la desigualdad social. Adicionalmente, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015), para el 2015 en nuestro país existían en total 49 382 camas hospitalarias en el sistema público de salud, mientras que en las clínicas privadas se contaba con 1500 camas para el 2014, esto es, personas potencialmente internadas en estos establecimientos de salud que, sin poder desplazarse a sus mesas de sufragio, en la práctica tampoco pudieron emitir su voto.

Por otro lado, un sector importante de ciudadanos con dificultades para ejercer su derecho al sufragio son los peruanos que viven en el extranjero. Sucede que el Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con oficinas en todas las ciudades de los países en que residen, por lo que obligatoriamente deben viajar a otras localidades para sufragar, con el consecuente gasto económico que esto significa. Dadas las dificultades para apersonarse a votar, no es sorprendente que los niveles de ausentismo en el extranjero sean muy altos, sobre todo luego de que en 2006 se les exonerara del pago de la multa (Ley N° 28859). Según cifras de la ONPE proporcionadas a la CANRP, el ausentismo de los peruanos en el extranjero en los procesos electorales entre el 2016 y el 2018 ha sido, en promedio, de cincuenta y cinco por ciento (55%), llegando a ser casi el triple que el de los peruanos a nivel nacional en el caso del referéndum de 2018.

Estos y otros pequeños problemas de gestión electoral dificultan a varios peruanos el ejercicio de una ciudadanía plena.

## Propuestas de reforma política

Dado este diagnóstico, nos parece que la reforma política debe tener cuatro grandes objetivos, y un conjunto de medidas:

1. Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativos.
2. Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas.

3. Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político<sup>4</sup>.
4. Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía

Bajo esos cuatros objetivos, se organizan las siguientes propuestas:

## Eje 1. Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas

Uno de los graves problemas de la representación política en el Perú es la naturaleza y dinámica actual de las organizaciones políticas. El Perú posee uno de los sistemas de partidos con menores niveles de institucionalización de América Latina, con mayor volatilidad electoral, con partidos con las raíces más débiles en la sociedad y con los menores niveles de legitimidad y de organización. Se debe aspirar a tener en el Perú un número no muy alto de partidos, pero más constantes, fuertes y representativos. Esto no significa que nuestra propuesta de reforma busque un “volver a un pasado”. De hecho, las formas de hacer y organizar la política han cambiado mucho en el mundo en estas décadas. Aunque probablemente no será posible volver a tener partidos con fuertes ideologías y un amplio número de cuadros, como en el pasado, sí se puede avanzar hacia una mayor institucionalización de la política en el país. Por ello se propone:

<sup>4</sup> El 9 de diciembre de 2018 se realizó el referéndum nacional. En la convocatoria realizada mediante el Decreto Supremo N° 101-2018-PCM se invocó el artículo 206 de la Constitución Política que establece el procedimiento de reforma constitucional. El resultado fue contrario a la aprobación del proyecto de ley que, modificando diversos artículos de la Constitución Política de 1993, establecía la bicameralidad dentro de la estructura del Congreso de la República. Con un porcentaje de 85.81%, se aprobó la prohibición a la reelección inmediata de parlamentarios. El Presidente de la República no respaldó la propuesta sobre bicameralidad porque consideró que se había modificado sustancialmente la propuesta originalmente remitida, retirándose los aspectos sobre paridad de género y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para diputados y senadores, así como modificaciones a la cuestión de confianza que rechazaba. A pesar de los resultados comentados, la CANRP considera que, eliminando los factores que distorsionaron la propuesta original, la bicameralidad (sin reelección inmediata de los actuales congresistas) debe ser debatida por la representación nacional. Fundamenta su posición en los siguientes argumentos: 1. Razones históricas: Las Constituciones peruanas optaron preferentemente por este modelo que juzgaron más democrático y representativo. La CANRP considera que, de cara al bicentenario, recuperar la estructura bicameral del Congreso en un país con más de 32 millones de habitantes contribuirá al debate de normas y mejor representación para la complejidad de la sociedad peruana. 2. Optimizar el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática: Una segunda cámara reflexiva permitiría mejorar la calidad de las leyes y fortalecer los frenos y contrapesos dentro del Legislativo. 3. Existen opiniones que plantean retomar el debate. La CANRP pudo comprobarlo en los diálogos que sostuvo con grupos parlamentarios y partidos políticos, entre otros grupos. Según una encuesta nacional aplicada en enero de 2019 por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) para la CANRP, ante la pregunta sobre el retorno a la bicameralidad sin reelección del actual Congreso, el 48.8% del total de la muestra encuestada y un 45% de quienes afirmaron haber votado en contra de la bicameralidad en el referéndum, afirmaron estar a favor de la misma. Es evidente entonces que detrás del rechazo de la población a la bicameralidad existieron otros factores que no necesariamente se vinculan con la misma. 4. No hay impedimento legal: Si bien el artículo 43 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establece que una norma aprobada mediante referéndum no puede ser modificada dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas, los proyectos de reforma constitucional que integraron el dictamen de la autógrafo aprobada que se sometió a referéndum fueron presentados por congresistas a través de sus grupos parlamentarios y por el Poder Ejecutivo, y no a través de una iniciativa ciudadana (tema que regula dicha norma), por lo que no es aplicable esta limitación. Incluso en el supuesto negado de que el artículo 43 de la Ley N° 26300 fuera oponible al presente caso, tampoco tendría eficacia, pues esta nueva iniciativa, como puede observarse, es sustancialmente distinta al texto que fuera rechazado en el referéndum.

## 1.1. Requisitos para inscripción y cancelación del registro de organizaciones políticas

Una de las manifestaciones más claras de estos problemas de institucionalización es el alto número de partidos inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas. Actualmente existen 24 partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), de los cuales solo seis tienen representación en el Congreso; de igual modo, se tienen 181 movimientos regionales, de los cuales 76 no tienen ni una sola autoridad elegida. Así, la proliferación de organizaciones políticas, sobre todo de aquellas que no cuentan con afiliados, permite que se utilicen su registro para ofrecerse como vehículos de candidaturas, mercantilizando las elecciones y abriendo un foco de corrupción. En consecuencia, es necesario hacer ajustes tanto en los requisitos de inscripción de las organizaciones políticas como en los de su cancelación.

Por ello, es necesario que se tomen medidas que permitan que solo consigan y mantengan inscripción, y el derecho de presentar candidaturas para los puestos de elección, aquellas organizaciones políticas que cumplan requisitos realistas y verificables. Pero, asimismo, debe abrirse también la posibilidad, no usada hasta hoy, de fusiones entre partidos y organizaciones políticas regionales.

### *Medidas específicas para la inscripción de organizaciones políticas:*

Eliminación del requisito de las firmas de adherentes y comités.

- Partidos políticos: Presentación de una relación de afiliados en número no menor del cero punto cero setenta y cinco por ciento (0.075%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones para el Congreso, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de estos; en donde no más de un tercio de los afiliados puede tener domicilio en una misma circunscripción electoral.
- Organizaciones políticas regionales: Presentación de una relación de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional, con un número no menor de mil (1000) afiliados, de los cuales no más de tres cuartos (3/4) de los afiliados puede tener domicilio en una misma provincia.
- El padrón de afiliados es público y de libre acceso a la ciudadanía. Sus actualizaciones son permanentes, en tiempo real y se publican en el portal del Registro de Organizaciones Políticas (ROP).
- Solo afiliados pueden ser elegidos candidatos o autoridades partidarias en los procesos electorales internos, salvo el caso de los designados.

- Alianzas electorales solo entre partidos políticos.
- Fusiones permitidas entre partidos, entre organizaciones políticas regionales y entre partidos y organizaciones políticas regionales.
- La fusión de organizaciones políticas regionales en más de la mitad del número total de departamentos podrá constituir un partido político nacional, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos.

*Medidas específicas para la cancelación del registro de organizaciones políticas:*

*Partidos políticos:*

40

- No alcanzar al menos cinco (5) representantes en la Cámara de Diputados en más de una circunscripción electoral y no haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Diputados. O no alcanzar al menos tres (3) representantes en la Cámara de Senadores y no haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Senadores (si se logra cumplir con los requisitos ya sea en diputados o en senadores, no se cancela el registro).
- De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda. Si se participa en alianza, conseguir un representante en por lo menos una de las Cámaras.
- No participar en las elecciones para elegir representantes a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados.
- Si no participa en las elecciones regionales y municipales con un alcance determinado (al menos cuatro quintos  $[4/5]$  de los gobiernos regionales, mitad  $[1/2]$  de las provincias y un tercio  $[1/3]$  de distritos), lo que refleje su presencia en todo el territorio nacional.
- No superar el uno punto cinco por ciento (1.5%) del número de electores de la última elección general en las elecciones internas de candidatos; el porcentaje se eleva en un cero punto cinco por ciento (0.5%) adicional por cada partido si se trata de una alianza.
- Incumplir reiteradamente las normas de financiamiento.

*Organizaciones políticas regionales:*

- No alcanzar al menos un (1) consejero/consejera regional y al menos el ocho por

ciento (8%) de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.

- Por no participar en la elección regional.
- Por no participar en la elección municipal de por lo menos dos tercios (2/3) de las provincias y de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.
- No superar el cuatro por ciento (4%) del número de electores de la última elección regional en las elecciones internas de candidatos.
- Incumplir reiteradamente normas de financiamiento.

## 1.2. Democracia interna y proceso de selección de candidatos

Los candidatos idóneos, en sistemas democráticos consolidados, surgen porque son el producto del desarrollo de carreras políticas al interior de un mismo partido, o de un grupo reducido de ellos, con una trayectoria en la que se ven permanentemente en la obligación de rendir cuentas de sus acciones ante los electores, y ante las autoridades y compañeros de su partido. En cambio, partidos y movimientos débiles, extremadamente frágiles, altamente personalistas, sin cuadros o militantes, como los peruanos, tienden a presentar candidatos no idóneos. Lo que suele ocurrir es que los cargos de elección popular se mercantilizan; en otros casos se deciden de manera arbitraria, autoritaria o improvisada por las dirigencias, en elecciones no observadas. El resultado de todo esto es que los partidos y las organizaciones políticas regionales terminan colocando en cargos de representación a personajes que no tienen mayor vínculo con el partido, sin mayor trayectoria partidaria o pública, lo que se expresa en malas gestiones, en la desatención del vínculo representativo y en la proliferación de conductas oportunistas, particularistas e, incluso, en casos de corrupción.

Una reforma debería apuntar a que los partidos y organizaciones políticas regionales tengan mecanismos democráticos obligatorios de selección de candidatos y autoridades, y que solo puedan ser elegidos militantes o afiliados con un mínimo de pertenencia en sus organizaciones políticas, registradas en un padrón de afiliados confiable y público. De igual modo, es fundamental que el cumplimiento de las condiciones de ejercicio de la democracia interna permita “depurar” del sistema a partidos y organizaciones políticas regionales poco representativas, para así tener un número menor de estas, pero más fuertes y con legitimidad ante la ciudadanía. Para la renovación política, además, será indispensable abrir el sistema de elecciones internas como un compromiso activo de toda la ciudadanía, en tanto ello permite que la decisión de qué candidaturas presentar por parte de las organizaciones políticas salga del ámbito de sus dirigencias y de un número reducido de militantes, acercándolas a las preferencias de los ciudadanos.

### *Medidas específicas*

- Elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para toda la ciudadanía, organizadas por la ONPE para selección de candidatos a la presidencia, diputados, senadores, gobernadores y alcaldes.
  - Sistema de elección individual, en donde los candidatos con mayor votación obtienen los primeros lugares de las listas de candidatos.
  - Para que la lista producto de la elección interna sea inscrita, la participación en las internas del partido debe superar el uno punto cero cinco por ciento (1.5%) del número de electores de la última elección general; el porcentaje se eleva en un cero punto cinco por ciento (0.5%) adicional por cada partido si se trata de una alianza) o el cuatro por ciento (4%) cuando se trata de organizaciones políticas regionales.
  - La lista, constituida en la elección interna, es definitiva y vinculante.
  - El partido u organización política regional deberá señalar con anticipación a la elección interna los lugares que ocuparán de manera alternada los invitados (hasta un quinto (1/5) de la lista); los invitados no podrán ser afiliados del partido.
- 42
- Uno de los requisitos para postular en elecciones internas es tener cuando menos un (1) año de afiliación en el partido u organización política regional.
  - Las listas de candidatos deben tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada.
  - Las elecciones para la selección de candidatos a cargos de elección popular se realizarán de manera simultánea. Para las elecciones generales, estas se realizan el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las elecciones regionales y municipales, se realizan el primer domingo de mayo del mismo año de la elección.

## **1.3 Cambios para mejorar la representación política**

Para recuperar la confianza de la ciudadanía en la política necesitamos no solo renovar y fortalecer las organizaciones políticas sino también mejorar el principio de representación. Se espera que la relación de representación se fortalezca con la adopción de la bicameralidad, definiendo criterios de representación diferenciados para ambas Cámaras. Para acercar a la ciudadanía con sus representantes, se necesita, por otro lado, tener circunscripciones electorales más pequeñas que faciliten la relación de representación, así como asegurar el acceso efectivo de sectores de la población en

situación especial y de vulnerabilidad en el Legislativo. En el caso del gobierno regional, se propone cambiar el criterio representación para la elección del Consejo Regional, con la finalidad de fomentar una identidad colectiva mayor y frenar los localismos.

### *Medidas específicas*

#### *Congreso:*

- La cantidad de congresistas deberá estar establecida en la Ley Orgánica de Elecciones y no en la Constitución.
- La Cámara de Diputados, de representación poblacional, se compone de un (1) representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores. Para las elecciones del 2021, el número de diputados por representación poblacional será de 130.
- Reducir el tamaño de las circunscripciones electorales para diputados, estableciendo un máximo de cinco (5) escaños.
- Renovar la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados a la mitad del periodo presidencial.
- Creación de circunscripciones electorales especiales: Dos (2) para peruanos y en el extranjero y una (1) para ciudadanos indígenas.
- La Cámara de Senadores, compuesta por 50 escaños, será elegida a través de un diseño mixto, combinando circunscripciones uninominales (un [1] escaño por departamento, uno [1] por el Callao, uno [1] por Lima Provincias y uno [1] por Lima Metropolitana) y una (1) circunscripción única nacional para la elección de los otros 24 escaños.
- Eliminación del voto preferencial y establecimiento de lista cerrada y bloqueada en ambas Cámaras.
- Establecimiento de la paridad de género y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Congreso.
- Realización de la segunda elección presidencial el quinto domingo posterior a la primera elección.
- Elección de representantes al Congreso en la fecha de la segunda elección presidencial.

### *Gobiernos regionales y locales:*

- Cambio de criterio de representación de elección de consejeros/consejeras regionales de uno territorial (escaños por provincia) a uno poblacional (circunscripción única regional): 1 consejero/consejera por cada 100 000 habitantes, teniendo como mínimo siete (7) consejeros/consejeras y un máximo de veinticinco (25).
- Domicilio como requisito de residencia efectiva de dos (2) años (no domicilio múltiple).
- Establecimiento de la paridad de género y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Consejo Regional y a los Concejos Provinciales y Distritales.
- Representación indígena: Cifra repartidora diferenciada en elecciones municipales y regionales.

## **Eje 2. Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas ante la ciudadanía**

44

La multiplicación de escándalos de corrupción en los últimos años ha sido un golpe muy duro para la democracia peruana, pues se ha incrementado de manera considerable la desconfianza de la ciudadanía frente a la política y sus instituciones. Fortalecer las organizaciones políticas es un primer paso para frenar el paso a la corrupción, aunque ello sea insuficiente. Y si bien es cierto que la lucha contra la corrupción requiere de un trabajo conjunto y sostenido en varios frentes, como el fortalecimiento de las oficinas de control interno, un mejor trabajo de prevención, investigación y sanción administrativa desde la Contraloría General de la República, así como una reforma del sistema de administración de justicia, implementar medidas de reforma política adicionales también puede contribuir a instituir prácticas de rendición de cuentas entre políticos y representantes, así como disuadir a candidatos y autoridades electas a recurrir a prácticas corruptas. Para ello es fundamental asegurarse que, en casos de incumplimiento, se tendrá una sanción efectiva.

Un campo clave en este sentido es la regulación del financiamiento público y privado de las organizaciones políticas. Ello implica una mejor supervisión de los organismos electorales, y que estos tengan la capacidad de imponer sanciones efectivas y denunciar ilícitos. Asimismo, también es preciso incluir medidas que funcionen como un filtro a fin de contar con candidatos más idóneos, así como con información y herramientas para que se puedan detectar y sancionar a políticos en ejercicio de su función. Finalmente, otra medida importante es fortalecer la capacidad de fiscalización legislativa en los gobiernos regionales y locales, donde abundan los procesos penales por imputaciones de corrupción, así como viabilizar mecanismos de sanción política en los mismos.

## 2.1. Regulación del financiamiento político. Sanciones frente al incumplimiento

No es posible mejorar la representación y encausar la dinámica de la participación política si no se mejora la regulación de todo lo referente al financiamiento de las organizaciones políticas. A diferencia de lo que ocurría en el pasado con los partidos de masas, hoy en día nuestras débiles organizaciones políticas tienen dificultades para recaudar recursos propios dado que los aportes de sus (contados) miembros son escasos. Al mismo tiempo, las campañas electorales se encarecen cada vez más. En este contexto, las organizaciones políticas hacen todo lo posible por conseguir dinero fuera de la organización, negociando, por ejemplo, candidaturas a cambio de aportes de campaña. La desesperación por conseguir recursos para cubrir los costos de la campaña lleva a organizaciones y candidatos a recibir dinero de fuentes anónimas e, incluso, ilegales.

Para enfrentar esta realidad se deben reducir esos niveles de gasto. Afortunadamente, hemos dado un primer paso con la aprobación de la reforma constitucional en el referéndum del pasado diciembre, que prohibió la compra de espacios publicitarios en radio y televisión, rubro que representa aproximadamente el 75% del gasto de una campaña. En este nuevo escenario, se precisa regular mejor los topes de recaudación de fuente privada, el acceso al financiamiento público indirecto (franja electoral) entre los contendientes, así como la distribución y el gasto del financiamiento público directo que los partidos políticos con representación nacional reciben para su funcionamiento desde el 2017.

Por otro lado, si los partidos políticos adquieren mayores beneficios (financiamiento directo), deben responder con mayor transparencia y responsabilidad, entregando completa y oportunamente sus informes de gastos, así como disponer de sanciones colectivas graduales pero efectivas.

En este contexto, las sanciones tienen mayor relevancia. Es decir, la omisión y alteración de información sobre el origen y gastos de los aportes a organizaciones políticas deben ser severamente sancionados con penalidades económicas y políticas. Estas deben ir desde la suspensión del financiamiento directo hasta la cancelación de la inscripción, cuando se trata de una falta grave, como en el caso de ingreso de dinero mal habido. Para eso se debe dotar a los organismos electorales de capacidades sancionadoras y efectivas, sobre todo para cobrar multas, que hasta ahora no han sido pagadas por las organizaciones políticas. Finalmente, se deben sancionar a los partidos y no a los candidatos, como sucede ahora. Los partidos deben hacerse responsables de sus candidatos, y no desatenderse de esa responsabilidad.

*Medidas específicas*

- Regulación de acceso al financiamiento público indirecto durante la campaña electoral (ampliación y distribución más equitativa).
- Permitir el uso del financiamiento público directo para las campañas electorales (incluidas las elecciones internas).
- Rendición de cuentas por organización política (no candidatos), salvo en el caso de las elecciones internas.
- Obligación de las organizaciones políticas de presentar dos (2) reportes de gastos durante las campañas.
- Facultades coactivas a la ONPE.
- Mejoras en el control y sanción: Sanciones administrativas, penales y políticas.

## 2.2. Transparencia e inmunidad parlamentaria

46

Ante la gravedad de la crisis política en curso, que distancia cada vez más a la ciudadanía de sus representantes, es imperativo adoptar medidas que acrecienten, en primer lugar, la transparencia y acceso de información a la ciudadanía en relación a la trayectoria de los candidatos y representantes electos. En particular, contar con información sobre conflictos de intereses, así como de procesos y procedimientos penales en trámite, puede ser clave tanto para que los ciudadanos tomen una decisión informada al votar como para detectar y sancionar a políticos en ejercicio de su función.

En segundo lugar, la CANRP ha decidido atender un pedido reiterativo de la ciudadanía en el sentido de tomar medidas que permitan impedir que individuos no idóneos puedan acceder a un puesto de representación política; esto en aras de salvaguardar un bien colectivo mayor. En particular, preocupa a la ciudadanía que personas con procesos penales por delitos dolosos con sentencia condenatoria, como estafa, peculado y falsificación de documentos, entre otros, puedan postular a cargos de representación popular y luego abusar de su poder para continuar cometiendo ilícitos.

Finalmente, se considera de especial relevancia revisar la figura jurídica de la inmunidad parlamentaria para evitar que sea utilizada como mecanismo para perpetuar la impunidad de malos y malos elementos elegidos como legisladores.

### *Medidas específicas*

- Precisar alcances de la prerrogativa constitucional que tienen los parlamentarios y

establecer la competencia de la Corte Suprema de Justicia para evaluar la ausencia de persecución política en las denuncias penales que afronten.

- Inclusión en la Declaración Jurada de Vida de información sobre procesos penales en trámite.
- Presentación de Declaración Jurada de Intereses.
- Requisitos de postulación: No pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro (4) años.

### 2.3. Fortalecer capacidades de fiscalización y control de Consejos Regionales y Municipales

De todos los problemas de gobernabilidad asociados con los gobiernos regionales y locales, la corrupción es el problema que llama más la atención de la opinión pública. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción de Proética, elaborada por IPSOS en setiembre de 2017, la percepción de la corrupción como problema nacional se ha incrementado, sobre todo en el interior del país. Así, mientras la mayoría de ciudadanos del interior identifican a la corrupción como el principal problema, para los limeños lo es la delincuencia. Esto no es tan sorprendente si consideramos que, tal como informara la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018), en mayo de 2018 existían 4225 casos por delitos de corrupción que involucraban a 2059 autoridades y ex autoridades subnacionales en condición de imputados, incluyendo 57 gobernadores o ex gobernadores regionales, 344 alcaldes o ex alcaldes provinciales, y 1658 alcaldes o ex alcaldes distritales.

Esta elevada percepción de corrupción es muy grave pues contribuye a deslegitimar aún más a nuestra golpeada clase política. Además, al estar asociada a gobernadores, alcaldes y otras autoridades y funcionarios subnacionales, termina también empeorando la imagen de la descentralización que tenemos los peruanos. La percepción de corrupción puede generar igualmente conflictos sociales (Caballero, 2010). Por ello, es imperativo plantear medidas que contribuyan a evitar que estas denuncias se sigan multiplicando.

Para ello, se pueden mejorar los mecanismos de control horizontal en los gobiernos regionales y municipalidades, facilitando el trabajo de fiscalización de la gestión por parte consejeros regionales y regidores municipales, así como habilitando mecanismos de sanción política como la vacancia y la suspensión en el gobierno regional, especialmente aquellos que pueden servir para solucionar controversias relacionadas con acusaciones de corrupción.

### *Medidas específicas*

- Equiparar causales de vacancia y suspensión, regional y municipal.
- Los consejeros regionales y regidores municipales pueden hacer pedidos de información con fines de fiscalizar la gestión sin requerir aprobación del Consejo Regional o Concejo Municipal, y con un plazo definido para que estos sean respondidos.

## **Eje 3. Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político**

Para fortalecer nuestra democracia urge implementar medidas que reduzcan los potenciales conflictos entre las instancias ejecutivas y las de fiscalización y control, así como los que se producen alrededor de la conformación de mayorías. En este último caso, las capacidades ejecutivas no debieran perderse cuando no se cuenta con mayoría, y tampoco deberían llevar a una concentración excesiva de poder cuando se cuentan con mayorías grandes, dejando a las minorías sin capacidad de cumplir un papel de contrapeso y control. Estos son problemas que afectan tanto a la representación nacional como a la subnacional, por lo que se proponen medidas en ambos ámbitos.

48

Asimismo, es importante resaltar que, con el fin de preservar la gobernabilidad, control político y sucesión ordenada del poder, en el marco del artículo 112 de la Constitución Política del Perú, afirmamos que existe el impedimento expreso de una postulación del Presidente de la República, sea electo o por sucesión por cualquier causal estipulada en nuestro marco normativo, con miras al año 2021.

### **3.1. Relaciones Ejecutivo - Legislativo: Hacia la atenuación del componente parlamentarizado del presidencialismo**

Nuestro sistema presidencialista es muy particular, pues contiene mecanismos que no le son propios. La interpelación, censura, voto de confianza y disolución del Parlamento son mecanismos centrales de los sistemas parlamentarios. El Perú tiene, por el contrario, un sistema al que se le han incrustado dichos mecanismos, desarrollándose una suerte de presidencialismo híbrido, que puede producir efectos negativos en la gobernabilidad del país y que no tiene paralelo en ninguna nación latinoamericana.

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en las democracias son de control y colaboración. La Constitución debe prever soluciones pacíficas a los conflictos que

puedan producirse entre estos poderes a fin de evitar bloqueos que afecten seriamente la gobernabilidad y comprometan al sistema democrático en su conjunto.

El Perú, como otros países en la región, incorporó tempranamente al presidencialismo instaurado en sus constituciones, instituciones del sistema parlamentario. El proyecto de reforma constitucional plantea racionalizar y armonizar los mecanismos de control entre estos poderes del Estado y aclarar algunas normas que, durante estos años, ofrecieron dudas sobre su interpretación, generando inseguridad jurídica e incertidumbre política. Las medidas que se plantean tienen como objetivo promover la gobernabilidad democrática sin afectar el control político y mejorando la representación.

*Medidas específicas (a partir del 2021)*

- Elección del Congreso en segunda vuelta presidencial.
- Posibilidad de candidatura simultánea a la Presidencia de la República y al Congreso.
- Reestablecer la bicameralidad.
  - o La medida de cara al bicentenario y al constitucionalismo histórico busca restituir la Cámara de Senadores, introduciendo un control intraorgánico y otro criterio de representación en su elección. Se plantea una bicameralidad asimétrica, correspondiéndole al Senado un rol de revisión en la función legislativa y preponderante en la designación de autoridades.
- Racionalizar la cuestión de confianza, la censura ministerial y la disolución del Congreso.
  - o Se elimina la cuestión de confianza obligatoria, también llamada investidura, impostada en el presidencialismo peruano.
  - o Se racionaliza la cuestión de confianza voluntaria y la censura, manteniendo sus efectos, pero circunscribiéndola al Gabinete.
  - o Se establece que, así como no es posible disolver el Congreso en el último año de gobierno, tampoco será posible la censura del Gabinete.
- Establecer procedimiento y mayorías para las insistencias legislativas.
  - o Se busca con ello ir hacia los estándares de los presidencialismos en la región, a fin de inclinar la balanza en la decisión de aprobar una norma en favor del Congreso si hubiere sido observada, siempre que cuente con la aprobación de dos tercios (2/3) de los miembros del Congreso.

- Renovación parcial de la Cámara de Diputados a mitad de mandato.
- Eliminación de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral del Presidente de la República.
  - o La historia de la incorporación de esta causal de la vacancia apunta a la incapacidad mental. Por ello, su uso como desaprobación de la gestión o falta de idoneidad al cargo, cuando se cuenta con los votos para ello, genera gran inestabilidad y quiebra el modelo presidencial.
- Modificación del periodo de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.
  - o Se propone que, como en otros países de la región, el plazo de la designación de magistrados sea mayor. Ello se fundamenta en la naturaleza del cargo y a que un mayor periodo tiende a brindar mayor estabilidad al órgano de control de la Constitución.

En esta sección recomendamos, para más adelante, reevaluar la reimplantación de la reelección parlamentaria, por un periodo consecutivo inmediato. Consideramos que la experiencia parlamentaria es muy importante para la mejora del funcionamiento del Congreso y que la decisión de la reelección debería estar en manos de los electores. A pesar de lo mencionado, también se debe decir que períodos parlamentarios más largos podrían ser perjudiciales al limitar la renovación política, aunque ello también dependerá, en última instancia, de los electores.

Recomendamos, además, considerar la necesidad de modificar el reglamento del Congreso para normar las disidencias y controlar el transfuguismo. El transfuguismo atenta contra la voluntad de los electores, fragmenta la representación y complica la construcción de mayorías y la gobernabilidad política. Considerando que dilucidar si las renunciaciones de congresistas constituyen o no “transfuguismo legítimo” (es muy difícil en la práctica), se plantea que la renuncia se dé automáticamente solo a partir de una comunicación a la bancada, sin necesidad de aprobación de ninguna instancia. El renunciante integrará el grupo mixto, no pudiendo formarse bancadas diferentes a las inicialmente constituidas como resultado de la elección. Este grupo mixto tendrá las mismas prerrogativas que las de un grupo parlamentario y serán no menores a las que tenga el grupo menos numeroso, con limitaciones en su participación en la Mesa Directiva del Congreso, así como en los mismos cargos en las comisiones ordinarias. Asimismo, recomendamos que se revisen las exoneraciones de trámite de comisiones y de segunda votación. Las leyes deben garantizar un proceso de deliberación y un informe técnico que garantice el principio de seguridad jurídica.

En el mismo sentido, recomendamos que, por su naturaleza y los temas que se someten a su consideración, en la composición de la Comisión de Ética y de la Subcomisión

de Acusaciones Constitucionales no se aplique de manera estricta el criterio de representación proporcional, sino que estas reflejen el número de grupos parlamentarios independientemente del tamaño de cada uno. De esta manera, estas comisiones contarán con la participación igualitaria de cada bancada, lo que se verá reflejado en las decisiones finalmente adoptadas.

### 3.2. Gobernabilidad subnacional

Este último grupo de propuestas busca atender los problemas de gobernabilidad generados por reformas emprendidas con la finalidad de dotar de mayor representatividad y legitimidad a los gobiernos regionales a ser electos en el 2010, mediante la aprobación de la Ley N° 29470 (segunda elección regional, en caso no se alcanzara por lo menos el 30% de los votos en la primera elección; separación de la elección de la llamada fórmula regional –presidente y vicepresidente regional– y la de los consejeros regionales; y elección por circunscripción provincial).

Lejos de resolver los problemas detectados, la adopción de la segunda elección (o segunda vuelta) para elecciones regionales y la separación de la elección del gobernador/gobernadora regional del consejo, han creado nuevos problemas de gobernabilidad a nivel regional.

Primero, como los estudios comparados muestran, la segunda elección (o segunda vuelta) ha incrementado la fragmentación electoral. Segundo, la elección de un Consejo Regional de forma simultánea a la primera elección del gobernador, así como la elección directa de consejeros regionales por provincia, han terminado generando un problema mayor de gobernabilidad, al abrirse la posibilidad, como los resultados electorales desde entonces confirmaron, de elegir gobiernos divididos con el gobernador sin mayoría.

Por otro lado, en aras de hacer factible un contrapeso y la fiscalización desde el legislativo municipal, cabe corregir un exceso en la interpretación de la Ley de Elecciones Municipales, precisando que el conocido “premio a la mayoría” consiste en la asignación de la mayoría absoluta de regidores del Concejo Municipal al ganador de la elección, y no el cincuenta por ciento (50%) de los escaños más uno.

Autoridades regionales y municipales resultado de partidos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativos, con candidatos electos en elecciones internas abiertas, con mayores exigencias para poder postular, así como con Consejos Regionales y Concejos Municipales con mayores capacidades de fiscalización y control, permitirían aumentar el periodo de gobierno de cuatro (4) a cinco (5) años. Esto tendría beneficios respecto a la posibilidad de implementar políticas públicas con horizontes más largos, además de permitir ordenar nuestro calendario electoral nacional, colocando las elecciones subnacionales a mitad del periodo presidencial.

### *Medidas específicas:*

- Una sola lista de candidatos para la elección del ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales), como sucede con el caso municipal.
- Eliminar la segunda elección (o segunda vuelta) para la elección de gobernador y vicegobernador.
- Otorgar “premio a la mayoría” de cuarenta por ciento (40%) de escaños del Consejo Regional a la lista ganadora, en caso ganara la elección con menos de dicho porcentaje, y distribuir el resto de consejerías de forma proporcional a los votos obtenidos por las otras listas, utilizando la cifra repartidora.
- Precisar que, a nivel municipal, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mayoría absoluta de los escaños (no el cincuenta por ciento [50%] + 1) de los regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.
- Incrementar el mandato de cuatro (4) a cinco (5) años para los gobiernos regionales y locales.
- Las actuales autoridades regionales y municipales terminan su mandato el 31 de diciembre de 2023.

52

En este apartado, consideramos necesario recomendar el restablecimiento de la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes por solo un periodo consecutivo, pudiéndose completar un gobierno de diez (10) años, para dejar en la decisión de los electores la continuidad o no de las administraciones mediante su expresión en las urnas. Además de permitir la continuidad de buenas gestiones y políticas públicas, la reelección inmediata por un (1) periodo puede ayudar también a fortalecer organizaciones partidarias y regionales en el marco del resto de propuestas planteadas.

De otro lado, también es importante repensar el proceso de descentralización. La débil articulación de nuestro sistema político se hace más patente una vez culminado el proceso electoral. Es frecuente que autoridades electas por un mismo movimiento regional (o partido) en la práctica no coordinen entre sí una vez que el proceso electoral culmina. Lograr que alcaldes provinciales coordinen con alcaldes distritales de sus provincias, y que el gobernador y los consejeros regionales coordinen con el conjunto de alcaldes provinciales del departamento, se vuelve un objetivo muy difícil de lograr, conspirando ello contra la planificación y gestión del desarrollo desde un enfoque territorial (Muñoz, 2008; y Rojas, 2013). De hecho, más que coordinar, a menudo se observa a alcaldes y gobernador compitiendo entre sí mientras negocian bilateralmente

con los ministerios la aprobación del financiamiento de proyectos específicos (Gálvez, 2018).

No obstante, es preciso resaltar que estos problemas de arraigo territorial del sistema político no se deben a las reglas electorales existentes. El diseño institucional de la descentralización no delimita claramente las funciones de los diferentes niveles de gobierno para las competencias compartidas (Zas Friz, 2005; Programa ProDescentralización, 2014, 2016; Grupo Propuesta Ciudadana, 2019; Presidencia del Consejo de Ministros, 2012, 2017; y Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, 2018) ni establece jerarquías entre los niveles de gobierno local ni tampoco funciones diferenciadas según tipo de municipalidades (Muñoz, 2005, 2014)<sup>5</sup>, por lo que existen grandes dificultades de coordinación interinstitucional (ProDescentralización, 2014; y Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, 2018). A esto se suma una larga tradición política hacia la atomización y los localismos: la tendencia a crear cada vez más municipalidades (Urrutia, 2002; Remy, 2004; Quiñones, 2012; Rojas, 2013; Barrio de Mendoza, 2014; y Zeballos, 2016), a pesar de ser uno de los países que cuenta ya con más municipios en la región. Con el marco institucional vigente, entonces, la fragmentación política refuerza una atomización en la gestión estatal, y viceversa.

Por ello, se considera de vital importancia revisar y sincerar el diseño de Estado unitario defectuoso. Esta reforma requerirá de cambios en la Constitución y en Ley de Bases de la Descentralización, así como en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades.

Por otro lado, cabe mencionar que no solo es preciso iniciar una reforma legal, sino también revisar los procesos y prácticas de gestión pública implementados desde el Estado central que exacerbaban los problemas existentes, como la falta de coordinación intergubernamental al interior de los departamentos y competencia entre autoridades regionales y locales.

Si bien estos problemas vinculados al gobierno y la gestión estatal son menos visibles para el ciudadano promedio, ellos tienen un gran impacto pues se traducen en la ausencia de priorización de inversiones, en el abandono de metas de desarrollo, el desperdicio de recursos, la subsistencia de brechas territoriales y en malas prácticas de gestión que pueden facilitar una serie de irregularidades administrativas, incluyendo modalidades diversas de corrupción.

<sup>5</sup> Perú es el único país de América Latina con dos niveles de gobierno local, entre los cuales legalmente no existe además jerarquía alguna efectiva.

## Eje 4. Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía

Las elecciones son un momento absolutamente central en la dinámica democrática, en el que participan los ciudadanos expresando sus preferencias, dando lugar a la constitución de las autoridades públicas. En nuestra propuesta, además, extendemos la participación ciudadana a la constitución de las listas de candidatos de los partidos y organizaciones políticas regionales. Es por esta razón que se debe hacer del acto de sufragio un evento más accesible a todos los ciudadanos. Para ello proponemos:

### 4.1. Mejoras en la gestión y reglamentación del proceso electoral para promover la participación electoral y política

Uno de los problemas identificados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en el desempeño del proceso electoral es la dificultad para instalar las mesas de sufragio en un tiempo oportuno, pues los miembros de mesa se ausentan o llegan tarde. Como consecuencia, existen mesas que son anuladas por la ausencia de sus miembros antes del mediodía. Según información de la ONPE, la ausencia de miembros de mesa en la primera vuelta de las elecciones de 2016 fue de 29.5%. Esta situación no solo implica un problema de gestión, sino que también influye en la percepción de eficiencia que tienen los ciudadanos acerca del desempeño de los organismos electorales, particularmente de la ONPE, pudiendo incluso afectar negativamente su percepción sobre la transparencia del proceso electoral y, con ello, su confianza en el sistema democrático; además de su posibilidad de hacer efectivo su derecho al voto.

Otro tipo de problema de reglamentación del proceso electoral es la presencia de algunas disposiciones obsoletas como la prohibición de divulgar encuestas y la llamada “ley seca”.

Impedir la difusión de encuestas tenía cierta eficacia antes de la era de Internet. Hoy, con la presencia de diversas redes sociales, genera que un grupo de electores puedan tener acceso a las encuestas no publicables, mientras que otros no. Esta diferenciación, basada en la capacidad de acceso a la red, refuerza las barreras de clase social, generacionales y entre lo rural y lo urbano.

Esta oscuridad permite, además, que se difundan encuestas falsas y se desoriente a los electores. Igualmente, resulta imposible impedir su difusión y menos sancionar. Por lo demás, la publicación sin restricciones permitiría que las empresas encuestadoras cuiden más su prestigio, pues sus resultados, un día antes, no podrían estar tan lejanos

de la votación. Actualmente, los siete días que separan de la última encuesta que se permite publicar con los resultados obtenidos el mismo día de la elección, son un buen pretexto para las empresas encuestadoras de decir que todo ha cambiado.

De otro lado, se observa una tendencia general en la región a eliminar o reducir la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas resguardando los derechos civiles y apelando a la responsabilidad de los ciudadanos que hemos recogido en esta propuesta. Actualmente, hay varias normas electorales basadas en costumbres que en su contexto tenían algún sentido, pero que han ido perdiendo vigencia, pese a lo cual se mantienen en la ley. Una de ellas es precisamente la llamada “ley seca”, que nació en América Latina y en el Perú, en una época en la que la jornada electoral duraba más de un día, y cuando, particularmente en los pueblos, la gente se juntaba, tomaba licor y había captura de mesas, como una costumbre de esas épocas de violencia y fraude. Hoy ello resulta ineficaz, pues todos los locales están resguardados por las fuerzas del orden, frente cualquier problema que impida o perturbe el proceso electoral.

Finalmente, se contempla la necesidad de precisar el principio de neutralidad para especificar que se refiere únicamente a la prohibición del empleo de los recursos públicos, infraestructuras o bienes del Estado por parte de las autoridades y funcionarios en el proceso electoral.

#### *Medidas específicas:*

- Brindar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la competencia para determinar el número de ciudadanos por mesa de sufragio, y la composición de la misma, sin necesidad de precisar el cargo que desempeña cada persona, como titular o suplente.
- Establecer que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) pueda asignar la mesa de sufragio a los miembros de mesa según su orden de llegada al local de votación, con prioridad de la mesa en que son electores.
- Otorgar una asignación correspondiente al uno punto cinco por ciento (1.5%) de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente a los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección.
- Eliminación de la llamada “ley seca”.
- Reducir la prohibición de divulgar encuestas a veinticuatro (24) horas antes del día de las elecciones.
- Establecer precisiones al principio de neutralidad.

## 4.2. Garantizar el voto de la población en condiciones especiales

A la fecha, por diversas limitaciones de reglamentación e implementación, un conjunto de ciudadanos y ciudadanas ve limitado su acceso al derecho de sufragio. Esta situación si bien se origina en un problema de gestión, en la práctica tiene efectos graves sobre la calidad de nuestra democracia.

*Medidas específicas:*

- Implementar progresivamente el voto postal para garantizar el sufragio de los peruanos en el extranjero.
- Eliminar progresivamente la exención de la multa para los ciudadanos peruanos en el extranjero en los países donde se implemente el voto postal.
- Establecer la posibilidad de que los funcionarios consulares puedan tomar decisiones sobre la composición y distribución de los miembros de mesa.
- Establecer mesas de sufragio en hospitales, centros penitenciarios y en lugares accesibles a las personas con discapacidad que puedan ser determinados por la ONPE.

56

En esta sección, planteamos como recomendación pensar en la elaboración de un Código Electoral como una norma integral que regule de manera sistemática lo vinculado al ejercicio del derecho de participación política, en sus diversas dimensiones.

Una segunda recomendación que requiere atención especial es que, para hacer viable y efectiva la implementación de varios de los cambios normativos propuestos, es indispensable fortalecer la capacidad técnica de los organismos electorales. Para ello, un primer paso consiste en brindarles recursos financieros suficientes para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en el registro y actualización del padrón organizaciones políticas, la organización de elecciones internas, la organización de procesos electorales regulares, así como la supervisión de los informes de gastos de campaña y de los fondos asignados por concepto de financiamiento público directo.

En concordancia con el párrafo anterior, también consideramos importante repensar el diseño de los organismos electorales, que requiere de una reforma. El actual diseño, si bien ha llegado a niveles altos de confianza, exige una delimitación clara de funciones. Actualmente las funciones administrativas están repartidas en los tres organismos electorales, creando superposición de funciones, ineficiencia en el trabajo y, sobre

todo, produciendo efectos negativos a la participación de los partidos políticos y el electorado. Una clara división de funciones administrativas y jurisdiccionales enfrentará con éxito dichos problemas. En consecuencia, el proceso de diagnóstico en el curso de la elaboración del presente informe nos lleva a recomendar una reforma de los organismos electorales, lo que requerirá de cambios en la Constitución, en leyes orgánicas y en normas de organizaciones políticas. Esta reforma será un complemento imprescindible para que las propuestas del presente informe adquieran la dimensión requerida.

En resumen, esta propuesta aspira a que en las elecciones del bicentenario tengamos **partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativos**, para lo cual planteamos abrir el espacio político a iniciativas con mejor organización y respaldo de la ciudadanía, exigiendo un padrón de afiliadas realista y público, eliminando el requisito de firmas; abriendo a la participación de la ciudadanía la selección de los candidatos a la Presidencia de la República, al Congreso, a gobernadores y alcaldes provinciales y distritales, lo que permitirá eliminar el voto preferencial, pero estableciendo el principio de paridad y alternancia de género. Aspiramos a tener **mejores representantes sobre los cuales pueda funcionar el principio de rendición de cuentas ante la ciudadanía**, por lo que proponemos impedir la postulación de candidatos con sentencias en primera instancia por delitos dolosos graves, a la vez que se presenten declaraciones juradas de intereses, entre otros.

Queremos **procesos electorales más ordenados, sencillos y accesibles a toda la ciudadanía**, por lo que proponemos medidas para ordenar mejor el calendario electoral y facilitar la participación en las jornadas electorales; **elecciones con mayor control** al financiamiento privado y con un mayor financiamiento público indirecto; con una mejor supervisión de los organismos electorales sobre las organizaciones políticas, con capacidades de imponer sanciones administrativas y políticas, e incorporando en el Código Penal el delito de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas. Y elecciones cuyos resultados permitan **que funcione mejor el principio de representación**, por lo que proponemos, para la elección del Senado, una combinación de representación departamental y nacional; y para la Cámara de Diputados, circunscripciones electorales más pequeñas, que acerquen a los representantes con sus representados, además del establecimiento de un escaño indígena y dos para los peruanos en el extranjero; así como distritos electorales regionales (y no con ámbito provincial) para la conformación de Consejos Regionales, que eviten la fragmentación del territorio.

Queremos también **un sistema político más gobernable y con mejor control político**, por lo que proponemos para el Congreso la vuelta al sistema bicameral, con una propuesta sustancialmente diferente a la rechazada por los ciudadanos en el referéndum pasado, atenuando los rasgos parlamentarizados de nuestro sistema presidencialista y estableciendo la elección del Congreso el día de la eventual segunda vuelta presidencial, así como la renovación de la mitad de la Cámara de Diputados a la mitad del periodo presidencial. De igual modo, buscamos autoridades electas más responsables, por lo que

planteamos acotar la inmunidad parlamentaria estrictamente al ejercicio de las funciones parlamentarias, conduciendo la decisión del levantamiento del fuero a la Corte Suprema de Justicia; y la mejora de las capacidades de control y fiscalización del desempeño de los gobernadores y alcaldes por parte de consejeros regionales y regidores municipales.

Es importante mencionar que todas las medidas propuestas están pensadas para ser aplicadas a partir del 2021, no antes. Es imperativo que la reforma política se piense con un horizonte de mediano y largo plazo, pensando en lo mejor para el país, saliendo de los intereses específicos de los actores en la coyuntura inmediata.

Confiamos en que, de aprobarse el conjunto de medidas propuestas, las elecciones generales de 2021, las del bicentenario de nuestra patria, sean recordadas como las del inicio de una nueva dinámica política, que poco a poco hagan posible el reencuentro de los peruanos con sus instituciones políticas.

## De las propuestas a los 12 proyectos de ley

El conjunto de recomendaciones planteadas implica modificaciones en un amplio conjunto de normas, empezando por la Constitución Política, tres leyes orgánicas (Ley Orgánica de Elecciones, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades), tres leyes ordinarias (Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales) y el Código Penal, lo que deriva en 12 proyectos de ley.

Decidimos ordenar el conjunto de propuestas según el tipo de norma que debe ser modificada y según su afinidad temática, así como de acuerdo a la prioridad o urgencia en función de las Elecciones Generales 2021 con nuevas reglas de juego. Cabe mencionar que los 12 proyectos de ley deben pensarse como un paquete de reformas estrechamente relacionadas entre sí, y no como iniciativas aisladas.

De este modo, el proyecto de ley N° 1, “Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad”, agrupa el conjunto de reformas constitucionales asociadas al funcionamiento del sistema bicameral en el Congreso y a la regulación de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, concretando las propuestas establecidas en el eje 3, “Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político”. El proyecto de ley N° 2, “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional”, modifica los artículos de dicha ley, especificando la manera en que se elegirán los senadores y diputados, concretando las propuestas presentadas en el eje 1, “Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas”.

El proyecto de ley N° 3, “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso

de selección de candidatos”, modifica esa ley, especificando la manera en que deberán elegirse los candidatos a los puestos principales de elección popular, y las autoridades de las organizaciones políticas. El proyecto de ley N° 4, “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales”, se refiere, como se deduce del título, al tema específico del procedimiento de inscripción y a las condiciones que, de no cumplirse, llevan a la cancelación del registro de las organizaciones políticas, lo que implica modificar un amplio rango de normas referidas al mismo. En estos dos proyectos de ley se encuentran la mayoría de las propuestas del eje 1, “Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas”.

El proyecto de ley N° 5, “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas”, se refiere, como se señala en el título, al tema del financiamiento, lo que lleva a hacer cambios en las dos leyes y el código mencionados. Los proyectos de ley N° 6, “Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato” y N° 7, “Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato”, se refieren al mismo tema, que busca tener candidatos que despierten mayor confianza en la ciudadanía. Pero deben verse por separado, porque el proyecto de ley N° 6 implica una reforma constitucional, y el proyecto de ley N° 7 la modificación de diversas leyes, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales. El proyecto de ley N° 8, “Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución”, aborda el tema de la inmunidad parlamentaria, que implica una reforma constitucional adicional. Este conjunto de proyectos aborda la mayoría de las propuestas presentadas en el eje 2, “Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas”.

El proyecto de ley N° 9, “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral”, concreta en diversas modificaciones las propuestas presentadas en el eje 4, “Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía”.

Los proyectos de ley N° 10, N° 11 y N° 12 se refieren a diversas cuestiones referidas al ámbito regional y municipal. El proyecto de ley N° 10, “Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal”, concreta en este ámbito propuestas que cambian dos leyes ordinarias y que buscan mejorar la representación política y la gobernabilidad, con lo que articulan propuestas presentadas tanto en el eje 1, “Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas”, como en el eje 3, “Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político”. El proyecto de ley N°

11, “Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales”, modifica dos leyes orgánicas, concretando en el ámbito subnacional las propuestas presentadas en el eje 2, “Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas”. Finalmente, el proyecto N° 12, “Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal”, modifica dos artículos de la Constitución, concretando propuestas contenidas en el eje 3, “Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político”.

## “Hoja de ruta” para la aprobación de las reformas

Un tema que la CANRP considera importante destacar es la oportunidad para el debate y aprobación de las propuestas presentadas.

En primer término, debe tenerse en cuenta que existe una limitación temporal en la ley para efectuar reformas legales. El artículo 4 de la Ley Orgánica de Elecciones, modificado por la Ley N° 30682, publicada el 18 de noviembre de 2017, establece que solo es posible que una modificación tenga aplicación para el proceso electoral correspondiente si se publica hasta antes del año antes de dicha elección. En ese sentido, si se proyecta esta disposición para las Elecciones Generales de 2021, una norma legal solo podrá ser modificada hasta un día antes del segundo domingo de abril de 2020, lo que implica haber superado las fases de su debate en las comisiones correspondientes del Congreso, en el Pleno, para luego ser promulgada por el Presidente de la República (o por insistencia, por el Presidente del Congreso). Esto significa que la aprobación de los proyectos de ley propuestos debería ocurrir a lo largo del presente año, considerando además que las reformas constitucionales requieren de votación favorable en dos legislaturas ordinarias sucesivas, por lo que deberían aprobarse en primera instancia en la segunda legislatura del periodo 2018-2019.

Al mismo tiempo, según el cronograma electoral vigente y las modificaciones propuestas, para inscribirse como candidato por una organización política diferente a la que actualmente se pertenece, se debe renunciar un año antes de la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral, que sería diciembre de 2019; para esto, resulta imprescindible tener las reglas de juego de la competencia de las elecciones de 2021 mínimamente resueltas para ese momento.

De igual modo, la inscripción como afiliado en un partido político, requisito para poder postular en las elecciones internas del mismo, debe darse hasta junio de 2020, según lo previsto por la propuesta de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos (proyecto de ley N° 3); es decir, esta ley debería también estar aprobada necesariamente antes del final de la segunda legislatura de 2019.

Asimismo, la inscripción de nuevos partidos se cierra hacia julio de 2020, con lo que el proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales (proyecto de ley N° 4) debería ser aprobada necesariamente no más allá de la segunda legislatura de 2019.

Por otro lado, la inscripción de alianzas, según la Ley Orgánica de Elecciones, se realizaría entre julio y septiembre de 2020, pero reglas importantes que rigen su funcionamiento se establecen en el proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales (proyecto de ley N° 4). La convocatoria a elecciones generales se realizaría hacia julio de 2020, para lo cual se necesita tener para entonces la aprobación tanto de la “Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad” (proyecto de ley N° 1, que establece la existencia de una Cámara de Diputados y de Senadores), así como la “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional” (proyecto de ley N° 2, que establece la manera en que se eligen a los senadores y diputados). Las elecciones internas se plantean para el primer domingo de octubre de 2020, para lo cual se requiere de la aprobación de la “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos” (proyecto de ley N° 3). En esas elecciones, de donde surgirá la lista de candidatos a la Presidencia de la República y al Congreso, necesitamos postulantes idóneos, donde, por ejemplo, sentenciados en primera instancia por delitos dolosos graves estarían impedidos de postular, según el proyecto de ley N° 6 (“Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato”) y el proyecto N° 7 (“Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato”). También se hace necesario aprobar la “Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución”, que precisa los alcances de la inmunidad parlamentaria (proyecto de ley N° 8).

Por último, debe tomarse en cuenta que el cierre de inscripciones para presentarse a las elecciones generales se realizaría alrededor de la primera semana de diciembre de 2020. Para ello, el desarrollo de las campañas electorales requiere estar normado, por lo que es imprescindible la aprobación de “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas e incorpora artículos en el Código Penal y otras normas, sobre el financiamiento de organizaciones políticas” (proyecto de ley N° 5). Finalmente, tendríamos la primera elección presidencial el segundo domingo de abril de 2021, y la segunda, si la hubiera, junto a la elección del Congreso, el tercer domingo de mayo de 2021, siguiendo lo propuesto en la “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional” (proyecto de ley N° 2). Esos procesos electorales deben realizarse considerando las modificaciones presentadas en el proyecto de ley N° 9, “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de

la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral”.

Los únicos proyectos de ley cuya aprobación podría diferirse un poco en el debate, ya que sus procesos electorales son posteriores, son los referidos al ámbito regional y local. Aquí tenemos los proyectos de ley N° 11, “Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales”, y el proyecto de ley N° 12, “Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal”.

Como puede ver, las propuestas de la CANRP exigirán un gran trabajo por parte del Congreso de la República, concentrándose la aprobación de las normas en el año en curso, las leyes ordinarias a lo largo de las dos legislaturas de este año y las reformas constitucionales en cada una de ellas. A pesar de esto, creemos que estamos ante propuestas realistas y viables, en tanto la gran mayoría de las mismas se basan en los aportes recibidos de los diferentes grupos parlamentarios en la rueda de entrevistas realizadas al inicio de nuestro trabajo. Y confiamos en que nuestra representación nacional sabrá dedicarle el tiempo necesario a reformas que nos permitan mirar las elecciones del bicentenario como el momento de inicio de la construcción de una democracia renovada, a la altura de las expectativas de todos los peruanos y peruanas.

## Referencias bibliográficas

- Arévalo, R. (2015). *La dinámica política a nivel subnacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). (2012). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Informe Presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República*. Lima: ANGR.
- Asociación Civil Transparencia. (2016). *Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Barrio de Mendoza, R. (2014). Más vecinos, más distrito: la transición de la tenencia de tierra y su relación con la formación de una municipalidad de centro poblado en la Comunidad Campesina de Chacán, Cusco. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XV*, 114-145.
- Caballero, V. (2010). *Conflictos sociales por corrupción en los Gobiernos locales: las disputas por el poder en escena*. Lima: Proética.
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Campos, M. (Julio de 2015). Las facultades legislativas de los presidentes: los casos de Chile, Colombia y Perú. En M. Tanaka (Presidencia), *El control parlamentario al gobierno*. Ponencia en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), Lima, Perú.
- Campos, M. (2018). *Reformas al Congreso para los nuevos retos de la democracia. Repensando las reglas de juego: caminos para evitar el colapso institucional y social*. Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.
- Carreras, M., y Castañeda-Angarita, N. (2013). Who Votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives. *Comparative Political Studies*, 47 (8), 1079-1104. doi: <https://doi.org/10.1177/0010414013488558>
- Centeno, M. Á. (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (85-86), 11-31.
- Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República (2013). *Evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República (2018). *Informe de evaluación: relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Comisión Presidencial de Integridad. (2016). *Informe de la Comisión Presidencial de Integridad*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Recuperado de <https://goo.gl/rR7TqB>
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.

- Dargent, E., y Muñoz, P. (2012). Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268.
- Dargent, E., y Urteaga, M. (2016). Respuesta Estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política*, 36 (3), 655-677.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.
- Eguiguren Praeli, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (2016). *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Organización de los Estados Americanos (OEA), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ UNAM) - Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).
- Fornos, C. A., Power, T. J., y Garand, J. C. (2004). Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37 (8), 909-940.
- Gálvez, Á. (2017). Emprendedores del Estado: el sistema nacional de inversión pública y el surgimiento de los “perfileros” en los gobiernos locales. En A. Gálvez y A. Grompone (Eds.), *Burócratas y Tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- García, M., y Alcántara, M. (2011). El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina. En M. Alcántara Sáez y M. García Montero (Eds.), *Algo Más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina* (pp. 221-246). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Grompone, R. (2005). Discutiendo la intervención ciudadana en el Presupuesto Participativo Regional. *Cuadernos Descentralistas*, 15, 9-12. Recuperado de <https://goo.gl/8yshnC>
- Grompone, R. (2008). El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales. En R. Grompone, R. Hernández Asensio y L. Huber, (Eds.), *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Grupo Propuesta Ciudadana (2019). *Lineamientos para la reforma política que incluyen la perspectiva subnacional*. Lima: GPC, 2019. Documento remitido a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.
- Huntington, S. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012*. Lima: INEI. Recuperado de <https://goo.gl/hqXy3K>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2015). *Número de camas hospitalarias por departamento*. Recuperado de <https://goo.gl/3WcYTP>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2017*. En: Perú: Perfil Sociodemográfico Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda

- y III de Comunidades Indígenas. Lima: INEI. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf)
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). *Informe Estadístico - febrero 2018*. Lima: INPE. Recuperado de <https://www.inpe.gob.pe/revistas/estadistica/2018/febrero/mobile/index.html>
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). *Informe estadístico de diciembre de 2018*. Recuperado de <https://www.inpe.gob.pe/normatividad/estad%C3%ADstica/1697-informe-diciembre-2018/file.html>
- Jaramillo, C. (2018). *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Jones, M. P. (2005). *The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process*. Houston: Department of political science at Rice University.
- Levitsky, S., y Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1.
- Levitsky, S. (2013). Peru: The Challenges of a Democracy without Parties. En J. Domínguez y M. Schifter (Eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, M., y Detlef, N. (2006). Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Revista Política*, 47(2), 29-54.
- Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm).
- Luna, J. P. (2017). *En vez del optimismo. Crisis de representación política en el Chile actual*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Mainwaring, S. (Ed). (2018). *Party Systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meléndez, C. (2013). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mítin Editores.
- Morgan, J. (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Pensilvania: Penn State University Press.
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- Muñoz, P. (2008). *La incertidumbre de la política regional: estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- Muñoz, P. (2014). *Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización. Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Recuperado de <https://goo.gl/8vGFD9>
- Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., y Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico.

- Nohlen, D. (2009). *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales (Una introducción de los sistemas electorales)*. Madrid: Editorial Tecnos.
- O'Donnell, G. (2004). "Accountability" horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Konrad Adenauer Stiftung. (2014). *Financiamiento de la Política en el Perú*. Lima: ONPE - IDEA Internacional - Konrad Adenauer Stiftung
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2019). *Relatoría. Seminario Internacional Experiencias de Referéndum en América Latina*. Lima: ONPE.
- Panfichi, A. y M. Alvarado. (2011). *Corrupción y gobernabilidad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Recuperado de <https://goo.gl/hxCqqo>
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM). (2012). *Informe anual 2012 y balance del proceso de descentralización 2002-2012*. Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM). (2017). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 PCM*. Lima: PCM.
- Pedraglio, S. (2016). El poder compartido. Perú: régimen político y entorno. En R. Grompone (Ed.), *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 207-230). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una Densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.
- Power, T.J. (2009). Compulsory for Whom? Mandatory Voting and Electoral Participation in Brazil. *Journal of Politics in Latin America* (1), 97-112.
- Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2018). *La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Informe temático*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). Recuperado de <https://goo.gl/Q7ie6G>.
- ProDescentralización (Prodes). (2014). *Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización 2013: Los retos de la Gestión Descentralizada*. Lima: Prodes - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid).
- ProDescentralización (Prodes). (2016). *Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016*. Lima: Prodes - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid).
- Proética. (2009). *Hacia un sistema de control para gobiernos regionales: análisis y propuesta*. Lima: Proética. Recuperado de <https://goo.gl/nC7e9H>
- Quiñones, P. (2012). Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en

- la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIV*, 177-205.
- Remy, M.I. (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA X*, 237-276.
- Remy, M. I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Roberts, K. M. (2014). *Changing course in Latin America: party systems in the neoliberal era*. New York: Cambridge University Press.
- Rojas, J. C. (2013). *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*. Lima: Promoción y Capacitación para el Desarrollo (Promcad-Inicam) - Konrad Adenauer Stiftung.
- Sanchez, O. (2009). Party Non-Systems A Conceptual Innovation. *Party Politics*, 15(4), 487-520.
- Seligson, M. *et al.* (1995). Who Votes in Central America? A Comparative Analysis. En M. A. Seligson y J. A. Booth (Eds.), *Elections and Democracy in Central America, Revisited*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tanaka, M. (2009). *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Lima: IDEA Internacional.
- Torcal, M., y Altman, D. (Eds.). (2015). *Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona / Santa Fe: Anthropos / Ediciones UNL.
- Tuesta Soldevilla, F. (1995). *Sistema de Partidos Políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta Soldevilla, F. (2002). *La Circunscripción Electoral: Perú y la Región Andina. Serie: Documentos de Trabajo* Lima: Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Tuesta Soldevilla, F. (2005). *Representación Política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Tuesta Soldevilla, F. (2011). El financiamiento de los partidos políticos en el Perú. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: IDEA Internacional - Organización de los Estados Americanos (OEA) - Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Tuesta Soldevilla, F. (2012). El financiamiento de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación en Perú. En R. Á. Ortiz, L. Córdova Vianello y D. Zovatto (Coords.), *¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México (UNAM) - IDEA Internacional.

Tuesta Soldevilla, F. (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Derecho Electoral*, (20).

Tuesta Soldevilla, F. (2018). Partidos en su laberinto: una reforma sin brújula. En E. Toche (Comp.), *Serie Perú Hoy. Paradero final*. Lima: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Urrutia, J. (2002). Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA IX*.

Vega, E. E.; Rojas, J. C.; Elías, L. Y.; Koechlin, J. G.; y Solórzano, X. del R. (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM) - Konrad Adenauer Stiftung.

Vergara, A. (2009). *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Documento de Trabajo. Lima: IDEA Internacional.

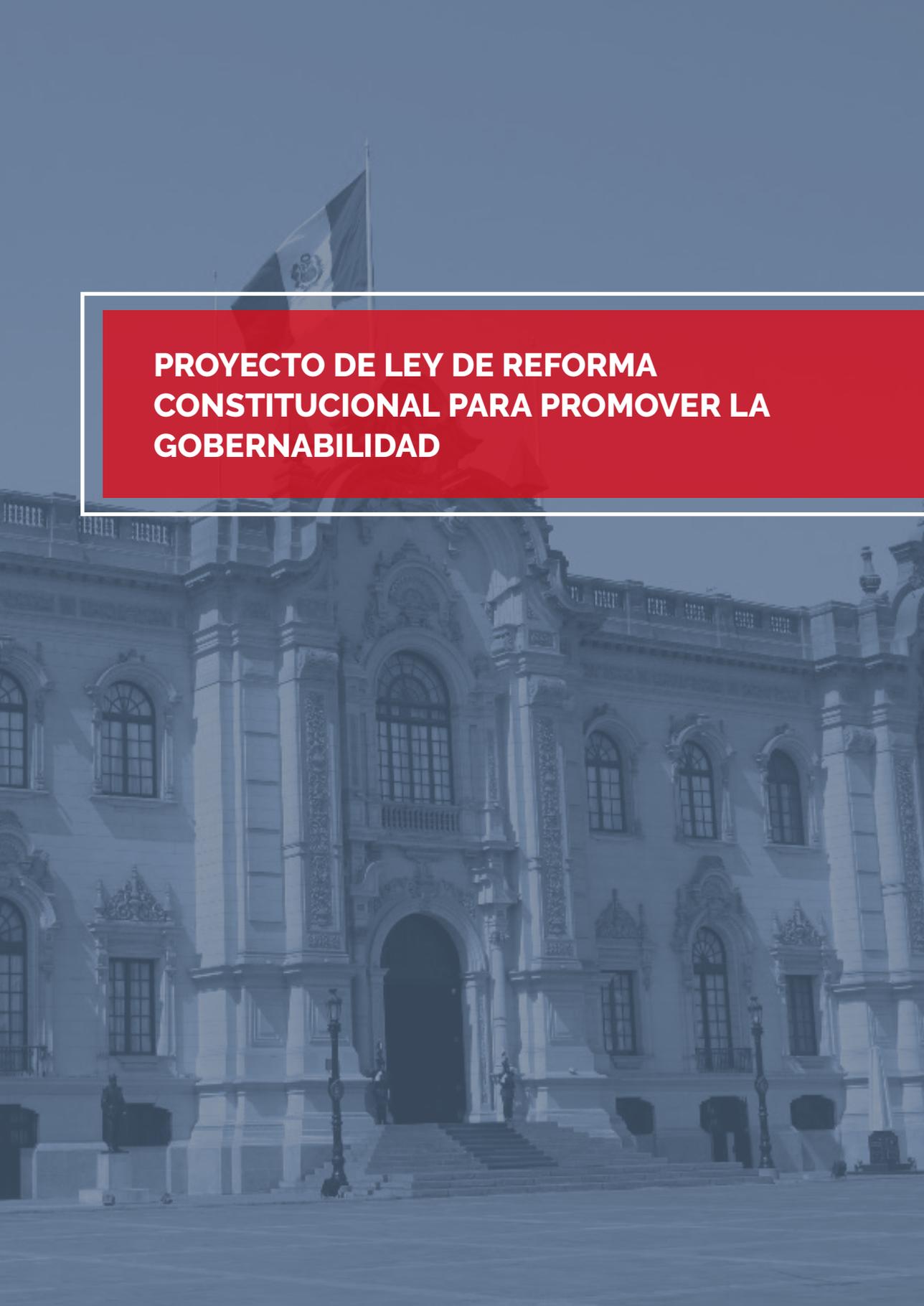
Vergara, A. (2012). United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000–2010. *Journal of Politics in Latin America*, 3(3), 65-93.

Vergara, A. (2015). *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Zas Friz, J. (2005). *La Insistencia De La Voluntad. El Actual Proceso De Descentralización Política y Sus Antecedentes Inmediatos (1980-2004)*. Lima: Defensoría del Pueblo - Servicios Educativos Rurales (SER).

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Zeballos, E. (2016). Movilidad poblacional y municipalización de la vida rural en las zonas altoandinas de Arequipa. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVI*, 809-847.

The background of the entire page is a blue-tinted photograph of a grand, classical building facade, likely a government or legislative building. A Mexican flag is visible on a tall pole in the upper left corner. The building features multiple stories with arched windows, ornate columns, and a central entrance with a wide set of stairs. The overall tone is professional and official.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA  
GOBERNABILIDAD**



# PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA GOBERNABILIDAD

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

## LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA GOBERNABILIDAD

71

### Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, a fin de promover la gobernabilidad, fortalecer la democracia y definir los alcances del sistema de gobierno presidencialismo parlamentarizado atenuado.

### Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú

Modifícanse los artículos **56, 57, 77, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 112, 113, 114, 115, 117, numeral 9 del artículo 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, inciso 2 del artículo 139, inciso 7 del 157, 159, 161, 162, 191, 201, 203 y 206, e incorpórese los artículos 102-A y 102-B** en la Constitución Política, en los términos siguientes:

**“Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por **la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con el voto de la mitad más uno del número legal en cada una de ellas**, antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por **la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores** los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.”

“**Artículo 57.-** El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa de la **Cámara de Senadores**, en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta a la **Cámara de Senadores**.”

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta a la **Cámara de Senadores**. En el caso de los tratados sujetos a aprobación de la **Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores**, la denuncia requiere aprobación previa de **estos**.”

“**Artículo 77.-** La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueban **ambas cámaras**. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.”

“**Artículo 79.-** Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren, previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas, **votación de más de la mitad del número legal de cada cámara.**

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios del **número legal de los miembros de cada cámara**, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.”

**“Artículo 80.- Proyecto de Presupuesto es estudiado y dictaminado por una comisión bicameral integrada por senadores y diputados. El dictamen es debatido y el proyecto de Ley de Presupuesto votado en sesión del Congreso. La votación de diputados y senadores se computa separadamente para establecer el porcentaje respectivo. La suma de los porcentajes favorables y de los desfavorables determina el resultado de la votación.**

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; **previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente.**

Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.

**Las modificaciones a la Ley de Presupuesto, los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y siguen el mismo trámite que la Ley de Presupuesto.**

Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.”

**“Artículo 81.-** La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por la **comisión bicameral** hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Parlamento en el plazo señalado, se eleva el dictamen

de la **comisión bicameral** al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.”

“**Artículo 82.-** La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por **la Cámara de Senadores**, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros**. Puede ser removido por **dicha cámara** por falta grave, **por igual número de votos.**”

“**Artículo 85.-** El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales.

Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta a la **Cámara de Senadores.**”

74

“**Artículo 86.-** El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. **La Cámara de Senadores** ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular algunos. **La Cámara de Senadores puede removerlos por falta grave con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros.** En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.”

“**Artículo 87.-** El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. La **Cámara de Senadores lo ratifica con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.**”

**“Artículo 90.-** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

El Congreso de la República se elige por un periodo de **cinco años** mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.

La **Cámara de Diputados se renueva conforme a ley.**

Los candidatos a la Presidencia de la República **pueden integrar la lista de candidatos a la Cámara de Senadores o Diputados.**

**Los candidatos a vicepresidentes pueden integrar la lista de candidatos a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados.**

75

**Los Presidentes de las Cámaras se turnan en la presidencia del Congreso. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación.**

**Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener treinta y cinco (35) años**

**Para ser elegido Diputado, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener veinticinco (25) años.**

**La ley determina el número de miembros de ambas cámaras.”**

**“Artículo 92.-** La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, **previa autorización de su respectiva cámara**, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.”

**“Artículo 94.- Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones de acuerdo a los principios de pluralidad y proporcionalidad; establece las atribuciones de los grupos parlamentarios; sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponde de acuerdo a ley. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.”**

**“Artículo 95.-** El mandato legislativo es irrenunciable.

76

Las sanciones disciplinarias que impone **cada Cámara** a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.”

**“Artículo 96.-** Cualquier representante del Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios **para su labor parlamentaria.**

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades **de ley.”**

**“Artículo 97.- La Cámara de Diputados** puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del

secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.”

**“Artículo 99.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante la Cámara de Senadores:** al Presidente de la República; a los representantes del Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros **de la Junta Nacional de Justicia**; a los **Jueces** de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo; al Contralor General **de la República** por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

**La acusación por infracción de la Constitución o por la comisión de delito en ejercicio de la función se aprueba con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados.”**

**“Artículo 100.- Corresponde a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados, así como suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad**

77

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado.

**En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación actúa conforme a sus atribuciones para tipificar el hecho objeto de la autorización de procesamiento penal denunciando ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días.**

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

**Los términos de la formalización de la investigación preparatoria o de la acusación fiscal se ajustarán al proceso especial contra altos funcionarios regulado en la norma de la materia, bajo responsabilidad.”**

**“Artículo 101.- La Comisión Permanente funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. El reglamento del Congreso determina el número de sus miembros, con criterios de pluralidad y proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, lo que**

**incluye a los presidentes de cada cámara en calidad de miembros natos. La preside el Presidente del Congreso.”**

**“Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- 8. Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.**
9. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.”

**“Artículo 102-A.-** Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:

1. **Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.**
2. **Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.**
3. **Ratificar al Presidente y directores del Banco Central de Reserva que designe el Poder Ejecutivo y elegir a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.**
4. **Remover a los miembros del Banco Central de Reserva por falta grave con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros.**
5. **Ratificar al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones que designe el Poder Ejecutivo y, de ser el caso, removerlo por falta grave con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.**
6. **Remover a los miembros de la Junta Nacional de Justicia falta grave mediante acuerdo adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.**
7. **Designar al Defensor del Pueblo con el voto de los dos tercios del número legal de los miembros y, de ser el caso, removerlo por falta grave con igual votación.**
8. **Designar a los miembros del Tribunal Constitucional con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.**
9. **Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones”.**

**“Artículo 102-B.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:**

1. **Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.**
2. **Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones”.**

**“Artículo 104.-** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecido en la ley autoritativa. **El procedimiento de otorgamiento de facultades legislativas, así como su control posterior, se realiza de acuerdo al reglamento.**

No pueden delegarse materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso de cada decreto legislativo, para su revisión.”

79

**“Artículo 105.-** Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Aprobado un proyecto de ley por **la Cámara de Diputados**, su Presidente da inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo somete a la revisión.

El Senado se pronuncia **en un plazo máximo de sesenta días. El plazo puede reducirse a la mitad si fuera enviado con carácter de urgente por el Poder Ejecutivo o por la Cámara de Diputados.**

**Si no existiere pronunciamiento, se tiene por aprobado el texto remitido por la Cámara de Diputados.**

**Son objeto de revisión y pronunciamiento obligatorio de la Cámara de Senadores los proyectos de reforma constitucional, leyes orgánicas, limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales, materias vinculadas al régimen económico de la Constitución, defensa nacional, descentralización y aprobación de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, sujetándose a los mismos trámites de la Cámara de origen.**

**En caso que la Cámara de Senadores desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado, la Cámara de Diputados puede insistir en su propuesta inicial con el voto de dos tercios del total de sus miembros.**

**La Cámara de Senadores, tiene treinta días para insistir. El plazo se reduce a la mitad si el proyecto fue enviado con carácter de urgencia por el Poder Ejecutivo o la Cámara de Diputados. La insistencia requiere los dos tercios de votos del número legal de sus miembros. Si los reúne se tiene por aprobado el texto del Senado. Si no los reúne, se tiene como tal lo aprobado en la Cámara de Diputados.”**

**“Artículo 106.-** Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de **miembros de cada Cámara.”**

**“Artículo 108.-** La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días.

En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a **la Cámara de Senadores** en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de **dos tercios** del número legal de **cada Cámara.**

**En el caso de leyes aprobadas por el Congreso que derogan un decreto legislativo o un decreto de urgencia, como consecuencia del control político, estas son promulgadas directamente por el Presidente del Congreso.**

En tales casos el Presidente de la República ordena su inmediata publicación.”

**“Artículo 112.-** El mandato presidencial es de cinco años. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

**No podrá ser elegido Presidente de la República, de manera inmediata, el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no alcanza al Vicepresidente cuando ha ejercido por menos de cuatro meses, el último año del mandato.”**

“**Artículo 113.-** La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. **Su permanente incapacidad física, debidamente comprobada,** declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros de cada Cámara.
3. Aceptación de su renuncia por la Cámara de Senadores.
4. Salir del territorio nacional sin permiso de la Cámara de Senadores o no regresar a él dentro del plazo fijado, y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.”

“**Artículo 114.-** El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad temporal del Presidente, **debidamente comprobada, declarada por la Cámara de Senadores con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.**
2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.”

“**Artículo 115.-** Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones **para la Presidencia y el Congreso de la República.**

Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.”

“**Artículo 117.-** El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver **la Cámara de Diputados**, salvo en los casos previstos en el Artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los de los organismos electorales.”

“**Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República:  
[...]

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta a **la Cámara de Diputados**, para su revisión. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.  
[...]

“**Artículo 129.-** El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones **de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados** y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Concurren también cuando son invitados para informar.”

“**Artículo 130.-** Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre a **las Cámaras, reunidas en Congreso**, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

82

Si **la Cámara de Diputados** no está reunida, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.”

“**Artículo 131.-** Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando **la Cámara de Diputados** los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de **Diputados**. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles **en dicha Cámara**; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

**La Cámara de Diputados** señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.”

“**Artículo 132.-** **La Cámara de Diputados** hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, mediante el voto de censura.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de **diputados**.

Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal **de diputados**.

El **Presidente del** Consejo de Ministros censurado debe renunciar.

**La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.**

El Presidente de la República **debe aceptar** la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes y **nombrar un nuevo gabinete**.

**No puede censurarse al Consejo de Ministros durante el último año del mandato.”**

“**Artículo 133.-** El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear **ante la Cámara de Diputados** una cuestión de confianza, **previo acuerdo de su consejo**.

Si la confianza le es rehusada, **el Presidente del Consejo de Ministros** debe renunciar.

**La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.**

El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes y **nombrar un nuevo gabinete**.

**No puede presentarse cuestión de confianza del Consejo de Ministros durante el último año del mandato.”**

“**Artículo 134.-** El Presidente de la República está facultado para disolver **la Cámara de Diputados** si esta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. **En ningún caso, podrá disolver la Cámara de Senadores**.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para **una nueva Cámara de Diputados**. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. **La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el periodo constitucional de la Cámara disuelta**.

No puede disolverse **la Cámara de Diputados** en el último año de su mandato **ni bajo un estado de sitio. Disuelta la Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones **la Cámara de Senadores**, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.”

“**Artículo 135.-** Reunida la nueva **Cámara de Diputados**, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante **la nueva Cámara** los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a **la Cámara de Senadores, la que los eleva al Congreso, una vez que se instale.**”

“**Artículo 136.-** Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, **la Cámara de Diputados disuelta** se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

84

**La Cámara de Diputados** así **elegida** sustituye a **la** anterior y completa el periodo constitucional de **la Cámara de Diputados disuelta.**”

“**Artículo 137.-** El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta a **la Cámara de Senadores** o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

[...] 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación de **la Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...]

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación **de la Cámara de Diputados**, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. [...]"

“**Artículo 157.-** Los miembros de la **Junta Nacional de Justicia** pueden ser removidos por falta grave mediante acuerdo de la **Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.”

“**Artículo 159.-** Corresponde al Ministerio Público:

[...]

7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a la **Cámara de Diputados**, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.”

“**Artículo 161.-** La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.

El Defensor del Pueblo es elegido y removido, **por falta grave**, por el Senado con el voto de los dos tercios del número legal **de los miembros**. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los parlamentarios.

Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.

El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los **jueces** supremos.”

“**Artículo 162.-** Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

El Defensor del Pueblo presenta informe a la **Cámara de Diputados** una vez al año, y cada vez que **esta** lo solicite. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.”

“**Artículo 191.-** [...]

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir a la **Cámara de Diputados** cuando **esta** lo requiera de acuerdo a ley y su Reglamento, bajo responsabilidad.

**Artículo 201.-** El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por **siete** años. Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser **juez** de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata. Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el **Senado** con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.”

“**Artículo 203.-** Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

[...]

5. El veinticinco por ciento del número legal de **diputados o del número legal de senadores.** [...]”

“**Artículo 206.-** Toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de los miembros **de cada Cámara**, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo de **cada Cámara** se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de los miembros de **cada Cámara**. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.”

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

**PRIMERA.-** La presente reforma constitucional es aplicable a partir del proceso electoral del año 2021 y de los mandatos de las autoridades elegidas para el periodo 2021-2026.

**SEGUNDA.-** Antes de las Elecciones Generales 2021, se determina por sorteo los escaños de la Cámara de Diputados que se renuevan en la primera oportunidad en que se aplique este mecanismo.

**TERCERA.-** Autorízase la reestructuración administrativa y económica del Congreso de la República para la implementación del sistema bicameral que entrará en funcionamiento durante la Primera Legislatura Ordinaria del 2021-2022. El presupuesto para esta reestructuración y primera legislatura no podrá ser mayor al 0.45% del presupuesto total del sector público.

**CUARTA.-** En aplicación de los resultados del referéndum celebrado el 9 de diciembre de 2018, los congresistas electos en las elecciones generales de 2016, no pueden postular a las elecciones a la Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores en las elecciones de 2021.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA GOBERNABILIDAD

## Exposición de motivos

88

Previamente, es necesario señalar que el presente proyecto de reforma constitucional deberá aplicarse a partir de las elecciones generales de 2021 y para el mandato de las autoridades elegidas para la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores en aquel proceso electoral.

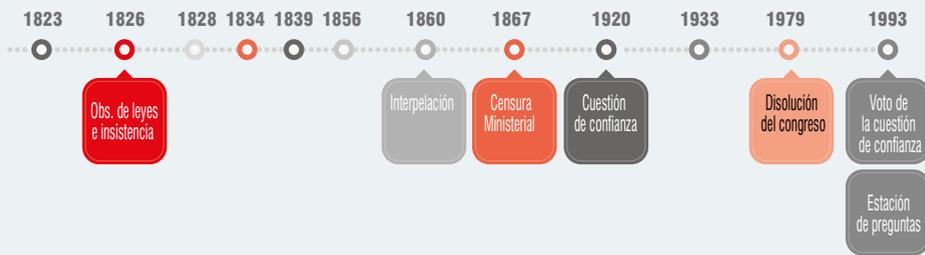
Como hemos observado recientemente, los bloqueos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel nacional generan no solo problemas de gobernabilidad sino también de eficacia legislativa, y aumentan la percepción de lejanía entre la élite política y la ciudadanía. Si los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo escalan, el sistema de gobierno democrático previsto en la Constitución deja una serie de vacíos y contradicciones que, lejos de facilitar la solución de la crisis, pueden ser utilizados para llegar a una situación límite que pone en riesgo la existencia de la democracia. Por ello, en esta iniciativa se plantean una serie de propuestas de reforma constitucional orientadas a definir mecanismos que permitan encaminar mejor la gobernabilidad democrática.

Una de las propuestas es la adopción de un sistema bicameral en el Congreso, incluyendo medidas específicas para implementar el modelo propuesto, como la renovación parcial de la Cámara de Diputados. El proyecto tiene como propósito también proponer medidas específicas para regular mejor las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y evitar que los conflictos escalen como la modificación de los mecanismos de iniciativa en materia presupuestal, insistencia, cuestión de confianza, entre otros, con miras a obtener una democracia renovada para el bicentenario.

## 1. El sistema de gobierno peruano

El Perú, como otros países en la región, incorporó tempranamente al presidencialismo instaurado en sus constituciones instituciones del sistema parlamentario. Ello no era difícil por la influencia de la Constitución de Cádiz y de las instituciones del sistema de gobierno español. En el Perú, este proceso fue continuo desde la presencia del Presidente del Consejo de Ministros, la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, el refrendo ministerial, entre otras características muy arraigadas hoy en nuestro sistema de gobierno. En relación con los mecanismos de control entre Ejecutivo y Legislativo, ocurrió algo similar, como puede observarse en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 1: Resumen sobre los mecanismos de control en las Constituciones del Perú



Fuente: Constituciones Políticas del Perú  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

La observación de leyes se incorporó en la Constitución de 1826 y se ha regulado desde esa fecha. La interpelación ministerial, como absolución de preguntas, se incorporó desde la Constitución de 1860. No volvió al texto constitucional sino hasta 1920, pero siguió utilizándose como un mecanismo de control parlamentario. La censura ministerial se incluyó en la Constitución de 1867, aunque la Ley de Ministros de 1856 ya la contemplaba.

Manuel Vicente Villarán<sup>1</sup> describe el sistema de gobierno peruano señalando que: “Nuestro país, como los demás países de América, ha imitado la institución de la presidencia de la República creada por los fundadores de los Estados Unidos (...), pero al copiar en esta parte la constitución americana hemos introducido varias alteraciones”. Concluye que el sistema político que practicamos es “una mezcla del régimen presidencial de los Estados Unidos y del parlamentarismo europeo”.

<sup>1</sup> Villarán, M.V. Posición constitucional de los Ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco, 1994.

Explica García Belaunde<sup>2</sup> que:

Lo que ha habido es la tentación de ir incorporando frenos al modelo presidencial (desde fines del siglo XIX), y así se han introducido algunos matices, rasgos de lo que es el modelo parlamentario dentro del modelo presidencial. Dicho en otras palabras: manteniendo el sistema presidencial, se ha tratado de limitarlo, incorporando factores, instrumentos, instituciones que son propios del sistema parlamentario.

En efecto, los mecanismos de control entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron forjando un sistema de gobierno que mantuvo las características de un presidencialismo, pero que se fue parlamentarizando. Algunas instituciones se consolidaron, como la interpelación y la censura ministerial, mientras otras, como la estación de preguntas, no se han insertado en el sistema político con igual éxito.

Por estas razones, la calificación del sistema de gobierno ha sido diversa. Bernal<sup>3</sup> ha señalado que es un sistema de gobierno híbrido; García Belaunde<sup>4</sup>, de preponderancia presidencial; Eguiguren<sup>5</sup>, presidencialismo atenuado. Adicionalmente, García Toma<sup>6</sup> señala que se trata de un tipo de régimen particular de forma de gobierno denominada de “presidencialismo atenuado”, que “ha ido insertando por razones de mayor control político sobre la actividad gubernamental y de búsqueda de mayor entendimiento entre el ejecutivo y legislativo un conjunto instituciones propia el parlamento europeo”.

90

Así, de las diversas clasificaciones realizadas a nivel comparado, creemos que la Constitución histórica peruana se enmarca en un presidencialismo parlamentarizado. En ese sentido, y sin desconocer aquellas instituciones que forman parte de nuestro constitucionalismo histórico, las modificaciones que esta iniciativa plantea buscan favorecer la gobernabilidad.

<sup>2</sup> García Belaunde, D. La Constitución y su dinámica. Lima: Palestra, 2006.

<sup>3</sup> Bernal, E. y Otárola, A. Constitución Política Peruana de 1993. Análisis comparado. Lima: Ediciones Constitución y Sociedad, 1986.

<sup>4</sup> García Belaunde, D. “Forma de gobierno en la Constitución peruana”. Revista de Estudios Políticos, N° 74. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, pp. 615-634.

<sup>5</sup> Eguiguren Praeli, F. La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2007.

<sup>6</sup> García Toma, V. . Análisis Sistemático de la Constitución peruana de 1993. Lima: Universidad de Lima, 1998.

## 2. La bicameralidad en el Perú

### 2.1 Antecedentes

Todas las constituciones republicanas han contemplado la figura de la bicameralidad, con excepción de las Constituciones de 1823, 1867 y 1993, aunque en cada caso por razones diversas. Así, por ejemplo, en el caso de la Constitución de 1823, si bien el capítulo relativo al Parlamento no refiere a dos Cámaras, en el capítulo VII se hace mención al Senado Conservador. Este se integraba con “tres Senadores por cada departamento elegidos por las provincias” (artículo 87); sus funciones, en lo que respecta al ámbito legislativo, eran consultivas antes que directas (artículo 89).

Tabla N° 1: Bicameralidad en las Constituciones del Perú

Constitución	Norma constitucional
1823	No se menciona la bicameralidad.
1826	<b>Artículo 27.</b> <i>El Poder Legislativo emana inmediatamente de los Cuerpos Electorales nombrados por el pueblo: su ejercicio reside en tres Cámaras. Primera: de Tribunales. Segunda: de Senadores. Tercera: de Censores.</i>
1828	<b>Artículo 10.</b> <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.</i>
1834	<b>Artículo 10.</b> <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras.</i>
1839	<b>Artículo 15.</b> <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.</i>
1856	<b>Artículo 43.</b> <i>Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.</i>
1860	<b>Artículo 44.</b> <i>El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, en la forma que esta Constitución determina. El Congreso se compone de dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados.</i>
1867	No se menciona la bicameralidad.
1920	<b>Artículo 72.</b> <i>El Poder Legislativo constará de un Senado compuesto de treinticinco Senadores y de una Cámara compuesta de ciento diez Diputados. Ese número no podrá alterarse sino por reforma Constitucional. Una ley orgánica designará las circunscripciones departamentales y provinciales y el número de Senadores y Diputados que les corresponda elegir.</i>
1933	<b>Artículo 89.</b> <i>El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional.</i>
1979	<b>Artículo 164.</b> <i>El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.</i>
1993	No se menciona la bicameralidad.

Fuente: Constituciones Políticas del Perú

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Históricamente el bicameralismo ha funcionado en el Perú. La Constitución de 1993 trató de reemplazar algunas funciones que tradicionalmente estaban asignadas al Senado a la Comisión Permanente del Congreso.

La Constitución de 1993 incorporó la unicameralidad y así ha venido funcionando el Congreso de la República desde su vigencia. El dictamen de la Comisión de Constitución de fecha 3 de octubre de 2018 incorpora los principales problemas de estos 26 años de vigencia, como el resquebrajamiento del equilibrio de poderes, la creación de inseguridad jurídica y el quiebre del constitucionalismo histórico de nuestro modelo de organización parlamentaria, pero plantea soluciones parciales, siempre desde el unicameralismo<sup>7</sup>. Ahora bien, la opción que se propone en este proyecto de reforma constitucional, de cara al bicentenario, es el retorno a la bicameralidad. La experiencia de estos años con un Congreso unicameral va dejando la idea de restituir la bicameralidad para mejorar la representación y permitir normas con mejor reflexión.

Evidentemente, la eficiencia de un Congreso institucionalmente fuerte en un sistema democrático y moderno no depende de la unicameralidad o bicameralidad. Ello responde a diversos factores.

El modelo propuesto puede mejorar las funciones principales del Congreso, a saber, la de representar, legislar y ejercer control político. Un sistema bicameral permite que se combinen criterios de elección diferente, de manera que se complementen. La legislación mejora al facilitar la reflexión de una segunda Cámara, en este caso el Senado. Asimismo, el ejercicio del control político recae fundamentalmente en la Cámara de Diputados y la designación de autoridades en el Senado, logrando combinar una división de trabajo en las relaciones de control y colaboración con el Poder Ejecutivo, así como en los controles intraorgánicos.

92

<sup>7</sup> Señala el dictamen que: "El modelo parlamentario del unicameralismo no ha resultado el más adecuado para nuestra realidad política, por los siguientes argumentos:

- a) Resquebraja el equilibrio de poderes del Estado, que constituye un principio fundamental del modelo democrático; según el cual, si bien el poder del Parlamento emana del pueblo, este debe ser ejercido respetando la separación de poderes, según el artículo 43 de la Constitución.
- b) Genera inseguridad jurídica, por cuanto no ha sido infrecuente que, en la dación de importantes leyes, la mayoría parlamentaria las aprueba rápidamente precipitando el procedimiento regular; esto es, que las emite sin dictamen de las comisiones ordinarias, y/o, con las excepciones de someterlas a una segunda votación.
- c) Quiebra el constitucionalismo histórico de nuestro modelo de organización parlamentaria republicana, de contar con una segunda Cámara de Senadores de representación de intereses generales del Estado y de reflexión en la expedición de las leyes.

El mismo dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución, propone soluciones desde el unicameralismo. Respecto a la subrepresentación, precisa que puede ampliarse el número actual de congresistas o cambiar la modalidad de elección, incluso combinar formas distintas de elección. En relación a la mala calidad de leyes improvisadas o poco reflexivas, podría eliminarse la exoneración del dictamen de reformas constitucionales, distanciar la segunda votación o eliminar la posibilidad de que se exonere del plazo para que se produzca la segunda votación, permitiéndola solo para proyectos que presente el Ejecutivo con carácter de urgente. También establecer que la Comisión Permanente evalúe las iniciativas antes de ser debatidas en el Pleno o prohibir que se deleguen facultades legislativas a la Comisión Permanente. Sobre el abuso o concentración de poder por parte de una mayoría, señala que podría exigirse mayor número de votos para la aprobación de la censura ministerial, restringir los alcances y consecuencias de las censuras ministeriales o cuestiones de confianza; o establecer un plazo más amplio entre la presentación y votación de las mismas".

## 2.2 El retorno a la bicameralidad entre 2001 y 2018

Desde el año 2001 hasta la fecha se han presentado diversas iniciativas para el retorno de la bicameralidad en nuestro país. Muchas de ellas, incluso, contaron con dictámenes favorables por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, pese a que, posteriormente, fueron desestimadas por el Pleno al no obtener la votación necesaria para su aprobación, o al no ser debatidas a tiempo, antes de que terminara el periodo parlamentario correspondiente.

Entre los antecedentes más destacados del retorno de la bicameralidad se halla el Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana. Esta Comisión se creó con el objeto de plantear un texto constitucional que reemplace a la Constitución de 1993, con base en la tradición constitucional histórica de nuestro país.

En lo que respecta al retorno de la bicameralidad, la Comisión propuso que: “(...) La Cámara de Diputados esté integrada por ciento cincuenta representantes, con atribuciones legislativas, de fiscalización y de control político”<sup>8</sup>. Además, se propuso también que la Cámara de Senadores esté integrada por cincuenta senadores y que se encargue de:

(...) la revisión de las leyes, de la ratificación de los nombramientos de los oficiales de más alto rango de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, de los Embajadores acreditados en el exterior, así como del Contralor General, del Presidente del banco Central de Reserva y del Superintendente de la Banca y Seguros<sup>9</sup>.

93

El informe de la Comisión dio origen a la Ley N° 27600, Ley que suprime firma y establece proceso de reforma constitucional, cuyo fin era delegar en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso la elaboración de una propuesta de reforma total de la Constitución. Esta norma fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, frente a la cual el Tribunal Constitucional estableció los alcances del poder de reforma del Congreso.

La Comisión de Constitución y Reglamento, presidida en ese entonces por el congresista Henry Pease, elaboró, con base en la disposición anterior, una propuesta de reforma total de la Constitución de 1993, la cual, como señala el profesor Samuel Abad:

(...) fue aprobada en su gran mayoría en una primera votación. Sin embargo, desde abril de 2003, la reforma quedó paralizada. En efecto, el Congreso acordó suspender el

<sup>8</sup> Comisión de Estudios de las Bases de la Reforma Constitucional peruana. Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana. Pensamiento Constitucional. Lima: Congreso de la República, 2001.

<sup>9</sup> Comisión de Estudios de las Bases de la Reforma Constitucional peruana (2001). Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana. Pensamiento Constitucional. Lima: Congreso de la República, 2001.

debate constitucional del 25 de abril al 5 mayo de ese año, pero luego no hubo consenso para retomarlo. Ante la percepción cierta de que la ciudadanía tenía otras prioridades en agenda y el eventual temor a un masivo rechazo en el referéndum, se dejó atrás la vía de una reforma total que requería necesariamente de un referéndum<sup>10</sup>.

El año 2004, el Presidente de la Republica, Alejandro Toledo, en su mensaje a la nación, propuso insistir con la reforma total de la Constitución. Reconoció los esfuerzos adoptados por el Congreso para llevar a cabo la reforma y propuso convocar al Acuerdo Nacional para que defina cuál era el rumbo a seguir en los meses siguientes. El mandatario también precisó que: “(...) a juicio del gobierno, las alternativas son indistintamente: Reforma de la Constitución en las dos legislaturas abordando los temas: sistema de gobierno, bicameralidad, renovación por tercios (...) entre otros (...)”.

Haciendo eco de ello, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso aprobó un dictamen favorable a nueve proyectos de ley que proponían el retorno de la bicameralidad<sup>11</sup>. El dictamen fue debatido y aprobado por el Pleno del Congreso con 72 votos a favor, 36 en contra y 3 abstenciones. Dado que según el artículo 206 de la Constitución para aprobar una reforma constitucional se necesitaba 2/3 del número legal de congresistas en dos legislaturas consecutivas, esto es, 80 votos a favor, el Congreso no pudo aprobar el retorno a la bicameralidad en dicha oportunidad. Sin embargo, la votación de la mayoría absoluta de miembros hubiera permitido que se convoque a referéndum en los términos del artículo 206 de la Constitución, lo que no ocurrió.

En el periodo parlamentario 2006-2011 se insistió con esta medida. Así, el año 2007, la Comisión de Constitución volvió a dictaminar sendos proyectos de ley<sup>12</sup> que proponían el retorno de la bicameralidad. Al igual que en el caso anterior, el dictamen de la Comisión de Constitución contó con el respaldo del Pleno con solo 69 votos a favor, 11 menos de los que se necesitaban para continuar con el proceso de reforma. El Congreso no optó tampoco por el mecanismo alternativo que le permitía convocar a referéndum tras no obtener la votación calificada prevista en el artículo 206 de la Constitución.

Durante el periodo parlamentario 2011-2016 se presentó una situación similar. Aquella vez la Comisión de Constitución volvió a dictaminar un proyecto de ley que proponía el retorno a la bicameralidad, el proyecto de Ley N° 1457/2012-CR, pero a diferencia de los casos anteriores, el dictamen de la Comisión de Constitución no llegó a debatirse en el Pleno.

<sup>10</sup> Abad, S. “Reforma constitucional o nueva constitución. La experiencia peruana”. Cuestiones Constitucionales, N° 37. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2017, pp. 295-301.

<sup>11</sup> Los proyectos fueron los siguientes: N° 09955-2003/CR, N° 11192-2004/CR, N° 11313-2004/CR, N° 11314-2004/CR, N° 11331-2004/CR, N° 11456-2004/CR, N° 11616-2004/CR, N° 11672-2004/CR y N° 11830-2004/CR.

<sup>12</sup> Los proyectos fueron los siguientes: N° 0589/CR, N° 0784/CR, N° 01064/2006 y N° 01802/2006.

Entre los años 2016 y 2018, se presentaron los proyectos de ley<sup>13</sup> que dieron origen al dictamen de la Comisión de Constitución del 4 de octubre de 2018 que fue aprobado en primera votación por 91 votos en el Pleno del Congreso y sometido a referéndum, con el resultado antes expuesto.

### 2.3 El referéndum 2018

El 28 de julio de 2018, el Presidente de la República anunció en su discurso a la nación que convocaría a un referéndum con la finalidad de consultar a los ciudadanos si aprobarían incorporar en la Constitución la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura elaborada por una Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, previamente designada por el Ejecutivo, así como tres propuestas de reforma política, incluyendo el retorno a un Congreso bicameral. A continuación, los referidos proyectos de reforma constitucional fueron enviados al Congreso de la República para su consideración.

El 4 de octubre de 2018, el Presidente del Congreso de la República remitió al Presidente de la República las autógrafas de la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (Oficio N° 084-2018-2019-ADP/PCR), el financiamiento de organizaciones políticas (Oficio N° 085-2018-2019-ADP/PCR), la bicameralidad dentro de la estructura del Congreso de la República (Oficio N° 086-2018-2019-ADP/PCR) y la prohibición de la reelección inmediata de parlamentarios de la República (Oficio N° 087-2018-2019-ADP/PCR).

95

Mediante el Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, publicado el 10 de octubre de 2018, el Poder Ejecutivo convocó a referéndum nacional. En la convocatoria, se invocó el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, que establece el procedimiento de reforma constitucional: “Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum”. Asimismo, se invocó el numeral 1 del artículo 32 de la Constitución Política del Perú, que autoriza someter a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución, el numeral 17 del artículo 2 y el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, que incluye el referéndum como derecho fundamental. La convocatoria se dio en el ejercicio de las facultades que le otorga al Ejecutivo el numeral 5 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y los artículos 80 y 81, y el literal c) del artículo 83, de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

La convocatoria tuvo por objeto someter a consulta de la ciudadanía la ratificación de las cuatro autógrafas de las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Pleno del Congreso de la República y que fueron anexadas al Decreto Supremo mencionado:

<sup>13</sup> Proyectos N° 899, N° 1325/2016-PE, N° 1678, N° 1740/2017-CR, N° 2447/2017-CR, N° 2631/2017-CR, N° 2856/2017-CR, N° 2880 3185/2018-PE, N° 3259/2018-CR y N° 3461/2017-CR

1. “Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia”.
2. “Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas”.
3. “Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República”.
4. “Ley que modifica diversos artículos de la Constitución Política de 1993, para establecer la bicameralidad dentro de la estructura del Congreso de la República”.

Cabe precisar que luego de convocar al referéndum, el Poder Ejecutivo no respaldó la cuarta propuesta sobre bicameralidad porque consideró que se había modificado sustancialmente la propuesta originalmente remitida, retirándose los aspectos sobre paridad de género y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para diputados y senadores, así como modificaciones a la cuestión de confianza<sup>14</sup>. En efecto, el texto aprobado por el Congreso eliminó la cuestión de confianza por iniciativa ministerial salvo que, previo acuerdo del Consejo de Ministros, la presente su Presidente. De esta manera, se restringía la cuestión de confianza, ya que no podría presentarse por iniciativas legislativas, estableciéndose además efectos sobre la recomposición del gabinete, incluso durante todo el periodo presidencial.

96

El referéndum nacional se realizó el día domingo 9 de diciembre de 2018.

Mediante la Resolución N° 0002-2019-JNE, del 7 de enero de 2019, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) dio a conocer los resultados del referéndum nacional. Como puede observarse en el siguiente cuadro, la autógrafa que se sometió a referéndum sobre bicameralidad fue rechazada por el 90.51% de los electores.

---

<sup>14</sup> El Comercio. “Martín Vizcarra: ‘A la cuarta consulta sobre la bicameralidad le decimos no’”. El Comercio, Lima, 9 de octubre del 2018. En: <https://goo.gl/81TwF5>.

Tabla N° 2: Resultados del Referéndum Nacional 2018

Preguntas	Votación				Resultado
	Votos a favor	% votos válidos	Votos en contra	% votos válidos	
¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?	13 727 144	86.56%	2 130 891	13.44%	Aprobado
¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?	13 667 716	85.78%	2 266 138	14.22%	Aprobado
¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?	13 598 123	85.81%	2 248 887	14.19%	Aprobado
¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?	1 462 516	9.49%	13 949 831	90.51%	Desaprobado

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

### ¿Por qué se plantea entonces someter a consideración del Congreso la aprobación de la bicameralidad en el marco de la reforma constitucional para mejorar la gobernabilidad en el sistema de gobierno?

Una primera razón es histórica. Como se ha señalado en los párrafos anteriores, las constituciones peruanas optaron preferentemente por este modelo, que juzgaron más democrático y representativo. Vinculado a ello, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) considera que, de cara al bicentenario, recuperar la estructura bicameral del Congreso en un país con más de 32 millones de habitantes contribuirá al debate de normas y mejor representación para la complejidad de la sociedad peruana.

Una segunda razón tiene que ver con los motivos sustantivos que sostienen la propuesta: Esta reforma contribuye a optimizar el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática. Por un lado, una segunda cámara reflexiva contribuiría a una mayor y mejor deliberación de las leyes, y así permitiría mejorar su calidad. En un Congreso bicameral, las iniciativas legislativas deben ser debatidas al menos en dos oportunidades: una en la Cámara de Diputados y otra en la de Senadores, además de en sus respectivas comisiones dictaminadoras. Esto garantiza un mayor intercambio de razones, lo que garantiza la aprobación de normas imparciales. Como señala Felix

Ovejero: “La deliberación, además de permitir la detección de lagunas informativas y de errores inferenciales, nos compromete con razones impersonales, aceptables para todos y que remiten de un modo natural a principios de justicia<sup>15</sup>”. Por ello, como señala Raúl Ferrero<sup>16</sup>, “debería revisarse un sistema bicameral con un Senado que posea funciones diferenciadas a las de la Cámara baja”.

El papel del Senado es extremadamente importante como revisor de los proyectos aprobados en la otra cámara, así como para aprobar la ratificación de los tratados internacionales, los nombramientos de altos oficiales, del contralor general, de superintendente de bancos y el presidente del BCR, entre otros.

Por otro lado, una de las principales ventajas de la bicameralidad es que fortalece los frenos y contrapesos dentro del Legislativo. El sistema bicameral constituye un control intraorgánico, pues permite una mayor reflexión en la toma de decisiones. En un Congreso bicameral, las leyes gozan de mayor legitimidad, entendiendo esta como la cualidad que poseen las normas de ser aceptadas y asumidas como vinculantes, desde un punto de vista no solo jurídico, sino también moral, por sus destinatarios. Nino se refiere a este punto cuando afirma que:

(...) si todos aquellos que pueden ser afectados por una decisión han participado en la discusión y han tenido una oportunidad igual de expresar sus intereses y justificar una solución a un conflicto, esta será muy probablemente imparcial y moralmente correcta siempre que todos la acepten libremente y sin coerción<sup>17</sup>.

98

El bicameralismo contribuye también a reducir la inflación y contaminación legislativa: Con un Congreso bicameral el procedimiento legislativo es más complejo, se espera con ello que los congresistas tiendan a concentrar su atención en aquellas que consideran más relevantes para el país. Ello redundando directamente en la seguridad jurídica pues un mejor procedimiento legislativo incide en una mejor calidad en la legislación. Así, por ejemplo, en lugar de leyes declarativas se puede optar por mociones de orden del día.

Una tercera razón relacionada con lo anterior es que existe un gran consenso sobre la necesidad de retomar nuestra tradición de bicameralismo. Este consenso se refleja en la cantidad de proyectos de reforma constitucional que en estos 25 años de vigencia del unicameralismo han propuesto su reforma, así como una corriente de opinión de expertos en esa misma línea. Estos hechos los pudo comprobar la Comisión en los diálogos que sostuvo con grupos parlamentarios y partidos políticos.

Es importante considerar que, a pesar del resultado del último referéndum, un sector significativo de la ciudadanía estaría dispuesto a aprobar el bicameralismo hoy. De

<sup>15</sup> Ovejero, F. *Deliberación y democracia. El giro deliberativo de la democracia*. Bogotá: Universidad del Externado, 2012.

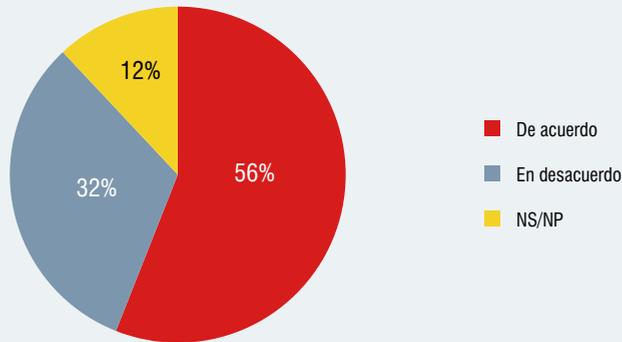
<sup>16</sup> Ferrero, R. *La Transición en Marcha*. Lima: Grijley, 2002.

<sup>17</sup> Nino, C. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.

hecho, la mayoría de la ciudadanía aprobaba la propuesta antes del referéndum y un porcentaje similar estaría dispuesto a apoyar ahora la bicameralidad si se asegura que los actuales congresistas no puedan reelegirse de ninguna manera.

Efectivamente, la aprobación ciudadana a la bicameralidad aumentó sustancialmente en los últimos años. Así, en el mes de setiembre de 2018, según la encuesta nacional de Ipsos, 53% de los ciudadanos la aprobaba. Un resultado similar contenía la encuesta nacional de GFK del mes de agosto de 2018. Cuando se preguntaba a los encuestados si estarían de acuerdo en que haya dos cámaras en el Congreso, sin que el presupuesto actual del Congreso aumente, el 56% de peruanos respondía estar de acuerdo con la medida.

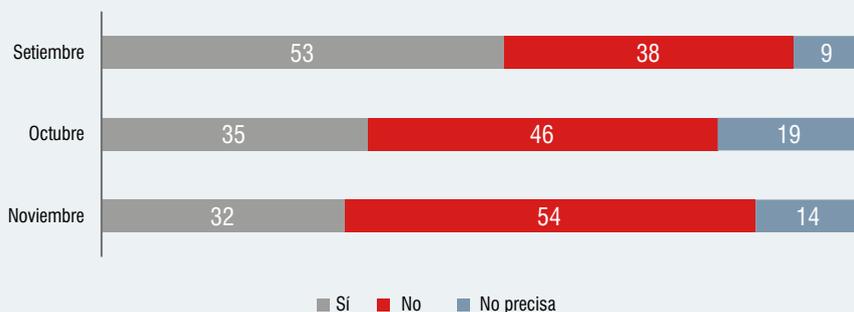
Gráfico N° 2: ¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que haya dos Cámaras sin que el presupuesto actual aumente en nada?



Agosto 2018	Total	Zona geográfica					Nivel socioeconómico			Edad		
		Lima	Norte	Centro	Sur	Oriente	NSE A/B	NSE C	NSE D/E	18 - 24	25 - 39	40 a más
De acuerdo	56%	52%	57%	63%	60%	54%	57%	55%	56%	54%	59%	54%
En desacuerdo	32%	34%	29%	29%	32%	35%	33%	35%	30%	29%	31%	34%
NS/NP	12%	14%	14%	8%	8%	11%	10%	10%	14%	17%	10%	12%

Fuente: GFK.

Gráfico N° 3: ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?



Fuente: Ipsos

Sin embargo, posteriormente al pronunciamiento del Presidente de la República, el apoyo al bicameralismo en las encuestas de octubre y noviembre se fue reduciendo. Finalmente, en el referéndum se votó en contra de la aprobación de este proyecto.

Según una encuesta nacional aplicada en enero de 2019 por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) para la Comisión<sup>18</sup>, un 57.7% de los encuestados votaron en contra de reinstaurar la bicameralidad en el referéndum pasado, mientras que un 24% votó a favor. Sin embargo, cuando se les preguntó si apoyarían la bicameralidad en caso se tratase de la propuesta original del Presidente de la República –es decir, sin las modificaciones introducidas por el Congreso–, el voto en contra de la bicameralidad cae en un 15%. Más importante aún, ante la pregunta sobre el retorno a la bicameralidad sin reelección del actual Congreso, el 48.3% del total de la muestra encuestada y un 45% de quienes afirmaron haber votado en contra de la bicameralidad en el pasado referéndum, afirmaron estar a favor de la misma. Es evidente entonces que detrás del rechazo de la población a la bicameralidad existieron otros factores que no necesariamente se vinculan con el mismo sistema.

100

<sup>18</sup> La encuesta fue aplicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) entre el 19 y el 23 de enero de 2019, a una muestra de 1260 entrevistados hombres y mujeres de 18 años a más, con Documento Nacional de Identidad (DNI), de todos los niveles socioeconómicos del Perú, en el ámbito urbano y rural, de acuerdo con el padrón electoral de las elecciones generales de 2016. El margen de error máximo estimado es de  $\pm 2.8$  pts. para los resultados a nivel nacional.

Tabla N° 3: Votación en el referéndum sobre la bicameralidad

<b>¿Cómo votó usted en el último referéndum con relación a la bicameralidad en el Congreso?</b>	
A favor de la bicameralidad (votó por el SÍ)	24.0%
En contra de la bicameralidad (votó por el NO)	57.7%
En blanco/viciado	9.5%
No votó	8.8%
<b>Total</b>	<b>1260</b>

Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 4: Opinión sobre la creación de dos Cámaras de acuerdo a la propuesta presidencial

<b>Y si le volvieran a preguntar por la creación de dos Cámaras (Senadores y Diputados), pero esta vez respetando la propuesta original del presidente Vizcarra antes de que el Congreso la modificara, ¿cómo votaría usted?</b>	
A favor de la bicameralidad	34.1%
En contra de la bicameralidad	42.6%
En blanco/viciado	23.3%
<b>Total</b>	<b>1260</b>

Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 5: Opinión sobre la creación de dos Cámaras bajo la condición de no reelección con los actuales parlamentarios

<b>¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que haya dos Cámaras (Senadores y Diputados) en el Congreso, siempre que los actuales congresistas no pudieran reelegirse de ninguna manera?</b>	
De acuerdo	48.3%
En desacuerdo	43.7%
NS/NP	8.0%
<b>Total</b>	<b>1260</b>

Fuente: Instituto de Estudios Peruanos  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En suma, a pesar de los resultados del referéndum, existe un respaldo considerable entre ciudadanos, políticos y expertos sobre los beneficios de la bicameralidad para el Perú.

En el caso de los argumentos en contra de la bicameralidad, estos tienden a centrarse ya sea en la rapidez y eficiencia en la aprobación de las leyes, o en el costo económico de un Congreso con dos Cámaras<sup>19</sup>:

- *Hará más lenta y compleja la aprobación de las leyes.* Esta crítica sostiene que, dado que las iniciativas legislativas deberán ser debatidas en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, las posibilidades de que no se aprueben, o de que se aprueben después de un lapso prolongado, son mayores que las que existirían si se sometieran al escrutinio de una sola Cámara. Esta afirmación es parcialmente cierta. Las buenas leyes no tienen como característica esencial su rapidez.
- *Aumenta el costo del Congreso.* Quienes se oponen a la bicameralidad sostienen que esta genera un mayor costo económico. Basan su posición en el hecho de que un Congreso bicameral está integrado por más congresistas. A partir de esa premisa consideran que la erogación de recursos que demandaría un Congreso bicameral sería muy elevada, lo cual, en un país con tantas necesidades y demandas insatisfechas como el nuestro, podría poner en riesgo la estabilidad de la democracia en su conjunto.

102

Frente a esa crítica corresponde señalar que el presupuesto que se asigna a un Congreso bicameral puede ser el mismo que el que se asigna a uno unicameral. De hecho, esa fue la decisión que adoptó el Congreso en octubre pasado y que posibilitó que esta iniciativa sea sometida luego a referéndum. El problema no es, en el fondo, económico, sino de planificación y gestión de los recursos que se destinan para el funcionamiento más eficiente de una entidad estatal.

Adicionalmente a los argumentos expuestos, antes de sustentar la propuesta integral de la reforma constitucional, que ciertamente excede el retorno a la bicameralidad y orienta el sistema de gobierno a un clima de mayor gobernabilidad, se abordan los fundamentos jurídicos que permitirían someter nuevamente a consideración la estructura bicameral para el Congreso de la República.

<sup>19</sup> Álvarez Miranda, E. y Ugaz Marquina, R. "Reforma política en la organización del Congreso de la República ¿Es necesario restituir el sistema bicameral en el Congreso peruano?". *Vox Iuris*, vol. 35, n.º 1. Lima: Universidad de San Martín de Porres (USMP), 2018, pp. 145-152.

### *La Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, y su aplicación*

Artículo 43.- Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas.

Si el resultado del referéndum deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

De esta disposición, por tanto, se desprenden las siguientes reglas:

- Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser modificada dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum.
- Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser modificada dentro de los dos años de su vigencia, salvo acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas.
- Una iniciativa sometida a referéndum que ha sido rechazada no podrá ser reiterada hasta después de dos años.

Ahora bien, ¿cuáles son las iniciativas que pueden someterse a referéndum? Según el artículo 39 de la Ley N° 26300, son las siguientes:

Artículo 39.- Procede el Referéndum en los siguientes casos:

- a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206 de la misma.
- b) Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.
- c) Para la desaprobarción de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior.
- d) En las materias a que se refiere el artículo 190 de la Constitución, según ley especial.

De modo que, las iniciativas legislativas de reforma constitucional que pueden ser sometidas a referéndum son de dos tipos:

- Aquellas que son impulsadas por un número determinado de ciudadanos, y que se hallan reguladas por los artículos 17 a 19 de la Ley N° 26300.

- Aquellas que son impulsadas por quienes gozan de legitimidad para presentar proyectos de ley y se aprueban de conformidad con el procedimiento previsto por el artículo 206 de la Constitución. Como se sabe, esta norma constitucional prevé dos vías para la aprobación de una reforma constitucional: i) que cuente con el respaldo de la mitad más uno del número legal de congresistas y sea sometida luego a referéndum, o ii) que cuente con el respaldo de al menos 2/3 del número legal de congresistas en dos legislaturas consecutivas.

El primer tipo de iniciativas legislativas de reforma constitucional que pueden ser sometidas a referéndum se rigen por la Ley N° 26300, incluida, por supuesto, la prohibición de reiterar una iniciativa rechazada en referéndum hasta después de dos años; mientras que el segundo tipo de iniciativas legislativas de reforma constitucional se rige por la Constitución y el Reglamento del Congreso, pues se trata de iniciativas que surgen y se desarrollan a instancia de este poder del Estado.

Dado que los proyectos de reforma constitucional que integraron el dictamen de la autógrafa aprobada que se sometió a referéndum fueron presentados por congresistas a través de sus grupos parlamentarios y por el Poder Ejecutivo, no es aplicable la prohibición prevista por el artículo 43 de la Ley N° 26300. Esta norma opera para aquellas iniciativas legislativas de reforma constitucional que son impulsadas por un número determinado de ciudadanos. Una interpretación en contrario nos llevaría a ampliar los alcances de dicha norma y a poner en cuestión la autonomía, en este caso exclusiva y excluyente, del Congreso de la República para aprobar iniciativas de reforma constitucional.

Ahora bien, solo a efectos de complementar lo señalado, consideramos que incluso en el supuesto negado de que el artículo 43 de la Ley N° 26300 fuera oponible al presente caso, el mismo no surtiría efectos, pues esta nueva iniciativa, como puede observarse, es sustancialmente distinta al texto que fuera rechazado en el referéndum del 9 diciembre de 2018. La prohibición prevista en el artículo 43 de la Ley N° 26300 se refiere a que una misma propuesta, rechazada por vía de un referéndum, no sea aprobada durante el lapso mínimo de dos años. Si la propuesta que rechazó el pueblo no es idéntica a la que, posteriormente, el Congreso desea aprobar, ¿dicha prohibición podría desplegar sus efectos? Admitir lo contrario desnaturalizaría el sentido de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, y se impondría una limitación arbitraria a la competencia de reforma constitucional parcial del Congreso, alterándose de esta forma el principio de supremacía de la Constitución y de división de poderes.

### ***El Reglamento del Congreso de la República sobre las reglas del debate y aprobación de iniciativas legislativas***

Artículo 78. (...) Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que

verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congressistas.

Las reglas que se desprende de esta norma son:

- Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente de la República ordenará su archivo.
- No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones.
- Puede presentarse si lo acuerda la mitad más uno del número legal de congresistas.

¿La norma reglamentaria es aplicable? El reglamento del Congreso no solo tiene fuerza de ley, sino que para todos los efectos es una ley orgánica (STC N° 0022-22004/AI/TC). Entonces, ¿debería postergarse el debate y la aprobación de esta iniciativa hasta el periodo legislativo 2019-2020?

La respuesta es negativa. En primer lugar, porque la iniciativa, como se señaló en los párrafos precedentes, es sustancialmente diferente a la que fuera aprobada en el mes de octubre y rechazada en el referéndum del 9 de diciembre de 2018. Es decir, no es la misma proposición y la materia, si bien aborda el tema del retorno a la bicameralidad, lo hace en el marco de una reforma del sistema de gobierno para la gobernabilidad. En segundo lugar, el supuesto de la norma es el del rechazo en sede parlamentaria, hecho que no ha ocurrido pues el dictamen fue aprobado con 91 votos. Finalmente, la norma reglamentaria habilita su presentación si lo acuerdan la mitad más uno del número legal de congresistas.

105

### 3. La bicameralidad en la experiencia comparada

En la experiencia comparada podemos observar que la gran mayoría de los países de la región poseen congresos bicamerales. La tradición política latinoamericana parece ser, en ese sentido, ampliamente favorable a la bicameralidad<sup>20</sup>, con algunos matices relativos al número de integrantes de cada Cámara y las funciones que estas ejercen, según estemos ante un Estado unitario o federal.

Así, por ejemplo, en México<sup>21</sup>, que es un Estado federal, el número de diputados asciende a 500 (300 elegidos a través de distritos electorales uninominales y 200 a través de listas regionales con base en el principio de representación proporcional) y el número de senadores a 128 (96 elegidos a través de distritos electorales binominales y 32 a través de una circunscripción nacional). Por su parte, en Colombia<sup>22</sup>, que es un Estado unitario, el

<sup>20</sup> En América Latina, los países que poseen congresos bicamerales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Haití, México, Paraguay y Uruguay.

<sup>21</sup> Artículos 52 y 56 de la Constitución mexicana.

<sup>22</sup> Artículos 171 y 177 de la Constitución colombiana.

número de diputados asciende a 171 (elegidos a través de circunscripciones territoriales y especiales) y el número de senadores a 108 (elegidos a través de una circunscripción nacional).

Un aspecto que vale la pena resaltar es la relación que existe entre el número de congresistas y la cantidad de habitantes por país. En nuestro caso, contamos con 130 congresistas y una población de alrededor de 30 millones de habitantes. El *ratio* entre el número de representantes y el de congresistas en el Perú es bastante bajo en comparación con lo que sucede en otros países de América Latina. Así, por ejemplo, Brasil cuenta con una población de 207.7 millones de habitantes, y tiene 594 congresistas, 513 diputados y 81 senadores; Argentina con una población de 43.85 millones de habitantes y 329 congresistas, 257 diputados y 72 senadores; Bolivia que posee una población de alrededor de un tercio de la nuestra, 10.89 millones de habitantes, cuenta con 166 congresistas, 130 diputados y 36 senadores, y Chile que posee una población de alrededor de la mitad de la nuestra, 17.91 millones de habitantes, cuenta con 158 congresistas, 120 diputados y 38 senadores<sup>23</sup>.

Otro aspecto que llama nuestra atención son las condiciones para el sufragio pasivo en la región. Hay países, como Perú o Colombia, que exigen requisitos generales, como haber cumplido una edad determinada o haber nacido en el país, pero hay otros, como Chile<sup>24</sup> o Argentina<sup>25</sup> que, además de dichos requisitos, demandan contar con un nivel educativo mínimo o con un patrimonio específico. Otros como Venezuela<sup>26</sup> y Panamá<sup>27</sup>, en cambio, exigen no haber sido condenados por la comisión de delitos dolosos.

Por último, en varios países de América Latina se contempla la denominada renovación por tercios o mitades del Parlamento, esto es, la posibilidad de que durante el periodo congresal se convoquen a nuevas elecciones para reemplazar a sus integrantes con políticos que pueden pertenecer ya sea al partido oficialista o a los de la oposición. Eso es lo que sucede, por ejemplo, en Argentina<sup>28</sup>, donde cada dos años se renueva la mitad de su Cámara de Diputados en un lapso de 4 años, o en Brasil, donde cada 4 años se renueva la mitad y un tercio en un lapso de 8 años de su Cámara de Senadores<sup>29</sup>.

Así pues, a partir de la experiencia comparada, que es muy diversa, puede señalarse que los países con población similar a la nuestra tienen congresos bicamerales, con una cantidad mayor de representantes mucho mayor, requisitos generales básicos y, en algunos países, la posibilidad de la renovación parcial del Congreso (por tercios o mitades).

<sup>23</sup> Hemos tomado estos datos de lo señalado en la parte motiva del Proyecto de Ley Nº 3185/2018-PE que presentó el Poder Ejecutivo al Congreso de la República el 9 de agosto del 2018 y que propuso el retorno de la bicameralidad. Puntualmente la mención que hace el proyecto a los datos aquí indicados se encuentra en la página 18.

<sup>24</sup> Artículo 48 de la Constitución chilena.

<sup>25</sup> Artículos 55 de la Constitución argentina.

<sup>26</sup> Artículo 188 de la Constitución venezolana.

<sup>27</sup> Artículo 153 de la Constitución panameña.

<sup>28</sup> Artículo 56 de la Constitución argentina.

<sup>29</sup> Artículo 46 de la Constitución brasileña.

## 4. Contenido de la propuesta

Esta iniciativa incluye varias medidas para promover la gobernabilidad, entre las cuales se encuentra la bicameralidad, proponiéndose que esta sea asimétrica e imperfecta.

La doctrina denomina bicameralidad imperfecta cuando se les asigna a las dos Cámaras funciones diferenciadas conjuntamente con las comunes. Así, por ejemplo, se prevé que la Cámara de Diputados sea la cámara política, mientras que se reserva a la Cámara de Senadores el nombramiento de miembros de los entes autónomos. También se diseña un procedimiento legislativo, asignándole al Senado un rol de cámara revisora.

Este esquema responde a los cambios y requerimientos de las sociedades modernas, pues no repite con los mismos alcances las funciones de ambas Cámaras. Este es un bicameralismo que no ha existido antes en el Perú, pero que se ha venido prefigurando en los debates y dictámenes de los que se ha dado cuenta.

Respecto al número de representantes en cada Cámara, este responderá a criterios de representatividad que pueden variar con el tiempo. Por ello, en la legislación comparada no se incluye un número preestablecido de representantes en la Constitución y se remite a la ley su determinación. En algunos casos, se calcula el número de acuerdo con la población. En este caso, los criterios para la composición de las Cámaras y la fórmula para llegar al número se incluyen en el proyecto de ley sobre sistema electoral nacional.

107

### 4.1 Iniciativa en materia presupuestal

El proyecto de reforma establece en el artículo 80 de la Constitución un procedimiento para modificar la Ley de Presupuesto, precisando que la iniciativa corresponde, como en la Ley de Presupuesto, de manera exclusiva al Poder Ejecutivo. Se trata de incluir una disposición que actualmente se encuentra en el reglamento del Congreso, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, y con ello evitar interpretaciones erradas.

Artículo 80.- Las modificaciones a la Ley de Presupuesto, los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y siguen el mismo trámite que la Ley de Presupuesto.

De acuerdo con el diseño constitucional del régimen presupuestal, la iniciativa para los proyectos de ley en materia presupuestal corresponde al Poder Ejecutivo. Así lo establece el Reglamento del Congreso:

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto **y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera**, legislación delegada, (...) (énfasis agregado).

En tal sentido, si se acepta que el Congreso proponga y apruebe una norma para derogar parte de la ley de presupuesto, se resquebraja el diseño constitucional.

El artículo 43 de la Constitución, que recoge el principio de separación de poderes, tiene en los artículos 78 y siguientes un desarrollo específico en materia presupuestal. Ahí se especifica que el presupuesto es una manifestación del principio constitucional de separación de poderes. Más aún, así lo ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>30</sup>:

En efecto, el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley de Presupuesto está sujeto al siguiente trámite: La remisión del proyecto de Ley de Presupuesto por el Presidente de la República al Congreso, dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, y que debe estar efectivamente equilibrado, conforme lo dispone el artículo 78.º de la Constitución. La elaboración del dictamen de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República que, previo análisis en sesiones públicas, es presentado al Pleno para su debate en el plazo previsto en el artículo 81.º-c de su Reglamento. La sustentación por el Ministro de Economía y Finanzas, ante el Pleno del Congreso, del pliego de ingresos y, por cada ministro, de los respectivos pliegos de egresos, así como por el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, según el artículo 80 de la misma Carta; y por los otros titulares de pliegos en la forma prevista por otras disposiciones constitucionales y legales; en debate que se inicia el 15 de noviembre. La remisión de la autógrafa de la Ley de Presupuesto al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 80.º de la propia Constitución.

Como puede advertirse, amparado en la colaboración de poderes es que se desarrolla el proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Presupuesto. Al respecto, comprobamos que, por un lado, la iniciativa legal corresponde al Poder Ejecutivo y al Ministro de Economía y Finanzas la sustentación ante el pleno del pliego de ingresos del presupuesto; y, por otro, que corresponde al Congreso de la República su aprobación.

De lo que se trata es del principio presupuestario de competencia. Las competencias presupuestarias se reparten entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a fin de garantizar el equilibrio de poderes. Conforme a este principio –previsto en dos artículos constitucionales– las competencias presupuestarias se reparten para conseguir el equilibrio entre los dos poderes del Estado que intervienen en esta materia: el Ejecutivo

<sup>30</sup> STC Exp. N° 0004-2004-CC, FJ 25 y ss.

y el Legislativo. Al Congreso de la República le corresponde la aprobación y control del presupuesto y al Ejecutivo su elaboración y ejecución, siendo atribuciones excluyentes.

En esa misma línea, la Constitución chilena establece en su artículo 65:

(...) Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos (...).

## 4.2 El Congreso: número y composición

La propuesta de bicameralidad exige un desarrollo legislativo de la distribución de escaños en el Congreso, donde se debe señalar previamente el número de representantes de cada Cámara. En este sentido, el proyecto de ley propone la siguiente distribución de escaños de la Cámaras de Diputados y de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados, de representación poblacional, se conformará de un (1) representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores. De esta forma, se soluciona uno de los problemas actuales del parlamento peruano: la subrepresentación. Y es que, a nivel internacional, el tamaño del Congreso del Perú solo se compara con países pequeños como Eslovenia, Burkina Faso, Uruguay, Honduras o Líbano. Aunque la suma de la población electoral de todos esos países es de 20 millones, el Perú, con 23 millones de electores, solo cuenta con 130 congresistas. Tanzania e Iraq, con un mismo número de electores, tiene en sus cámaras 336 y 329 representantes en el Legislativo, respectivamente.

En la región latinoamericana, el Perú es el quinto país en cuanto al número de habitantes y electores. Sin embargo, es el decimocuarto con respecto al número de representantes en el Congreso. La desproporcionalidad entre el número de escaños y la población electoral representada es evidente. En consecuencia, la solución para atacar la subrepresentación de ciudadanos en el órgano legislativo es el establecimiento de un número que depende de la cantidad de electores. Así, un (1) representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores resulta ser un número menor al actual, ciento setenta y nueve mil (179 000) por cada diputado. Sin embargo, atendiendo al rechazo que pueda producir esta cifra para el 2021, el número de congresistas será de 130, tal como es en la actualidad. A partir de la siguiente elección (del año 2026), el número de escaños estará asociado al número antes señalado.

Para el caso de la distribución de escaños, en el caso de la Cámara de Diputados (133), se requiere que estos alcancen al menos cinco (5) representantes en más de una circunscripción electoral y el cinco por ciento (5%) de votos válidos a nivel de elección.

En el caso de las alianzas, el porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por partido político adicional.

La propuesta es que ambos requisitos, tanto el número de representantes como el porcentaje de votos válidos, sean conjuntivos y no disyuntivos, como ahora, para poder acceder al reparto de escaños. Esto con la intención de que los partidos políticos verdaderamente fortalecidos pueden acceder a las Cámaras. En el caso particular de la cámara política, la Cámara de Diputados, el número está asociado a la posibilidad de crear un grupo parlamentario, como lo señala el Reglamento del Congreso.

Por otra parte, la propuesta también incluye la conformación de circunscripciones especiales. La creación de este tipo de circunscripciones tiene como objetivo representar a sectores de la ciudadanía que no contaban con la opción de contar con escaños dentro del Parlamento. De esta forma, la propuesta considera:

- Dos (2) escaños para peruanos residentes en el extranjero.
- Un (1) escaño para los pueblos indígenas.

Con respecto a los escaños para residentes en el extranjero, es posible reconocer la necesidad de establecer este tipo de medida ya que, para el 2021, cerca de un millón de peruanos se encontrarán inscritos en los distintos consulados de países en el extranjero. Bajo el actual sistema electoral nacional, estos ciudadanos sufragan por los representantes de Lima Metropolitana. No obstante, como es evidente, esto supone una distorsión considerable de la representación de este sector. Los ciudadanos residentes en el extranjero no residen en Lima y aun así votan por congresistas de esta circunscripción, lo que presupone un problema del propio principio de representación. Los residentes en el extranjero, como es natural, no se sienten representados por los congresistas de Lima, ni estos sienten la necesidad de canalizar las demandas de aquellos. Establecer escaños exclusivos para este sector es importante y necesario.

Por otro lado, los pueblos indígenas, en los términos que plantea la normativa internacional, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentran dispersos en muchos departamentos del país y sus necesidades tampoco son recogidas por el Legislativo. En América Latina, países como Colombia, Ecuador y Bolivia, que cuentan con los mismos niveles de comunidades nativas que el Perú, establecen una circunscripción especial para este sector. La creación de un escaño especial es una manera efectiva para representar de forma real y efectiva a las comunidades indígenas que, durante años, difícilmente han tenido una representación efectiva.

Para el caso de la Cámara de Senadores, compuesta por 50 escaños, se propone asignar un (1) escaño a cada departamento, uno (1) a la provincia constitucional del Callao,

uno (1) a Lima Metropolitana y uno (1) a Lima Provincias. El resto de escaños (24) se eligen mediante una circunscripción única nacional. Asimismo, para la Cámara de Senadores, se requiere al menos tres (3) representantes y alcanzar el cinco por ciento (5%) de votos válidos a nivel nacional. En el caso de las alianzas, el porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por partido político adicional.

Esta distribución en la cámara alta, la Cámara de Senadores, tiene en consideración dos aspectos fundamentales:

- a) Desconcentración del poder: La elección de escaños obedece a la descentralización de los representantes con al menos uno por cada circunscripción. En consecuencia, todas las circunscripciones se encuentran debidamente representadas.
- b) La representación distribuida como anteriormente se ha señalado se compensa con la proveniente de la circunscripción única. Y es que las circunscripciones uninominales producen una alta relación de desproporcionalidad entre los porcentajes de votos con los porcentajes de escaños obtenidos por un partido. En cambio, la circunscripción única es la que más proporcionalidad desarrolla entre estos dos factores. Por otro lado, la circunscripción única es el espacio en donde pueden presentarse los líderes de los partidos, contribuyendo ello al debate parlamentario, sobre todo si se abre la oportunidad de que los candidatos presidenciales que no ganan puedan estar presentes en el Parlamento, tal como se propone.

111

### 4.3 Renovación de la Cámara de Diputados

Una característica relevante del bicameralismo histórico es la denominada renovación por mitades o por tercios. Salvo la Constitución de 1920 y de 1979, todas las demás la contemplaron. En el caso de las Constituciones de 1856 y 1860, la renovación se da por tercios, al igual que en el de la de 1933, aunque solo para el Senado. Otra característica del modelo bicameral es que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores tenían competencia para presentar proyectos de ley y revisar, a su vez, los proyectos que eran previamente debatidos y aprobados por la otra Cámara. Ninguna de las dos cumplió, en ese sentido, el rol de “cámara revisora” *per se* de la otra, dependiendo esa función del origen del proyecto. Así, por ejemplo, en la Constitución de 1828 se establecía que: “Las leyes pueden tener principio indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras (artículo 49)”, anotándose en el mismo tenor en la Constitución de 1920 que: “En cada Cámara se iniciarán, discutirán y votarán los proyectos de ley conforme al reglamento interior (artículo 91)”.

Tabla N° 6: Cuadro de bicameralismo histórico

Constitución	Circunscripción electoral	Renovación por mitades o por tercios	Cámara revisora
1828	Colegios electorales de parroquia y de provincia	Por mitades	No
1834	Colegios electorales de parroquia y de provincia	Por mitades	No
1839	Provincias	Por mitades	No
1856	Provincias	Por tercios	No
1860	Provincias	Por tercios	No
1920	Departamentos y provincias	No	No
1933	Departamentos y provincias	Por tercios solo para el Senado	No
1979	Regiones	No	No

Fuente: Constituciones del Perú.  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

112

Las intenciones y los objetivos de la renovación parlamentaria se han visto muchas veces malinterpretadas. Si bien existe un nuevo proceso electoral en donde la ciudadanía puede elegir a nuevas y nuevos representantes, esto no debe confundirse como una oportunidad para premiar o castigar a los legisladores. La renovación no es sinónimo de vacancia o revocatoria contra los parlamentarios. Al contrario, si se adopta la sugerencia planteada por la CANRP de eliminar el voto preferencial, no son los congresistas los que son castigados o premiados con el voto, sino los partidos políticos.

Introducir la renovación parlamentaria en el sistema político/electoral nacional producirá efectos inmediatos. La existencia de un sistema de renovación causará un efecto directo en el comportamiento de los legisladores, así como en el voto de los ciudadanos.

La renovación de congresistas produce la presencia de legisladores con horizontes temporales distintos: Los que no son renovados en el siguiente periodo tienen tiempo para formular políticas a mediano plazo, mientras los que deben defender sus cargos son presionados para canalizar demandas coyunturales, con una legislación orientada al corto plazo. Así pues, los incentivos y las consideraciones temporales son distintos, aunque ambos se complementan en la elaboración de proyectos a favor de la ciudadanía<sup>31</sup>.

Asimismo, es posible identificar ciertas ventajas que produce la renovación parlamentaria en el sistema político/electoral peruano. Estas son:

<sup>31</sup> Reynoso, D. "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina". Perfiles Latinoamericanos, vol. 18, n.º 35. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - México, 2010, 105-144. Ver en: <https://goo.gl/b6MjeU>

1. Participación del electorado. La ciudadanía participa en una nueva elección en donde tiene la oportunidad de modificar la composición del Congreso. Asimismo, permite la constante vigilia y evaluación del desempeño de las organizaciones políticas en el Parlamento. La renovación parlamentaria produce una ciudadanía más activa.
2. Mejor gobernabilidad. Al ser los procesos de gobierno más cortos, las organizaciones políticas se encuentran más enfocadas en mejorar su desempeño ante el temor de perder escaños. Los problemas con la legitimidad de congresistas podrán ser subsanados en plazos razonables. Y las mayorías opositoras son más propensas a colaborar con el gobierno.
3. Mejora cualitativa de los partidos políticos. Las organizaciones políticas, al estar expuestas a procesos electorales constantes, se ven en la necesidad de formar una mínima institucionalidad para afrontar las elecciones. Asimismo, genera una constante renovación de los cuadros políticos y una mayor democratización del partido político.
4. Finalmente, desde el lado del gobierno, este tiene la oportunidad para generarse más apoyo para sus políticas, pero también enfrenta un riesgo, si el incumplimiento de sus planes causa la pérdida de apoyo parlamentario e, incluso, de una mayoría, si fuera el caso.

113

Finalmente, la ventaja principal de la renovación parlamentaria será obtener una mejora cualitativa tanto de los legisladores como de las organizaciones políticas. Además, los ciudadanos se involucrarán más en la política nacional, teniendo en su voto la posibilidad de corregir el déficit de representatividad. Por otra parte, y como ya se ha mencionado, la frecuencia de las elecciones dinamizará a los partidos políticos, exigiendo que estos sean representativos.

En el caso de que el sistema no cuente con el voto preferencial y contemple la renovación del Parlamento, esto obligará a los partidos políticos a fortalecer su imagen y controlar el accionar de sus parlamentarios<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Tuesta Soldevilla, F. "Las mitades del Congreso". [blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/](http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/), Lima, 18 de agosto de 2009. Ver en: <https://goo.gl/tp61WF>

## 4.4 Procedimiento legislativo: insistencias

De acuerdo con lo señalado por Karl Loewenstein<sup>33</sup>, el diseño constitucional debe prever soluciones para posibles conflictos entre poderes del Estado. En ese sentido, la insistencia resuelve el conflicto en un caso de desacuerdo entre el Legislativo y el Ejecutivo respecto de una autógrafa. El Presidente de la República puede formular observaciones sobre el todo o una parte de la ley aprobada por el Congreso. El Pleno del Congreso puede insistir con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, en cuyo caso su Presidente la promulga.

La atribución del Presidente de la República de observar las leyes y la de aprobación por insistencia por parte del Congreso han sido reguladas en las Constituciones del Perú desde 1823. El veto, sin embargo, puede ser revocado mediante la insistencia del Congreso. El Perú, a diferencia de otros países de la región (ver la tabla N° 7), tiene una votación de mayoría absoluta. La propuesta incluida en este proyecto es que esa votación sea de dos tercios de cada cámara.

Tabla N° 7: Histórico de regulación constitucional - insistencias

Constitución	Norma
1828	<b>Artículo 53.</b> Aprobado el proyecto por la mayoría absoluta de cada Cámara, se pasará al Poder Ejecutivo, quien lo suscribirá y publicará inmediatamente, si no tuviese observaciones que hacer.
1834	<b>Artículo 57.</b> Reconsiderado en ambas Cámaras con presencia de las observaciones del Ejecutivo, si fuere aprobado por la mayoría absoluta de una y otra, se tendrá por sancionado y se hará ejecutar. Pero si no obtuviere la aprobación en la forma indicada, no se podrá considerar hasta la legislatura siguiente, en la que podrá proponerse de nuevo.
1839	<b>Artículo 60.</b> Reconsiderado en ambas Cámaras con presencia de las observaciones del Ejecutivo, si fuere aprobado por la mayoría absoluta de una y otra, se tendrá por sancionado y se hará ejecutar. Pero si no obtuviere la aprobación la forma indicada no se podrá considerar hasta la legislatura siguiente, en la que podrá proponerse de nuevo.
1856	<b>Artículo 66.</b> Reconsiderada la ley en ambas Cámaras con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas se aprobare, quedará sancionada y se mandará cumplir; si no se aprobare, no podrá ser considerada hasta la siguiente legislatura.
1860	<b>Artículo 70.</b> Reconsiderada la ley en ambas Cámaras con las observaciones del Ejecutivo si no obstante ellas fuesen aprobadas nuevamente quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir. Si no fuese aprobada no podrá volver a tomarse en consideración hasta la siguiente legislatura.
1867	<b>Artículo 62.</b> Reconsiderada una ley por el Congreso con las observaciones del Ejecutivo, si fuese aprobada nuevamente quedará sancionada y se mandará cumplir; si no se aprobare no podrá ser considerada hasta la siguiente Legislatura

<sup>33</sup> Loewenstein, K. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1982.

Constitución	Norma
1920	<b>Artículo 105.</b> Reconsiderada la ley en ambas Cámaras con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ella fuese aprobada nuevamente, quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir. Si no fuese aprobada no podrá volver a tomarse en consideración hasta la siguiente legislatura.
1933	<b>Artículo 127.</b> Las insistencias se resolverán en Congreso.
1979	<p><b>Artículo 193.</b> El proyecto de ley aprobado en la forma prevista por la Constitución se envía al Presidente de la República para que lo promulgue dentro de quince días. En caso contrario, lo hace el Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente.</p> <p>Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer, en todo o en parte respecto del proyecto de ley aprobado en el Congreso, las presenta a esta en el mencionado término de quince días.</p> <p>Reconsiderado el proyecto de ley, el Presidente del Congreso lo promulga, siempre que voten en favor del mismo más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara.</p>
1993	<p><b>Artículo 108.-</b> La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.</p> <p>Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.</p> <p>Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p>

Fuente: Constituciones del Perú

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Finalmente, lo que se propone es un veto parcial o relativo, que requiere de una mayoría absoluta para que el Congreso insista en el texto aprobado originalmente por una mayoría simple. En los casos de Chile y Colombia, siendo sus parlamentos bicamerales, la insistencia debe darse con mayorías en las dos Cámaras. El Congreso chileno debe insistir con dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas. En Colombia, el proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a un segundo debate. El Presidente de la República sancionará sin presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una u otra Cámara. Si el proyecto fuere objetado por inconstitucional, pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes, decida sobre su exequibilidad. El fallo de dicha Corte obliga al Presidente de la República a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Tabla N° 8: Experiencia comparada

País	Mayoría
Argentina	Dos tercios
Bolivia	Mayoría absoluta de los miembros presentes
Chile	Dos tercios de los miembros presentes
Colombia	La mitad más uno (con opinión de la Corte Constitución)
Costa Rica	Dos tercios
Ecuador	Observación total no se podrá considerar hasta dentro de un año, luego de este plazo podrá ratificarlo por dos terceras partes.*Observación parcial – dos terceras partes
México	Dos terceras partes del número total de votos
Uruguay	Tres quintos de los miembros

Fuente: Constituciones de América Latina.  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Nótese que, en los casos de congresos bicamerales, la votación es en ambas Cámaras.

El texto propuesto queda redactado de la siguiente manera:

116

**Artículo 108.-** La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días.

En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a **la Cámara de Senadores** en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de **dos tercios** del número legal de **cada Cámara**.

**En el caso de leyes aprobadas por el Congreso que derogan un decreto legislativo o un decreto de urgencia como consecuencia del control político, estas son promulgadas directamente por el Presidente del Congreso.**

**En tales casos el Presidente de la República ordena su inmediata publicación.**

En tal sentido, se modifica el número de votos que se necesita para la reconsideración de una ley por parte del Congreso de la República. Es decir, se requerirá de dos tercios de votos del número legal de cada Cámara para que el Congreso pueda insistir con la aprobación de una ley.

Esta propuesta parte de la necesidad de asegurar el equilibrio de poderes, es decir, que si bien se debe mantener la facultad del Congreso de insistir en un proyecto de ley, este debe darse con mayores restricciones, como por ejemplo, un mayor número de votos requeridos.

Al respecto, algunos países de la región han legislado en el mismo sentido. Estos son: Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana, en los que se requiere de dos tercios de sus miembros para la reconsideración de un proyecto de ley.

Ahora bien, en los parlamentos bicamerales que tienen como votación requerida dos tercios de sus miembros (Argentina, República Dominicana y México), se requiere que esta votación se efectúe en ambas Cámaras. Es decir, cada una de las Cámaras deberá insistir con el proyecto con el voto de dos tercios de sus miembros. Por eso la propuesta que se presenta incluye dicha regulación.

Por otro lado, se ha incorporado una propuesta respecto del proyecto de ley que deroga un decreto legislativo o un decreto de urgencia como consecuencia del control político. Al respecto, se plantea que dichas leyes sean promulgadas directamente por el Congreso de la República, a razón de que derogarán propuestas ya analizadas y promulgadas por el Poder Ejecutivo en virtud de las facultades otorgadas. Por esta razón, a fin de evitar innecesaria contraposición entre ambos poderes del Estado, se considera que la promulgación de una ley que deroga los decretos antes mencionados, siempre que se dé en el marco del control político, se efectúe directamente por el Congreso.

Por último, la razón por la que se ordena la inmediata publicación es porque el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la enumeración de las leyes y su publicación. En ese sentido, debe entenderse que:

El cumplimiento del mandato de enumeración es un acto formal, obligación de un funcionario que no puede introducir un criterio de discrecionalidad. La demora introduce un factor que vulnera el equilibrio de poderes, introduce un elemento que genera incertidumbre afectando la seguridad jurídica. Hay materias sensibles en las que los plazos son esenciales (...) si bien la publicación es esencial para la vigencia, no es parte del proceso de elaboración de la ley. La oportunidad de la publicación es esencial, pues la vigencia depende de ello<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Campos, M. "Reformas al Congreso para los nuevos retos de la democracia". En: Ronnie Farfán, Santiago Mariani y Cecilia O'Neill (eds.). *Repensando las reglas de juego: caminos para evitar el colapso institucional y social*. Lima: Fondo Editorial universidad del Pacífico, 2018.

## 4.5 Independencia del Ministerio Público en la calificación de la denuncia constitucional

Se plantea modificar el artículo 100, adecuándolo a la bicameralidad, reestableciendo la competencia del Ministerio Público para actuar de acuerdo con sus funciones en la investigación, calificación del delito y denuncia correspondiente.

**Artículo 100.- Corresponde a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados, así como suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.**

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación actúa conforme a sus atribuciones para tipificar el hecho objeto de la autorización de procesamiento penal denunciando ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

**Los términos de la formalización de la investigación preparatoria o de la acusación fiscal se ajustarán al proceso especial contra altos funcionarios regulado en la norma de la materia, bajo responsabilidad.**

Sobre este tema se habían manifestado destacados constitucionalistas. La Comisión de Constitución aprobó un dictamen<sup>35</sup> para modificar este mismo artículo al considerar que no respeta al Ministerio Público como titular de la acción penal y que elimina su discrecionalidad. Bernales<sup>36</sup> señaló que la Constitución de 1979 era “más discreta” pues el acusado quedaba “sujeto a ley”. Mientras que la Constitución de 1993 redujo la función del Fiscal de la Nación a “correr traslado del expediente”. De esta manera, Bernales describe esto como un diseño “peligroso”, puesto que no solamente se produce una invasión de fueros, sino que también se convierte un órgano eminentemente político, como es el Congreso, en un estamento cuasi jurisdiccional.

<sup>35</sup> Dictamen recaído en el proyecto de ley N° 2662/2008-CR.

<sup>36</sup> Bernales, E. y Otárola, A. Constitución Política Peruana de 1993. Análisis comparado. Lima: Ediciones Constitución y Sociedad, 1986.

## 4.6 Vacancia por permanente incapacidad moral

De acuerdo con lo prescrito por el artículo 113 de la Constitución, el Presidente de la República puede ser vacado del cargo por causales que se encuentran reguladas. Estas son objetivas, con excepción de la referida a la incapacidad moral permanente.

Las causales de vacancia son:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Como podemos observar, se trata de supuestos objetivos, que responden a hechos determinados y determinables, con excepción del numeral 2 de ese artículo que remite a una valoración político constitucional.

119

La propuesta plantea eliminar la figura de la incapacidad moral permanente por las siguientes razones:

- La incapacidad moral permanente alude a la incapacidad mental permanente, por tanto, este supuesto puede, perfectamente, ser incluido en el de la incapacidad física. El profesor Abraham García Chavarry sostiene al respecto que:

(...) para algunos autores ya citados, el término «moral» debe traducirse como «mental», tal y como se entendía aquella dimensión en el siglo XIX, que precisamente es la época donde aparece por vez primera (Constitución de 1839). Si se entiende que «incapacidad moral» equivale a «incapacidad mental», la controversia estaría resuelta y la causal sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras estipulaciones de la vacancia<sup>37</sup>.

- Asimismo, y dado que el Presidente de la República no puede ser acusado constitucionalmente durante su mandato, salvo por las causales específicas del

<sup>37</sup> García, A. "La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano". *Pensamiento Constitucional*, vol. 18, N.º 18. Lima: Escuela de posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2013, pp. 383-402.

artículo 117 de la Constitución, sus detractores invocan la figura de la incapacidad moral permanente para forzar su vacancia del cargo. Estos confunden la incapacidad moral permanente con un cuestionamiento ético a la investidura del Presidente. De esta manera lo que buscan es, en los hechos, sancionarlo políticamente, pese al diseño constitucional<sup>38</sup>.

## 4.7 Cuestión de confianza, censura y disolución de la Cámara de Diputados

La cuestión de confianza fue introducida en el sistema presidencial peruano por la Constitución de 1933. Las constituciones de 1933 y 1979 establecieron la exposición del Presidente del Consejo de Ministros, pero sin voto. Introducir esta institución, más cercana al sistema parlamentario, pretende menguar el presidencialismo. Así lo ha señalado Bernales<sup>39</sup>: “(...) esta prudencia desaparece en la Constitución del 93, al forzarse el voto de investidura de un gabinete que se conforma dentro de una lógica presidencialista”. Añade que se trata de un “error de concepción”, pues la cuestión de confianza solo funciona en regímenes políticos parlamentaristas, en los que “el origen del mandato del gabinete proviene del parlamento”. Por estos motivos la propuesta elimina el voto de la cuestión de confianza obligatoria<sup>40</sup>, pues propiamente no es un voto de investidura. Se mantiene la asistencia del gabinete, ya que el estado de las políticas del gobierno y las prioridades que el gobierno encuentra a partir de un cambio de gabinete puede ser enriquecidas en el debate.

Al respecto, la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana recomendó que “la Cámara Baja, conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1979, tenga las funciones de control político, descartándose algunas innovaciones de la Carta de 1993, respecto al voto de confianza (...)”<sup>41</sup>. Es decir, se propuso que se eliminara el voto de confianza obligatorio que había sido incorporado en nuestra Carta Magna vigente, tal como ahora plantea el presente proyecto.

<sup>38</sup> “(...) la vacancia por incapacidad moral quiebra también el modelo presidencial, en tanto que resultaría contradictorio establecer un blindaje como el que otorga el artículo 117 de la Constitución actual al presidente de la República, si después, bajo la amplia consideración de una incapacidad moral puede acortarse dicho mandato a modo de una confianza parlamentaria. Es decir, si lo que busca el modelo presidencial es que el presidente de la República dirija el gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido —que lo diferencia del esquema parlamentario europeo, sujeto a las confianzas, censuras y disoluciones—, y por ello señala que, durante su mandato, solo puede ser acusado por situaciones extraordinarias muy específicas, carece de sentido lógico el que dicho mandato pueda acortarse o terminarse sobre la base de una consideración tan indeterminada como la moral, además de duplicarse aquí también el modelo de un juicio político.” García, A. “La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano”. Pensamiento Constitucional, vol. 18, N.º 18. Lima: Escuela de posgrado de la PUCP, 2013, pp. 383-402.

<sup>39</sup> Bernales, E. y Otárola, A. Constitución Política Peruana de 1993. Análisis comparado. Lima: Ediciones Constitución y Sociedad, 1986, p. 520.

<sup>40</sup> STC Exp. N.º 0006-2018-PI/TC, FJ 66.

<sup>41</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). Documento final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional”. Lima: Minjus, 2001, p. 773.

Tabla N° 9: La cuestión de confianza en la Constitución peruana

Constitución de 1933	Artículo 174.- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.
Constitución de 1979	<p>Artículo 226. La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial.</p> <p>Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados. El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.</p>
Constitución de 1993	<p>Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.</p> <p>Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p> <p>Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.</p>

Fuente: Constituciones del Perú.

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

El Tribunal Constitucional<sup>42</sup> en una sentencia reciente ha establecido, respecto de la cuestión de confianza, que:

- Su “ejercicio queda en manos del Ejecutivo”.
- Fue “introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del *principio de balance entre poderes*”.
- La cuestión de confianza:

<sup>42</sup> STC Exp. N° 0006-2018-PI/TC.

(...) consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política o, (...) cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo.

Una institución más antigua en el sistema de gobierno peruano es la censura. “La censura en el Perú tiene una larga tradición; es, incluso, el primer sistema presidencial que la contempló”, explica Valadés<sup>43</sup>. Aun cuando han operado, el diseño de la institución parlamentaria en un sistema presidencial puede tener un efecto muy perturbador. Señala Eguiguren<sup>44</sup> que: “(...) si bien la aprobación de un voto de censura origina la caída y reemplazo del ministro o ministros contra quienes se adopta, no implica necesariamente un cambio en la orientación de la política gubernamental”. Ello se explica porque la designación de los ministros es de exclusiva competencia del Presidente de la República. Agrega Eguiguren que:

(...) puede suceder perfectamente que el nuevo ministro nombrado mantenga la misma política de su antecesor (desatendiendo las exigencias de los parlamentarios) sobre todo si esta es impartida por el Presidente, lo que puede determinar la subsistencia o que eventualmente se agrave la discrepancia surgida entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En definitiva, la censura ministerial en el caso peruano sólo garantiza el cambio de la persona del ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada.

122

En efecto, censuras ministeriales frecuentes solo pueden agudizar una crisis política sin canalizar un eventual conflicto entre Ejecutivo y Legislativo. Así lo señala Valadés<sup>45</sup> cuando explica la razón por la que se introdujo la facultad de disolver el Congreso: En el Perú, “la inclusión de esta facultad tuvo como objetivo prevenir el ejercicio desbordado de la censura”.

Esta propuesta busca racionalizar el ejercicio de estas facultades a fin de evitar una situación de tensión en la que se termine en un juego de suma cero. En ese sentido, se propone:

- Eliminar el voto de confianza obligatorio, manteniendo el debate sobre la política del gobierno cuando se designe un nuevo gabinete.
- Mantener la censura y la cuestión de confianza voluntaria, pero solo para el gabinete en su conjunto.

<sup>43</sup> Valadés, D.. La parlamentarización de los sistemas presidenciales. Arequipa: Editorial Adrus, 2009.

<sup>44</sup> Eguiguren Praeli, F. La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2007.

<sup>45</sup> Valadés, D. La parlamentarización de los sistemas presidenciales. Arequipa: Editorial Adrus, 2009.

- Siendo la censura y la disolución de la Cámara mecanismos de control que garantizan el equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, se prevé que, si no es posible disolver la Cámara en el último año, tampoco sea posible censurar al gabinete. Así, ambos poderes del Estado contribuyen a un clima de adecuado previo al proceso electoral.
- Se propone que únicamente el Presidente de la República pueda disolver la Cámara de Diputados, ya que se trata de la Cámara que ejerce el control político.

## 4.8 Estación de preguntas

Se propone suprimir la estación de preguntas como mecanismo de control. La presencia de los ministros en el Congreso –sea en las comisiones ordinarias o en las sesiones del Pleno– es parte de la Constitución histórica. Dicha presencia puede ser de manera voluntaria o siendo invitados por las comisiones o el Pleno. En el caso peruano, la invitación a informar se ha convertido en el modo más frecuente y fluido de control entre ambos poderes, cayendo en desuso la práctica del *question time*, muy común en los sistemas parlamentarios. Así, en el presente periodo no se ha convocado a ninguna.

Tabla N° 10: Cuadro de estación de preguntas 2001-2018

Periodo	Número de Preguntas
2001-2006	7
2006-2011	4
2011-2016	2

Fuente: Congreso de la República.  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Sobre el particular, la Comisión de Bases para la Reforma Constitucional propuso descartar algunas innovaciones de la Constitución de 1993 respecto al voto de confianza y a la estación de preguntas, ya que han demostrado su inoperancia<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). Documento final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional". Lima: Minjus, 2001.

## 4.9 Tribunal Constitucional

Se propone aumentar el periodo de los magistrados del Tribunal Constitucional a siete (7) años. Esta propuesta contribuirá en la institucionalización del órgano de control de la Constitución.

A continuación, presentamos la experiencia comparada.

País	Artículo de la Constitución
Chile	<b>Artículo 92.</b> Habrá un Tribunal Constitucional integrado por diez miembros, (...). Los miembros del Tribunal durarán <b>nueve años</b> en sus cargos y se renovarán por parcialidades cada tres.
Colombia	<b>Artículo 233.</b> Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para periodos individuales de <b>ocho años</b> , no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.
Bolivia	<b>Artículo 200.</b> El tiempo de ejercicio, la permanencia y la cesación en el cargo establecidos para las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia será de aplicación a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional. <b>Artículo 183.</b> <b>I.</b> Las Magistradas y los Magistrados, no podrán ser reelegidas ni reelegidos. Su periodo de mandato será de <b>seis</b> años. (...)
Ecuador	<b>Artículo 432.</b> La Corte Constitucional estará integrada por nueve miembros que ejercerán sus funciones en plenario y en salas de acuerdo con la ley. Desempeñarán sus cargos por un periodo de <b>nueve años</b> , sin reelección inmediata y serán renovados por tercios cada tres años. La ley determinará el mecanismo de reemplazo en caso de ausencia del titular.

Al respecto, se puede observar en la experiencia comparada que los plazos de ejercicio del cargo son incluso mayores a los siete años propuestos. Por ejemplo, en Chile, los miembros del Tribunal Constitucional duran en el cargo nueve años, al igual que en Ecuador. En Colombia, el periodo es de ocho años. En Bolivia, a diferencia de los demás, el mandato de los magistrados es de seis años.

## 5. Análisis costo beneficio

El sistema de gobierno en la Constitución histórica ha sido el de un presidencialismo atenuado. Los mecanismos de control son propios de los sistemas democráticos. Lo que este proyecto de reforma busca es promover la gobernabilidad articulando los mecanismos de control evitando bloqueos entre poderes del Estado. Al eliminar la cuestión de confianza obligatoria, se retorna a la tradición constitucional, facilitando el debate de las políticas del gobierno a través de sus ministros cada vez que se nombra un gabinete, pero sin forzar un voto.

La bicameralidad propuesta constituye un mecanismo de control intraorgánico en el Congreso que tiende a fortalecer la democracia. La estructura bicameral facilita el ejercicio de los principios de deliberación pública y permite una mayor reflexión y debate de las iniciativas legislativas, y desincentiva la aprobación excesiva de normas que pueden afectar el principio de seguridad jurídica. La bicameralidad puede hacer más lento el proceso legislativo.

Por otro lado, al incrementar el número de miembros se puede aumentar el presupuesto. Sin embargo, como puede observarse del gráfico N° 4, ello no necesariamente ocurre, por lo que se están colocando en las disposiciones transitorias la misma disposición que fuera parte de la autógrafa sometida a referéndum, con el objeto de limitar cualquier mayor incremento de presupuesto.

125

Gráfico N° 4: El presupuesto del Congreso en el presupuesto nacional



Fuente: Leyes anuales de presupuesto del sector Público. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Congreso de la República.

## 6. Impacto de la norma en la legislación vigente

La presente iniciativa modifica parcialmente la Constitución Política por lo que tendrá un impacto en las distintas normas que desarrollan sus alcances. Específicamente, tendrá un impacto en Reglamento del Congreso.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 56.-</b> Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos Humanos.</li> <li>2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.</li> <li>3. Defensa Nacional.</li> <li>4. Obligaciones financieras del Estado.</li> </ol> <p>También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.</p>	<p><b>Artículo 56.-</b> Los tratados deben ser aprobados por la <b>Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con el voto de la mitad más uno del número legal en cada una de ellas</b>, antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos Humanos.</li> <li>2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.</li> <li>3. Defensa Nacional.</li> <li>4. Obligaciones financieras del Estado.</li> </ol> <p>También deben ser aprobados por la <b>Cámara de Diputados y Cámara de Senadores</b> los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.</p>
<p><b>Artículo 57.-</b> El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.</p> <p>Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.</p> <p>La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.</p>	<p><b>Artículo 57.-</b> El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa de la <b>Cámara de Senadores</b>, en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta a la <b>Cámara de Senadores</b>.</p> <p>Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta a la <b>Cámara de Senadores</b>. En el caso de los tratados sujetos a aprobación de la <b>Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores</b>, la denuncia requiere aprobación previa de éstos.</p>
<p><b>Artículo 77.-</b> La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.</p> <p>El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.</p>	<p><b>Artículo 77.-</b> La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueban <b>ambas cámaras</b>. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.</p> <p>El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.</p>
<p><b>Artículo 79.-</b> Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.</p> <p>El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.</p> <p>En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.</p>	<p><b>Artículo 79.-</b> Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.</p> <p>El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.</p> <p>En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren, previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas, <b>votación de más de la mitad del número legal de cada cámara</b>.</p> <p>Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios del <b>número legal de los miembros de cada cámara</b>, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 80.-</b> El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.</p> <p>Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.</p> <p>Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.</p>	<p><b>Artículo 80.-</b> El Proyecto de Presupuesto es estudiado y dictaminado por una comisión bicameral integrada por senadores y diputados. El dictamen es debatido y el proyecto de Ley de Presupuesto votado en sesión del Congreso. La votación de diputados y senadores se computa separadamente para establecer el porcentaje respectivo. La suma de los porcentajes favorables y de los desfavorables determina el resultado de la votación.</p> <p>El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; <b>previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente.</b></p> <p>Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.</p> <p><b>Las modificaciones a la Ley de Presupuesto los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y siguen el mismo trámite que la Ley de Presupuesto.</b></p> <p>Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.</p>
<p><b>Artículo 81.-</b> La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.</p> <p>La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.</p>	<p><b>Artículo 81.-</b> La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.</p> <p>La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por la <b>comisión bicameral</b> hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Parlamento en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la <b>comisión bicameral</b> al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.</p>
<p><b>Artículo 82.-</b> La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.</p> <p>El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.</p>	<p><b>Artículo 82.-</b> La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.</p> <p>El Contralor General es designado por <b>la Cámara de Senadores</b>, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años <b>con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros.</b> Puede ser removido por <b>dicha cámara</b> por falta grave, <b>por igual número de votos.</b></p>
<p><b>Artículo 85.-</b> El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales.</p> <p>Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta al Congreso.</p>	<p><b>Artículo 85.-</b> El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales.</p> <p>Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta a la <b>Cámara de Senadores.</b></p>
<p><b>Artículo 86.-</b> El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.</p> <p>Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular algunos. El Congreso puede removerlos por falta grave. En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.</p>	<p><b>Artículo 86.-</b> El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. <b>La Cámara de Senadores</b> ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.</p> <p>Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular algunos. <b>La Cámara de Senadores puede removerlos por falta grave con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros.</b> En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 87.-</b> El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.</p> <p>La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.</p> <p>La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p> <p>El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.</p>	<p><b>Artículo 87.-</b> El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.</p> <p>La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.</p> <p>La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p> <p>El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. <b>La Cámara de Senadores lo ratifica con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.</b></p>
<p><b>Artículo 90.-</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.</p>	<p><b>Artículo 90.-</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, <b>el cual consta de dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.</b></p> <p>El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.</p> <p>Los candidatos a la Presidencia de la República o a <b>vicepresidencia pueden integrar la lista de candidatos a la Cámara de Senadores o Diputados.</b></p> <p><b>La Cámara de Diputados se renueva conforme a ley.</b></p> <p><b>Los Presidentes de las Cámaras se turnan en la presidencia del Congreso. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación.</b></p> <p><b>Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener treinta y cinco (35) años</b></p> <p><b>Para ser elegido Diputado, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener veinticinco (25) años.</b></p> <p><b>La ley determina el número de miembros de ambas cámaras.</b></p>
<p><b>Artículo 92.-</b> La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.</p> <p>El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.</p> <p>La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.</p> <p>La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p>	<p><b>Artículo 92.-</b> La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.</p> <p>El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, <b>previa autorización de su respectiva cámara,</b> de comisiones extraordinarias de carácter internacional.</p> <p>La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.</p> <p>La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 94.-</b> El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.</p>	<p>Artículo 94.- Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones de acuerdo a los principios de pluralidad y proporcionalidad; establece las atribuciones de los grupos parlamentarios; sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponde de acuerdo a ley. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.</p>
<p><b>Artículo 95.-</b> El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.</p>	<p><b>Artículo 95.-</b> El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que impone <b>cada Cámara</b> a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.</p>
<p><b>Artículo 96.-</b> Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.</p>	<p><b>Artículo 96.-</b> Cualquier representante del Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios <b>para su labor parlamentaria</b>. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.</p>
<p><b>Artículo 97.-</b> El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.</p>	<p><b>Artículo 97.- La Cámara de Diputados</b> puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.</p>
<p><b>Artículo 99.-</b> Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes al Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.</p>	<p><b>Artículo 99.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante la Cámara de Senadores:</b> al Presidente de la República; a los representantes del Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los Jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo; al Contralor General de la República por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. <b>La acusación por infracción de la Constitución o por la comisión de delito en ejercicio de la función se aprueba con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados.</b></p>
<p><b>Artículo 100.-</b> Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.</p>	<p><b>Artículo 100.- Corresponde a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados, así como</b> suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación actúa conforme a sus atribuciones para tipificar el hecho objeto de la autorización de procesamiento penal denunciando ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. <b>Los términos de la formalización de la investigación preparatoria o de la acusación fiscal se ajustarán al proceso especial contra altos funcionarios regulado en la norma de la materia, bajo responsabilidad.</b></p>

**Artículo 101.-** Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

**Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

**Artículo 101.- La Comisión Permanente funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Se compone de diez senadores y veintiséis diputados elegidos por sus respectivas cámaras, con criterios de pluralidad y proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, lo que incluye a los presidentes de cada cámara en calidad de miembros natos. La preside el Presidente del Congreso.**

**Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- 8. Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.**
9. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

Texto vigente	Texto propuesto
	<p>Artículo 102-A.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:</p> <p>Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.</p> <p>Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.</p> <p>Ratificar al Presidente y directores del Banco Central de Reserva que designe el Poder Ejecutivo y elegir a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.</p> <p>Remover a los miembros del Banco Central de Reserva por falta grave con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros.</p> <p>Ratificar al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones que designe el Poder Ejecutivo y, de ser el caso, removerlo por falta grave con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.</p> <p>Remover a los miembros de la Junta Nacional de Justicia falta grave mediante acuerdo adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.</p> <p>Designar al Defensor del Pueblo con el voto de los dos tercios del número legal de los miembros de cada cámara y, de ser el caso, removerlo por falta grave con igual votación.</p> <p>Designar a los miembros del Tribunal Constitucional con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.</p> <p>Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.</p>
	<p>Artículo 102-B.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.</p> <p>Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.</p>
<p><b>Artículo 104.-</b> El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.</p> <p>No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.</p> <p>Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.</p> <p>El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.</p>	<p><b>Artículo 104.-</b> El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecido en la ley autoritativa. <b>El procedimiento de otorgamiento de facultades legislativas, así como su control posterior, se realiza de acuerdo al reglamento.</b></p> <p><b><u>No pueden delegarse materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.</u></b></p> <p>Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.</p> <p>El Presidente de la República da cuenta al Congreso de cada decreto legislativo, para su revisión.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.</p>	<p><b>Artículo 105.-</b> Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.</p> <p>Aprobado un proyecto de ley por la <b>Cámara de Diputados</b>, su Presidente da inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo somete a la revisión.</p> <p>El Senado se pronuncia <b>en un plazo máximo de sesenta días. El plazo puede reducirse a la mitad si fuera enviado con carácter de urgente por el Poder Ejecutivo o por la Cámara de Diputados.</b></p> <p><b>Si no existiere pronunciamiento se tiene por aprobado el texto remitido por la Cámara de Diputados.</b></p> <p>Son objeto de revisión y pronunciamiento obligatorio de la Cámara de Senadores los proyectos de reforma constitucional, leyes orgánicas, limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales, materias vinculadas al régimen económico de la Constitución, defensa nacional, descentralización y aprobación de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, sujetándose a los mismos trámites de la Cámara de origen.</p> <p>En caso que la Cámara de Senadores desapruuebe o modifique un proyecto de ley aprobado, la Cámara de Diputados puede insistir en su propuesta inicial con el voto de dos tercios del total de sus miembros.</p> <p>La Cámara de Senadores, tiene treinta días para insistir. El plazo se reduce a la mitad si el proyecto fue enviado con carácter de urgencia por el Poder Ejecutivo o la Cámara de Diputados. La insistencia requiere los dos tercios de votos del número legal de sus miembros. Si los reúne se tiene por aprobado el texto del Senado. Si no los reúne se tiene como tal lo aprobado en la Cámara de Diputados.</p>
<p><b>Artículo 106.-</b> Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.</p> <p>Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p> <p><b>Artículo 108.-</b> La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.</p> <p>Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.</p> <p>Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p>	<p><b>Artículo 106.-</b> Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.</p> <p>Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de <b>miembros de cada Cámara.</b></p> <p><b>Artículo 108.-</b> La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días.</p> <p>En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.</p> <p>Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a la <b>Cámara de Senadores</b> en el mencionado término de quince días.</p> <p>Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de <b>dos tercios</b> del número legal de <b>cada Cámara.</b></p> <p><b>En el caso de leyes aprobadas por el Congreso que derogan un decreto legislativo o un decreto de urgencia, como consecuencia del control político, estas son promulgadas directamente por el Presidente del Congreso.</b></p> <p><b>En tales casos el Presidente de la República ordena su inmediata publicación.</b></p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 112.-</b> El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.</p>	<p><b>Artículo 112.-</b> El mandato presidencial es de cinco años. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.</p> <p><b>No podrá ser elegido Presidente de la República, de manera inmediata, el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no alcanza al Vicepresidente cuando ha ejercido por menos de cuatro meses, en forma continua o discontinua, durante el quinquenio.</b></p>
<p><b>Artículo 113.-</b> La Presidencia de la República vaca por:</p> <p>Muerte del Presidente de la República.</p> <p>Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.</p> <p>Aceptación de su renuncia por el Congreso.</p> <p>Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y</p> <p>Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.</p>	<p><b>Artículo 113.-</b> La Presidencia de la República vaca por:</p> <p>Muerte del Presidente de la República.</p> <p>Su permanente incapacidad física, <b>debidamente comprobada</b>, declarada por <b>no menos de los dos tercios del número legal de miembros de cada Cámara.</b></p> <p>Aceptación de su renuncia por la <b>Cámara de Senadores.</b></p> <p>Salir del territorio nacional sin permiso de la <b>Cámara de Senadores</b> o no regresar a él dentro del plazo fijado, <b>y</b></p> <p>Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.</p>
<p><b>Artículo 114.-</b> El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:</p> <p>Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o</p> <p>Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al Artículo 117 de la Constitución.</p>	<p><b>Artículo 114.-</b> El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:</p> <p>Incapacidad temporal del Presidente, <b>debidamente comprobada declarada por la Cámara de Senadores con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.</b></p> <p>Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.</p>
<p><b>Artículo 115.-</b> Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.</p> <p>Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.</p>	<p><b>Artículo 115.-</b> Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones <b>para la Presidencia y el Congreso de la República.</b></p> <p>Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.</p>
<p><b>Artículo 117.-</b> El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el Artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.</p>	<p><b>Artículo 117.-</b> El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver <b>la Cámara de Diputados</b>, salvo en los casos previstos en el Artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los de los organismos electorales.</p>
<p><b>Artículo 118.-</b> Corresponde al Presidente de la República:</p> <p>[...]</p> <p>Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.</p> <p>[...]</p>	<p><b>Artículo 118.-</b> Corresponde al Presidente de la República:</p> <p>[...]</p> <p>Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta a <b>la Cámara de Diputados</b>, para su revisión. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.</p> <p>[...]</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 129.-</b> El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.</p> <p>Concurren también cuando son invitados para informar.</p> <p>El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.</p>	<p><b>Artículo 129.-</b> El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones <b>de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados</b> y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.</p> <p>Concurren también cuando son invitados para informar.</p> <p>El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias <b>de cada Cámara</b> para la estación de preguntas.</p>
<p><b>Artículo 130.-</b> Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.</p> <p>Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>	<p><b>Artículo 130.-</b> Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre a <b>las Cámaras, reunidas en Congreso</b>, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.</p> <p>Si <b>la Cámara de Diputados</b> no está reunida, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>
<p><b>Artículo 131.-</b> Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.</p> <p>La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.</p> <p>El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.</p>	<p><b>Artículo 131.-</b> Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando <b>la Cámara de Diputados</b> los llama para interpelarlos.</p> <p>La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de <b>Diputados</b>. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles <b>de dicha Cámara</b>; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.</p> <p><b>La Cámara de Diputados</b> señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.</p>
<p><b>Artículo 132.-</b> El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.</p> <p>Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p> <p>El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.</p> <p>El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p> <p>La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.</p>	<p><b>Artículo 132.- La Cámara de Diputados</b> hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, mediante el voto de censura.</p> <p>Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de <b>diputados</b>. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal <b>de diputados</b>.</p> <p>El <b>Presidente del Consejo de Ministros</b> censurado debe renunciar.</p> <p><b>La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.</b></p> <p>El Presidente de la República <b>debe aceptar</b> la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes y <b>nombrar un nuevo gabinete</b>.</p> <p><b>No puede censurarse al Consejo de Ministros durante el último año del mandato.</b></p>
<p><b>Artículo 133.-</b> El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.</p>	<p><b>Artículo 133.-</b> El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear <b>ante la Cámara de Diputados</b> una cuestión de confianza, <b>previo acuerdo de su consejo</b>.</p> <p>Si la confianza le es rehusada, <b>el Presidente del Consejo de Ministros</b> debe renunciar.</p> <p><b>La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.</b></p> <p>El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes y <b>nombrar un nuevo gabinete</b>.</p> <p><b>No puede presentarse cuestión de confianza del Consejo de Ministros durante el último año del mandato.</b></p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 134.-</b> El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.</p> <p>El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.</p> <p>No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.</p> <p>No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.</p> <p>Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.</p>	<p><b>Artículo 134.-</b> El Presidente de la República está facultado para disolver <b>la Cámara de Diputados</b> si esta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. <b>En ningún caso, podrá disolver la Cámara de Senadores.</b></p> <p>El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para <b>una nueva Cámara de Diputados</b>. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. <b>La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el periodo constitucional de la Cámara disuelta.</b></p> <p>No puede disolverse <b>la Cámara de Diputados</b> en el último año de su mandato <b>ni bajo un estado de sitio. Disuelta la Cámara de Diputados</b>, se mantiene en funciones <b>la Cámara de Senadores</b>, la cual no puede ser disuelta.</p> <p>No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.</p>
<p><b>Artículo 135.-</b> Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.</p> <p>En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.</p>	<p><b>Artículo 135.-</b> Reunida la nueva <b>Cámara de Diputados</b>, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante <b>la nueva Cámara</b> los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.</p> <p>En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a <b>la Cámara de Senadores, la que los eleva al Congreso, una vez que se instale.</b></p>
<p><b>Artículo 136.-</b> Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.</p> <p>El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto.</p>	<p><b>Artículo 136.-</b> Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, <b>la Cámara de Diputados disuelta</b> se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.</p> <p><b>La Cámara de Diputados así elegida</b> sustituye a la anterior y completa el período constitucional de <b>la Cámara de Diputados disuelta.</b></p>
<p><b>Artículo 137.-</b> El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este Artículo se contemplan:</p> <p>[...] 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.</p>	<p><b>Artículo 137.-</b> El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta a <b>la Cámara de Senadores</b> o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:</p> <p>[...] 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación de <b>la Cámara de Senadores.</b></p>
<p><b>Artículo 139.-</b> Son principios y derechos de la función jurisdiccional:</p> <p>(...)</p> <p>2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.</p> <p>Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. (...)</p>	<p><b>Artículo 139.-</b> Son principios y derechos de la función jurisdiccional:</p> <p>[...]</p> <p>2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.</p> <p>Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación <b>de la Cámara de Diputados</b>, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. [...]</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 157.-</b> Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.</p>	<p><b>Artículo 157.-</b> Los miembros de la <b>Junta Nacional de Justicia</b> pueden ser removidos por falta grave mediante acuerdo de la <b>Cámara de Senadores</b> adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.</p>
<p><b>Artículo 159.-</b> Corresponde al Ministerio Público:</p> <p>(...)</p> <p>7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.</p>	<p><b>Artículo 159.-</b> Corresponde al Ministerio Público:</p> <p>[. . .]</p> <p>7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a la <b>Cámara de Diputados</b>, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.</p>
<p><b>Artículo 161.-</b> La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.</p> <p>Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.</p> <p>El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.</p> <p>Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.</p> <p>El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.</p>	<p><b>Artículo 161.-</b> La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.</p> <p>Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.</p> <p>El Defensor del Pueblo es elegido y removido, <b>por falta grave</b>, por el Senado con el voto de los dos tercios del número legal <b>de los miembros</b>. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los parlamentarios.</p> <p>Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.</p> <p>El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los <b>jueces</b> supremos.</p>
<p><b>Artículo 162.-</b> Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.</p> <p>El Defensor del Pueblo presenta informe al Congreso una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.</p> <p>El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.</p>	<p><b>Artículo 162.-</b> Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.</p> <p>El Defensor del Pueblo presenta informe a la <b>Cámara de Diputados</b> una vez al año, y cada vez que <b>esta</b> lo solicite. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.</p> <p>El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.</p>
<p><b>Artículo 191.- (...)</b></p> <p>Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad.</p>	<p><b>Artículo 191.- [...]</b></p> <p>Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir a la <b>Cámara de Diputados</b> cuando <b>esta</b> lo requiera de acuerdo a ley y su Reglamento, bajo responsabilidad.</p>
<p><b>Artículo 201.-</b> El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.</p> <p>Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.</p> <p>Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.</p>	<p><b>Artículo 201.-</b> El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por siete años.</p> <p>Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser <b>juez</b> de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.</p> <p>Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso con el voto favorable de los dos tercios del número legal de <b>los miembros de cada cámara</b>. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 203.-</b> Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:</p> <p>(...)</p> <p>5. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas.</p>	<p><b>Artículo 203.-</b> Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:</p> <p>[...]</p> <p>5. El veinticinco por ciento del número legal de <b>diputados o del número legal de senadores.</b> [...]</p>
<p><b>Artículo 206.-</b> Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.</p> <p>La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.</p>	<p><b>Artículo 206.-</b> Toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de los miembros <b>de cada Cámara</b>, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo de <b>cada Cámara</b> se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de los miembros de <b>cada Cámara</b>. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.</p> <p>La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; <b>a la Cámara de Diputados</b>; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.</p>



The background of the entire page is a blue-tinted photograph of a grand, classical building facade, likely a government or legislative building. A Mexican flag is visible on a tall pole in the upper left corner. The building features multiple stories with arched windows, ornate columns, and a central entrance with a wide set of stairs. The overall tone is professional and official.

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY  
ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL  
SISTEMA ELECTORAL NACIONAL**



## PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

### LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

141

#### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto al sistema nacional electoral.

#### Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley Orgánica de Elecciones

Modifícanse los artículos 18, 20, 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

**“Artículo 18.-** Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección **el quinto domingo después de la primera elección**, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.”

**“Artículo 20.-** Las Elecciones para Congresistas se realizan **el quinto domingo después de la primera elección presidencial, conjuntamente con la segunda elección presidencial, si la hubiera.**

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños **de la Cámara de Diputados**, se requiere haber alcanzado al menos **cinco (5)** representantes en más de una circunscripción electoral y al menos cinco por ciento (5%) **de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Diputados**. Para la Cámara de Senadores, al menos tres (3) representantes y haber alcanzado al menos y cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Senadores.

De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se eleva en un por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.

La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados se eligen por un periodo de cinco (5) años. La Cámara de Diputados, en la mitad de su conformación, se renueva a la mitad de ese periodo. La elección para su renovación se realiza el primer domingo del mes de noviembre en simultáneo con las elecciones regionales y municipales”.

**“Artículo 21.-** Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La Cámara de Senadores se compone de cincuenta (50) congresistas.

La Cámara de Diputados se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.

Para la elección de la Cámara de Diputados, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.

Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.

Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.

Las circunscripciones electorales no pueden ser de más de cinco (5) escaños, distribuidas proporcionalmente a la población electoral.

**La asignación de escaños se realiza mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora.**

**Para la elección de la Cámara de Senadores, se asigna un (1) escaño a cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias. Los restantes, se eligen por circunscripción única nacional.”**

**“Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir no menos del cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados en la lista de manera alternada. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.”**

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

### **Primera.- Número de congresistas en la Cámara de Diputados**

En las Elecciones Generales del año 2021, se eligen 133 congresistas, 130 en circunscripciones electorales ordinarias y 3 en circunscripciones electorales especiales, 2 para peruanos en el extranjero y 1 para pueblos indígenas.

143

### **Segunda.- Primera renovación de la Cámara de Diputados**

Antes de las Elecciones Generales del año 2021, se determina por sorteo los escaños de la Cámara de Diputados que se renuevan en la primera oportunidad en que se aplique este mecanismo.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

## Exposición de motivos

144

El Perú es un país democrático que posee una estructura presidencialista con algunas características de los regímenes parlamentarios. Es así como este particular régimen político contempla, además de la figura del Presidente de la República, que es Jefe de Estado y de Gobierno, la interpelación, el voto de censura, la cuestión de confianza y otras figuras que son características vinculadas a los sistemas parlamentarios.

En consecuencia, la relación Ejecutivo - Legislativo es diferente a la que se dan en regímenes presidencialistas o parlamentaristas puros. De esta forma, la elección de los parlamentarios, los tiempos de la elección, el método de la elección y otros aspectos, alteran de forma importante no solo el proceso electoral, sino también el accionar de estos organismos. La actual propuesta legislativa tiene como objetivo: 1) mejorar la institucionalidad del sistema político y de los partidos, 2) mejorar la representatividad de las minorías dentro del Legislativo y 3) optimizar los procesos electorales. Para ello, se proponen modificaciones que influyen de manera positiva en el sistema electoral nacional.

### **1. Modificación del calendario electoral en las elecciones presidenciales y parlamentarias**

Esta propuesta debe ser entendida en el marco de ordenar las fechas de las elecciones simultáneas parlamentarias y presidenciales, en un contexto de diseño bicameral. La pregunta a responder es qué desventajas existen para realizar las elecciones parlamentarias el mismo día de las elecciones presidenciales en un sistema de dos vueltas y por qué modificarlo.

Este proyecto de ley desarrolla la modificación constitucional que establece dos Cámaras en el Congreso de la República, por lo que primero se debe aprobar dicha modificación, de rango constitucional, y luego el presente proyecto, como una norma de rango legal.

La segunda elección –segunda vuelta– o *ballotage* fue incorporada dentro del sistema electoral peruano, como en el resto de América Latina, tomando como referencia el modelo francés. El objetivo de la segunda elección (o segunda vuelta) es brindar una mayor legitimidad al candidato ganador del proceso electoral y, a su vez, reducir el número de partidos políticos. En el Perú, el actual sistema electoral sí consigue lo primero, mientras que lo segundo no ha sido cumplido.

En la actualidad, la primera elección (o primera vuelta) coincide con la elección parlamentaria, con un diseño unicameral, bajo el sistema de voto preferencial.

Asimismo, se encuentran registrados en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) 24 partidos políticos<sup>1</sup>, demostrando que la segunda vuelta no ha cumplido con parte de su propósito.

La actual regulación (artículo 18 de la Ley Orgánica de Elecciones) contempla realizar la segunda elección dentro de los treinta (30) días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta. Sin embargo, la fecha no se encuentra determinada, por lo que no siempre permite a los partidos políticos y organismos electorales prepararse de manera debida para afrontar esta segunda elección. Por lo demás, la figura francesa determina plazos muy cortos entre elecciones, dos semanas. En nuestro caso, eso no es posible, debido a procesos y plazos internos, y aspectos logísticos requeridos, para la realización de la elección.

En consecuencia, especificar el desarrollo de la segunda elección (o segunda vuelta) al quinto domingo después de la primera elección tiene efectos positivos para el desarrollo del proceso electoral y, especialmente, para los electores. Con una fecha específica, existe un mayor tiempo para la consolidación de propuestas, la ciudadanía se encuentra más enterada e informada sobre la elección, y existe un tiempo claramente delimitado para la propaganda electoral. Una fecha precisa también exige a que los organismos electorales sean más eficientes en la organización de sus tiempos y en la difusión.

Por otro lado, otro aspecto a considerar es la simultaneidad de las elecciones presidenciales (primera vuelta) y las parlamentarias. Desde la década del treinta, en el Perú, se eligen en un mismo día al Ejecutivo y al Legislativo. El Parlamento es elegido en su totalidad

---

<sup>1</sup> Según información del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), actualizada al 1 de marzo de 2019.

y no parcialmente, por lo que la simultaneidad es perfecta. Sin embargo, desde 1985, el efectuar las dos elecciones el mismo día trae consigo significativas repercusiones como:

- a) El “voto ciego”. Debido a que la elección parlamentaria se realiza con la primera vuelta, los electores no conocen quién ha ganado el gobierno. El ciudadano debe elegir el Parlamento sin esa información. Eso produce una dispersión del voto, fraccionando la representación. Este tipo de contexto produce que los electores sufraguen por distintos partidos políticos, disminuyendo la posibilidad de establecer mayorías significativas. En consecuencia, el número de partidos políticos dentro del Parlamento se encuentra fragmentado, producto de los ciclos electorales simultáneos, no muy claros al inicio por las alianzas electorales.
- b) La realización de múltiples campañas a la vez. En el diseño actual, la campaña electoral parlamentaria con voto preferencial y con una elección que se realiza el mismo día de la primera elección presidencial, ha hecho, por ejemplo, que, en Lima, en el 2016, en vez de tener diez campañas presidenciales, se realizaron, además, 360 campañas al Congreso para posicionar las opciones elegibles por voto preferencial, haciendo un total de 370 campañas simultáneas. Las propuestas partidarias unificadas alrededor de la oferta presidencial se diluyen delante de las campañas por el voto preferencial. En cada campaña electoral, el elector se enfrenta a un sin número de mensajes, sin tener mejores posibilidades de escoger en un espacio de limpieza comunicativa.
- c) Presidentes sin apoyo parlamentario mayoritario. Como señala Juan Linz (1990) en su estudio sobre los presidencialismos en América Latina, la carencia de una mayoría parlamentaria por parte de un gobierno genera problemas en la gobernabilidad. Y es que, como no se concentran los votos en los partidos con mejores opciones electorales, es posible esperar que exista una dispersión del voto<sup>2</sup>. La conformación de mayorías se vuelve improbable y el mandato legislativo encuentra a un Parlamento fracturado sin la posibilidad de establecer coaliciones. Eso se produce, con mayor probabilidad, cuando se realizan simultáneamente la elección parlamentaria con la primera elección presidencial.

De esta forma, la simultaneidad en las elecciones genera desventajas considerables para un adecuado sistema representativo con gobernabilidad. Debido a ello, la propuesta sugiere modificar el tiempo en el que se desarrolla la elección del Congreso para llevarla a cabo el quinto domingo después de la primera elección presidencial. Es decir, las elecciones parlamentarias coincidirían con la segunda elección presidencial, en caso de que esta ocurriese.

El desarrollo de las elecciones parlamentarias con la segunda elección presidencial puede ejercer una influencia considerable en los electores. Debido a la separación, es

<sup>2</sup> Linz, J. J. J. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 51-69.

posible que el electorado pueda ejercer un voto estratégico. Es decir, cada ciudadano puede concentrar su voto en los partidos políticos más votados, y, exista o no una segunda elección (o segunda vuelta) para la elección presidencial, se tiene la posibilidad de emitir un voto de apoyo al posible gobierno o a la oposición. Así, los votos se concentran en partidos políticos con posibilidades reales de ejercer el poder, tanto en el gobierno como en la oposición, y el fraccionamiento, que produce deficiencias en la gobernabilidad, tiende a reducirse<sup>3</sup>.

Asimismo, el desarrollo de las elecciones para el Congreso en un distinto momento produce un efecto concertador entre los partidos políticos más votados. El actual sistema electoral construye al órgano legislativo sin aún decidirse al gobernante de turno por lo que se evita la construcción de alianzas y mayorías. La propuesta de modificación de los tiempos en el que se realiza la elección parlamentaria propone generar, en consecuencia, estabilidad entre el Ejecutivo y Legislativo.

## 2. La distribución de escaños dentro de las cámaras

La propuesta de bicameralidad exige un desarrollo legislativo de la distribución de escaños en el Congreso, donde se debe señalar previamente el número de representantes de cada Cámara. Este proyecto de ley propone la siguiente distribución de escaños de la Cámaras de Diputados y de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados, de representación poblacional, se compone de un (1) representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores. De esta forma, se soluciona uno de los problemas actuales del parlamento peruano: la subrepresentación. Y es que, a nivel internacional, el tamaño del Congreso del Perú solo se compara con países pequeños como Eslovenia, Burkina Faso, Uruguay, Honduras o Líbano. Aunque la suma de la población electoral de todos esos países es de 20 millones, el Perú, con 23 millones de electores, solo cuenta con 130 congresistas. Tanzania e Iraq, con un mismo número de electores, tiene en sus cámaras 336 y 329 representantes en el Legislativo, respectivamente.

En la región latinoamericana, el Perú es el quinto país en cuanto al número de habitantes y electores. Sin embargo, es el decimocuarto con respecto al número de representantes en el Congreso. La desproporcionalidad entre el número de escaños y la población electoral representada es evidente. En consecuencia, la solución para atacar la subrepresentación de ciudadanos en el órgano legislativo es el establecimiento de un número que depende de la cantidad de electores. Así, un (1) representante cada ciento cincuenta mil (150 000) electores resulta ser un número menor al actual, 179 000 por cada diputado. Sin embargo, para el Congreso que se forme tras las Elecciones Generales 2021, se plantea transitoriamente mantener el número de congresistas en

<sup>3</sup> Pease, H. y Tuesta Soldevilla, F. *Representación y sistema electoral*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

130, tal como es en la actualidad, para una implementación posterior de esta reforma. A partir de la siguiente elección (2026), el número de escaños estará asociado al número antes señalado.

Para la distribución de escaños, en el caso de la Cámara de Diputados (133), se requiere que estos alcancen al menos cinco (5) representantes en más de una circunscripción electoral y el cinco por ciento (5%) de votos válidos a nivel de elección. En el caso de las alianzas, el porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por partido político adicional.

La propuesta es que ambos requisitos, tanto el número de representantes como el porcentaje de votos válidos, sean conjuntivos y no disyuntivos, como ahora, para poder acceder al reparto de escaños. Esto con la intención de que sean los partidos políticos verdaderamente fortalecidos los que puedan acceder a las Cámaras. El número está asociado a la posibilidad de crear un grupo parlamentario, como lo señala el Reglamento del Congreso.

Por otra parte, la propuesta también incluye la conformación de circunscripciones especiales. En teoría, la creación de este tipo de circunscripciones tiene como objetivo representar a sectores de la ciudadanía que no contaban con la opción de contar con escaños dentro del Parlamento. De esta forma, la propuesta considera:

148

- Dos (2) escaños para peruanos residentes en el extranjero.
- Un (1) escaño para los pueblos indígenas.

Con respecto a los escaños para residentes en el extranjero, es posible reconocer la necesidad de establecer este tipo de medida ya que, para el 2021, cerca de un millón de peruanos se encontrarán inscritos en los distintos consulados de países en el extranjero.

Bajo el actual sistema electoral nacional, estos ciudadanos sufragan por los representantes de Lima Metropolitana. No obstante, como es evidente, esto supone una distorsión considerable de la representación de este sector. Los ciudadanos residentes en el extranjero no residen en Lima y aun así votan por congresistas de esta circunscripción, lo que presupone un problema del propio principio de representación. Los residentes en el extranjero, como es natural, no se sienten representados por los congresistas de Lima Metropolitana, ni estos sienten la necesidad de canalizar las demandas de aquellos. Por estas razones, establecer escaños exclusivos para este sector es importante y necesario.

Para el caso de la Cámara de Senadores, compuesta por 50 escaños, se propone asignar un escaño a cada departamento, uno (1) a la provincia constitucional del Callao, uno (1) a Lima Metropolitana y uno (1) a Lima Provincias. El resto de escaños (24) se eligen mediante una circunscripción única nacional. Asimismo, para la Cámara de Senadores, se requiere al menos tres (3) representantes y alcanzar el cinco por ciento (5%) de votos

válidos a nivel nacional. En el caso de las alianzas, el porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por partido político adicional.

Esta distribución en la cámara alta, Cámara de Senadores, tiene en consideración dos aspectos fundamentales:

c) Desconcentración del poder. La elección de escaños obedece a la descentralización de los representantes, con al menos uno por cada circunscripción. En consecuencia, todas las circunscripciones se encuentran debidamente representadas.

d) La representación distribuida como anteriormente se ha señalado, se compensa con la proveniente de la circunscripción única. Y es que las circunscripciones uninominales producen una alta relación de desproporcionalidad entre los porcentajes de votos con los porcentajes de escaños obtenidos por un partido. En cambio, la circunscripción única es la que más proporcionalidad desarrolla entre estos dos factores. Por otro lado, la circunscripción única es el espacio en donde pueden presentarse los líderes de los partidos, contribuyendo al debate parlamentario, sobre todo si se abre la oportunidad de que los candidatos presidenciales que no ganan puedan estar presentes en el Parlamento, tal como se propone.

### 3. La eliminación del voto preferencial

149

La historia del voto preferencial en el Perú comienza en 1978 con la elección de la Asamblea Constituyente del mismo año, con un voto preferencial único y obligatorio. Luego, y con la instaurada Constitución de 1979, las elecciones de 1980 se produjeron mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada (sin voto preferencial). No obstante, este procedimiento cambiaría en 1985, retornando al voto preferencial, con la posibilidad de escoger a dos candidatos de una sola lista. A partir de este año, el voto preferencial es el modelo que aún se utiliza en el Perú en las elecciones parlamentarias<sup>4</sup>.

Realizando un análisis en las cifras de congresistas electos desde 1992, es evidente que el porcentaje de parlamentarios elegidos a causa del voto preferencial se ha ubicado entre el 26% y el 44%. El mínimo de congresistas electos mediante esta modalidad se produjo en las Elecciones Generales 2001, con solo 32 de 120 congresistas. En cambio, los resultados de las elecciones del Congreso Constituyente Democrático en 1992 y las elecciones generales del 2000 presentan los porcentajes más altos, con 42.50% y 44.17%, respectivamente.

<sup>4</sup> Ayala, H. y Mas Castillo, L. "Solo el número importa: el lugar del voto preferencial". En: Fernando Tuesta Soldevilla, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017.

Tabla N° 1: Número de parlamentarios electos que ingresaron al Congreso por la aplicación del voto preferencial

Periodo	Parlamentarios electos	Ingresaron por voto preferencial	
		Parlamentarios	%
1992-1995	80	34	42.50%
1995-2000	120	38	31.67%
2000-2001	120	53	44.17%
2001-2006	120	32	26.67%
2006-2011	120	34	28.33%
2011-2016	130	45	34.62%

Fuente: Infogob – Jurado Nacional de Elecciones (JNE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Aunque no se evidencia una tendencia al alza, o baja, en el número de parlamentarios que acceden a los puestos de representación debido al voto preferencial, sí es posible identificar que el número de congresistas elegidos por este mecanismo es una proporción considerable. Sumado a esto, se tiene que, en las últimas elecciones generales, celebradas en el año 2016, un número alto de congresistas accedieron a estos cargos sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria. Los casos de Amazonas, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tumbes y Ucayali son un ejemplo de ello. Esto demuestra la influencia que posee el voto preferencial en la inclusión de parlamentarias y parlamentarios.

Tabla N° 2: Detalle del orden de los congresistas electos en el 2016

Departamento	Número de escaños	% de congresistas que entraron al Congreso respetando el orden asignado en su lista parlamentaria	% de congresistas que entraron al Congreso sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria
Amazonas	2	0%	100%
Áncash	5	20%	80%
Apurímac	2	50%	50%
Arequipa	6	83%	17%
Ayacucho	3	67%	33%
Cajamarca	6	50%	50%
Callao	4	100%	0%
Cusco	5	80%	20%
Huancavelica	2	100%	0%

Departamento	Número de escaños	% de congresistas que entraron al Congreso respetando el orden asignado en su lista parlamentaria	% de congresistas que entraron al Congreso sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria
Huánuco	3	33%	67%
Ica	4	50%	50%
Junín	5	60%	40%
La Libertad	7	43%	57%
Lambayeque	5	60%	40%
Lima	36	17%	83%
Lima Provincias	4	100%	0%
Loreto	4	100%	0%
Madre de Dios	1	0%	100%
Moquegua	2	0%	100%
Pasco	2	100%	0%
Piura	7	57%	43%
Puno	5	0%	100%
San Martín	4	50%	50%
Tacna	2	100%	0%
Tumbes	2	0%	100%
Ucayali	2	0%	100%

Fuente: Ayala, H. y Mas Castillo, L. "Solo el número importa: el lugar del voto preferencial". En: Fernando Tuesta Soldevilla, ed. *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: PUCP, 2017

Cabe resaltar también que la presencia del voto preferencial como constante en la política peruana no se ha visto desprovista de cuestionamientos. Es más, entre los años 2006 y 2015 se han presentado cinco proyectos de ley que tenían como objetivo eliminarlo del sistema electoral. Estos proyectos de ley no llegaron a superar la votación dentro de sus comisiones o en el Pleno del Congreso de la República.

Tabla N° 3: Proyectos de ley referidos a la eliminación del voto preferencial

Fecha	Autor(es)	Grupo Parlamentario	Número de proyecto	Propuesta
23/05/2006	Flores-Aráoz, Esparza Antero	Unidad Nacional	14708/2005-CR	Eliminar el voto preferencial
10/05/2007	Bedoya de Vivanco, Javier Alonso; Castro Stagnaro, Raúl Eduardo; Menchola Vásquez, Walter Ricardo; Yamashiro Oré, Rafael Gustavo; Pérez del Solar Cuculiza, Gabriela Lourdes; Lombardi Elías, Guido Ricardo; Urtecho Medina, Wilson Michael; y Eguren Neuenschwander; Juan Carlos	Unidad Nacional	01275/2006-CR	Eliminar el voto preferencial
30/05/2007	Alegría Pastor, Mario Arturo; Cenzano Sierralta, Alfredo Tomás; Guevara Trelles, Miguel Luis; Rebaza Martell, Alejandro Arturo; Guevara Gómez, Hilda Elizabeth; Huerta Díaz, Anibal Ovidio; Herrera Pumayauli, Julio Roberto; y Gonzales Posada Eyzaguirre, Luis Javier	Partido Aprista Peruano	01353/2006-CR	Eliminar el voto preferencial
03/09/2015	Carrillo Cavero, Hugo; Otárola Peñaranda, Fredy Rolando; Isla Rojas, Víctor; Zamudio Briceño, Tomás Martín; Solorzano Flores, Ana María; Valencia Quiroz, Jaime Ruben; y Zerillo Bazalar, Manuel Salvador	Partido Nacionalista Gana Perú	04784/2015-CR	Eliminar el voto preferencial
10/11/2015	Leon Rivera, Jose Raguberto; Andrade Carmona, Fernando; Crisologo Espejo, Victor Walberto; Huaire Chuquichaico, Casio Faustino; Julca Jara, Dalmacio Modesto; y Valle Ramirez, Willyam Tito	Perú Posible	04964/2015-CR	Eliminar el voto preferencial y fortalecer la democracia interna

Fuente: Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Aunque en teoría el sistema que ofrece el voto preferencial presenta ciertas ventajas y argumentos a favor de su aplicación, como es evidente por la cantidad de proyectos de ley, en los últimos años se han desarrollado ciertas críticas en contra de esta modalidad de elección. En los siguientes apartados, tanto los argumentos a favor como en contra serán descritos y analizados.

La ventaja más evidente que presenta el voto preferencial es que su aplicación produce y refuerza vínculos entre la ciudadanía y los representantes. Esto se debe a que son los votantes los que deciden su voto por un candidato específico de la lista presentada. Este tipo de dinámicas también impacta en los candidatos pues estos, con el fin de atraer votos, se ven obligados a presentar propuestas y políticas visibles. El voto preferencial genera entonces una relación directa entre el votante, que debe elegir a quién dar su voto, y el candidato, que debe esforzarse para recibirlo.

Asimismo, el voto preferencial brinda la posibilidad a los ciudadanos de premiar o castigar a sus representantes individualmente. Por ello, los candidatos destacan sus cualidades personales para maximizar sus posibilidades de ser electos<sup>5</sup>. El voto preferencial brinda al ciudadano un mayor poder de decisión y control. Sin embargo, la individualización del voto trae consigo también diversas dificultades.

Y es que, debido a la aplicación de este modelo, existe la posibilidad del surgimiento de liderazgos que no necesariamente cuenten con el respaldo del partido político. Un candidato, aunque no ocupe los primeros lugares de la lista, puede obtener el apoyo electoral si goza de popularidad o es hábil durante la campaña. Así, el voto preferencial ocasiona el surgimiento de nuevos liderazgos que no están sujetos a las direcciones de la cúpula partidaria, lo que hace que el juego político sea menos jerarquizado y menos vertical<sup>6</sup>.

En consecuencia, el voto preferencial elimina a los partidos políticos de la ecuación democrática, pues genera que sean los mismos candidatos los que compitan para obtener un mayor número de votos. En ese sentido, sucede que los candidatos no presentan una campaña homogénea, proponiendo cada uno planes y objetivos diferentes. Por otro lado, el voto preferencial produce que las candidaturas se basen en la exposición de los medios, la popularidad de la persona o el dinero que la misma posea para realizar su campaña<sup>7</sup>. La conformación de listas bajo estos criterios produce desigualdad en la competencia, generando personalismo o vínculos clientelistas<sup>8</sup>.

Bajo esta lógica, el voto preferencial afecta sobremanera al partido político, pues la posibilidad de elegir entre los candidatos de una lista genera disputas entre ellos, lo que afecta evidentemente la unidad y disciplina partidaria. Como ya se ha mencionado, el voto preferencial produce que los candidatos se centren en impulsar su campaña. En consecuencia, existe una necesidad imperante de mantener los aparatos partidarios

<sup>5</sup> Barberá, P. "Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 132. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2010, pp. 35-63. Ver en: <https://goo.gl/XfY3GD>.

<sup>6</sup> Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: Fusades, 2015.

<sup>7</sup> Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

<sup>8</sup> Mendoza Rodríguez, F. "Voto preferencial en la República Dominicana". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 244-250.

en funcionamiento permanente y de desarrollar campañas electorales costosas, produciendo que los partidos y candidatos tengan que recaudar dinero sin indagar su origen<sup>9</sup>. De esta forma, existe una ventana de oportunidad para el financiamiento ilegal, el predominio de grupos económicos, el tráfico de influencias y, en el peor de los casos, candidatos financiados a través del narcotráfico, lavado de activos y otros delitos.

Como señala Valdés:

(...) los candidatos no buscan votos para el partido sino para ellos. Las posibilidades de salir electo dependerán de sacar más votos que sus compañeros de lista, y el candidato con más dinero tiene la ventaja, y la competencia se vuelve inequitativa<sup>10</sup>.

Como consecuencia de esta situación, el voto preferencial no solo debilita las direcciones nacionales, sino también fractura a los partidos políticos, acentuando sus efectos en países con sistemas de partidos endebles. En el Perú, un ejemplo de país sin partidos constituidos y fuertes, se realzan las tendencias centrífugas diluyendo el vehículo entre los parlamentarios y los partidos políticos. El candidato siente entonces que ha sido elegido gracias a sus méritos y trabajo personal, percibiendo que no le debe nada al partido político, por lo que la desobediencia hacia la organización política es común<sup>11</sup>.

Asimismo, existe evidencia de que los primeros puestos de las listas tienen una mayor posibilidad de entrar al Congreso<sup>12</sup> a consecuencia del voto preferencial. De esta forma, el voto preferencial también afecta al perfil de candidatos que los partidos políticos buscan, puesto que la composición de la lista congresal dependerá de si la organización política privilegia los ideales partidarios o desea conseguir una mayor cantidad de escaños. En el Perú actual, este último argumento es la principal razón por la cual la política se ha regido con una gran cantidad de candidatos con un perfil mediático, o que poseen el aparato político o financiero para la realización de campañas<sup>13</sup>.

Otro efecto negativo que tiene el voto preferencial se evidencia dentro de los propios partidos políticos. El voto preferencial modifica la competencia entre partidos políticos para convertirla en una lucha intrapartidaria. Así, los candidatos de una misma organización se disputan los votos de los simpatizantes del propio partido. Entonces, el objetivo no solo es diferenciarse del resto de organizaciones políticas, sino también de los compañeros que se encuentran en la misma línea. Además, las

<sup>9</sup> Zovatto, D. y Aguilar, I. "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 210-225.

<sup>10</sup> Valdés Escoffery, E. "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 226-243.

<sup>11</sup> Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antigua Guatemala: Fusades, 2015.

<sup>12</sup> Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

<sup>13</sup> Barrenechea, R. *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014.

listas cerradas y desbloqueadas generan que cada candidato se disocie del otro y, a su vez, se desee ser vinculado a un tema en específico. Así pues, los candidatos que aspiran contar con el apoyo de los votos preferenciales, buscan conseguir notoriedad para poder ser recordados por las y los electores<sup>14</sup>. Esta competencia política entre los propios miembros de un partido puede tener también consecuencias negativas a futuro. Y es que los candidatos electos de un partido, una vez iniciado el periodo de gobierno, pueden presentar dificultades al ejercer acciones en conjunto debido a pugnas en su campaña<sup>15</sup>.

Incluso logísticamente el voto preferencial genera problemas. Según lo evidenciado por Tuesta, la votación mediante este tipo de sistema se hace más compleja para los electores, y también el escrutinio de las mesas dura mucho más tiempo. El voto preferencial genera demoras en los resultados electorales por estas razones<sup>16</sup>.

Asimismo, el ciudadano, al tener que elegir por el número del candidato en cuestión, puede, por error, invalidar su voto. Ejemplo de ello es Panamá, donde, en los circuitos plurinominales, entre 0.3% y 1.2% de actas no fueron computadas por muy graves inconsistencias en el llenado<sup>17</sup>. En el caso del Perú, entre el 24% y el 39% de las actas congresales de imputaciones con voto preferencial han tenido algún tipo de observaciones<sup>18</sup>.

En este sentido, al realizar una comparación entre el número de los votos nulos en las elecciones presidenciales y congresales entre 1995 y el 2016, es posible comprobar que, en efecto, el voto preferencial produce un aumento en la invalidación del voto. La diferencia entre los votos nulos en presidenciales y los votos nulos en congresales es de una *ratio* en promedio de 1 a 3. Es decir, por cada voto nulo en elecciones presidenciales se registran tres en las congresales. En las últimas elecciones generales, realizadas en el año 2016, la *ratio* fue de 3.57.

<sup>14</sup> Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: Fusades, 2015.

<sup>15</sup> Zovatto, D. y Aguilar, I. "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 210-225.

<sup>16</sup> Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

<sup>17</sup> Valdés Escoffery, E. "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 226-243.

<sup>18</sup> Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: Fusades, 2015. Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

Tabla N° 4: Comparación entre el número de votos nulos en las elecciones presidenciales y congresales (1995-2016)

Año	Elecciones presidenciales	Elecciones congresales
	Votos Nulos	Votos nulos
2016	1 168 538	4 166 202
2011	584 233	2 125 438
2006	619 573	2 188 789
2001	402 436	1 352 780
2000	271 742	1 304 382
1995	769 858	3 189 198

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Debido al voto preferencial, el financiamiento de las campañas electorales también se convierte en un tópico más complicado de fiscalizar pues los costos de estas aumentan al existir una mayor competencia. Además, los organismos electorales difícilmente pueden hacer seguimiento a este gasto dividido entre todos los candidatos.

En conclusión, la aplicación del voto preferencial debilita la unidad del sistema político, encarece el proceso electoral, genera inequidad en la competencia interna de los partidos políticos, no mejora la representación y añade complejidad a la elección.

156

## 4. Renovación parcial del Congreso de la República

La renovación parlamentaria es un mecanismo usado por países con sistemas bicamerales y consta de elecciones de un número determinado de congresistas de una o ambas Cámaras en distintos periodos de tiempo.

En la actualidad, la renovación del Congreso coincide con la del Ejecutivo y es en el conjunto del número de la Cámara única, cada cinco (5) años, sin reelección inmediata.

En cambio, la renovación parcial supone la división del Congreso en partes, dos (2) desde la propuesta. Una de estas participa en un nuevo proceso electoral, que se produce entre elecciones presidenciales. La renovación parcial no es un fenómeno desconocido para los diseños peruanos ni para los de los países de la región, como Chile, Argentina, Brasil y México, que ponen en práctica este tipo de sistemas en una o ambas Cámaras en sus respectivos poderes legislativos.

## 4.1 La renovación parlamentaria en el Perú

El Perú presenta registros históricos del uso de la renovación parcial para sus Cámaras. Un repaso de las Constituciones del país demuestra el uso de esta práctica en repetidas ocasiones. La Constitución del Perú de 1823 decretaba la renovación por mitades cada dos años de la Cámara de Diputados. La Constitución de 1828 establecía una renovación parcial escalonada por tercios. Por su parte, la Constitución liberal de 1834 proponía una renovación parcial de ambas Cámaras cada dos años. La Constitución de 1860 retomaba la renovación por tercios y la de 1867 planteaba la renovación por mitades.

Sin embargo, en 1919, Augusto B. Leguía reformaba la Constitución que, promulgada un año después, no consideraba la renovación del Parlamento, pasando a una renovación total, coincidiendo esta elección con la presidencial. Una nueva carta magna en 1933 sostenía la existencia de una renovación del Senado por tercios. La Constitución de 1979 y la actual vigente, de 1993, no tomarían en cuenta ningún tipo de renovación.

El debate de incorporar un sistema de renovación parcial aún se encuentra vigente en el Perú. De esta forma, es posible citar proyectos de ley que consideran a este aspecto como un tópico importante de reforma. Como es posible apreciar en la tabla N° 5, la renovación parlamentaria es un tema aún de debate en el Congreso peruano.

Tabla N° 5: Constituciones del Perú sobre la renovación de congresistas

Constitución	Artículos sobre renovación de congresistas
Constitución de 1823	<b>Sí hay renovación parcial</b> Artículo 55. Se renovará el Congreso por mitad cada dos años; de modo que cada cuatro lo sea totalmente, designando en la primera vez la suerte los Diputados que cesaren.
Constitución de 1826	<b>Sí hay renovación parcial</b> Artículo 44. La Cámara de Tribunos se renovará, por mitad, cada dos años, y su duración será de cuatro. En la primera Legislatura la mitad que salga a los dos años, será por suerte. Artículo 48. La duración de los miembros del Senado será de ocho años, y por mitad se renovará cada cuatro años, debiendo salir por suerte la primera mitad de la primera legislatura. Artículo 61. Los Censores serán vitalicios.
Constitución de 1828	<b>Sí hay renovación parcial</b> Artículo 23. La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años. La suerte designará los diputados que deban cesar en el primer bienio. Artículo 33. El Senado se renovará por tercias partes de dos en dos años. Los Senadores nombrados en tercer lugar cesarán al fin del primer bienio; los nombrados en segundo, al fin del segundo bienio; y en lo sucesivo, los más antiguos.
Constitución de 1834	<b>Sí hay renovación parcial</b> Artículo 50. Las Cámaras se renuevan por mitad cada dos años.

**Constitución****Artículos sobre renovación de congresistas**

Constitución de 1839

**Sí hay renovación parcial**

Artículo 22. La Cámara de Diputados se renovará por terceras partes cada dos años, y la de Senadores por mitad cada cuatro años.

Artículo 23. La renovación de los Diputados se hará por suerte en los dos primeros bienios, y la de Senadores por mitad en el primer cuadrenio.

Constitución de 1856

**Sí hay renovación parcial**

Artículo 43. Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.

Artículo 53. El Congreso se renovará anualmente por terceras partes. Los Representantes podrán ser reelectos y sólo en este caso será renunciante el cargo.

Constitución de 1860

**Sí hay renovación parcial**

Artículo 57.- Las Cámaras se renovarán cada bienio por terceras partes, al terminar la Legislatura ordinaria

Constitución de 1867

**Sí hay renovación parcial**

Artículo 57. El Congreso se renovará cada dos años por mitad al terminar la Legislatura Ordinaria.

Constitución de 1920

**No hay renovación parcial**

Artículo 70. La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años. Los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo.

Constitución de 1933

**Solo se renueva el Senado, elegido por tercios**

Artículo 93.- La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años y se renueva íntegramente al expirar su mandato.

Artículo 94.- El Senado es elegido para un período de seis años, y se renueva por tercios cada dos años.

Artículo 97.- El Poder Ejecutivo convoca a elecciones generales para Presidente de la República y diputados, "y para la renovación de los tercios senatoriales".

Constitución de 1979

**No hay renovación parcial**

Artículo 166. El Senado se elige por un período de cinco años. El número de Senadores elegidos es de sesenta. Además, son Senadores vitalicios los ex Presidentes Constitucionales de la República, a quienes no se considera para los efectos del Art. 169. Los candidatos a la presidencia y vicepresidencia pueden integrar las listas de candidatos a Senadores o Diputados

Artículo 167. La cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años. Se renueva íntegramente al expirar su mandato o en caso de ser disuelta conforme a la Constitución. El número de Diputados es de ciento ochenta. La ley fija su distribución tomando en cuenta principalmente la densidad electoral. Toda circunscripción tiene por lo menos un Diputado.

Constitución de 1993

**No hay renovación parcial**

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Fuente: Constituciones del Perú.

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 4.2 ¿Por qué renovar?

Las intenciones y los objetivos de la renovación parlamentaria se han visto muchas veces malinterpretados. Si bien existe un nuevo proceso electoral en donde los ciudadanos pueden elegir a nuevos representantes, esto no debe confundirse como una oportunidad para premiar o castigar a los legisladores. La renovación no es sinónimo de vacancia o revocatoria contra los parlamentarios. Al contrario, si se adopta la sugerencia planteada por la Comisión de eliminar el voto preferencial, no son los congresistas los que son castigados o premiados con el voto, sino los partidos políticos.

Introducir la renovación parlamentaria en el sistema político/electoral nacional producirá efectos inmediatos. La existencia de un sistema de renovación causará un efecto directo en el comportamiento de los legisladores, así como en el voto de los ciudadanos.

La renovación de congresistas produce la presencia de legisladores con horizontes temporales distintos: Los que no son renovados en el siguiente periodo tienen tiempo para formular políticas a mediano plazo, mientras los que deben defender sus cargos son presionados para canalizar demandas coyunturales, con una legislación orientada al corto plazo. Así pues, los incentivos y las consideraciones temporales son distintos, aunque ambos se complementan en la elaboración de proyectos a favor de la ciudadanía<sup>19</sup>.

Asimismo, es posible identificar ciertas ventajas que produce la renovación parlamentaria en el sistema político/electoral peruano. Estas son:

5. Participación del electorado. La ciudadanía participa en una nueva elección en donde tiene la oportunidad de modificar la composición del Congreso. Asimismo, permite la constante vigilia y evaluación del desempeño de las organizaciones políticas en el Parlamento. La renovación parlamentaria produce una ciudadanía más activa.
6. Mejor gobernabilidad. Al ser los procesos de gobierno más cortos, las organizaciones políticas se encuentran más enfocadas en mejorar su desempeño ante el temor de perder escaños. Los problemas con la legitimidad de congresistas podrán ser subsanados en plazos razonables. Y las mayorías opositoras son más propensas a colaborar con el gobierno.
7. Mejora cualitativa de los partidos políticos. Las organizaciones políticas, al estar expuestas a procesos electorales constantes se ven en la necesidad de formar una mínima institucionalidad para afrontar las elecciones. Asimismo, genera una constante renovación de los cuadros políticos y una mayor democratización del partido político.

<sup>19</sup> Reynoso, D. "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina". *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 18, n.º 35. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - México, 2010, pp. 105-144. Ver en: <https://goo.gl/G2aQ6C>.

8. Finalmente, desde el lado del gobierno, este tiene la oportunidad para generarse más apoyo para sus políticas, pero también enfrenta un riesgo, si el incumplimiento de sus planes le origina la pérdida de apoyo parlamentario e, incluso, una mayoría si fuera el caso.

La ventaja principal de la renovación parlamentaria será obtener una mejora cualitativa tanto de los legisladores como de las organizaciones políticas. Además, los ciudadanos se involucrarán más en la política nacional, teniendo en su voto la posibilidad de corregir el déficit de representatividad. Por otra parte, y como ya se ha mencionado, la frecuencia de las elecciones dinamizará a los partidos políticos, exigiendo que estos sean representativos. .

En el caso de que el sistema no cuente con el voto preferencial y contemple la renovación del Parlamento, esto obligará a los partidos políticos a fortalecer su imagen y controlar el accionar de sus parlamentarios<sup>20</sup>.

### 4.3 Periodicidad y detalles de la renovación

Como ya se ha mencionado, existen distintos periodos adoptados por diferentes países para desarrollar la mencionada renovación de miembros del Parlamento. La diferencia entre escoger una renovación parcial por tercios o mitades depende tanto del número de parlamentarios como del periodo de sus mandatos, y de un análisis de su calendario electoral.

En consecuencia, teniendo en cuenta los factores ya mencionados y la propuesta de bicameralidad contemplada por la CANRP, la renovación parcial es el formato más razonable a adoptar. Esto se debe a que este permite la elección de un número considerable de representantes (65) y, a su vez, no satura a la ciudadanía con procesos electorales.

Asimismo, es necesario complementar esta medida con la extensión del mandato subnacional (regional y municipal) a cinco (5) años, con un ordenamiento del cronograma electoral. Esto con la finalidad de tener una primera elección parlamentaria cinco semanas después de la presidencial y en simultáneo con la segunda vuelta, si es que ameritase la misma, y una segunda elección junto a la regional y municipal.

<sup>20</sup> Tuesta Soldevilla, F. "Las mitades del Congreso". *blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/*, Lima, 18 de agosto de 2009. Ver en: <https://goo.gl/tp61WF>.

Siguiendo este esquema, el calendario propuesto es el siguiente:

Gráfico N° 1: Propuesta de calendario electoral (cinco [5] años por cada mandato y renovación parcial)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

De esta forma, mediante la simultaneidad de elecciones se consigue, además de mejorar el calendario electoral, disminuir el presupuesto electoral, pues se combinan dos procesos electorales. Esto también facilita la tarea de organización por parte de los organismos electorales y no supone un gasto elevado, ya que se usan recursos de la elección general y de la regional y municipal para cubrir la renovación parcial del Congreso.

#### 4.4 Inicio de aplicación

Asimismo, es necesario considerar que la presente propuesta busca iniciar el proceso de renovación parcial del Congreso desde el año 2021. Esto implica que la mitad de congresistas escogidos solo ocuparán este cargo durante dos años y medio. Esta medida se producirá una única vez.

Desde la propuesta, la manera en que se escoge qué congresistas en específico se renuevan, se realiza dividiendo el número de escaños en dos proporciones iguales y tomando en consideración una división equitativa de los escaños dentro de las circunscripciones. En los casos de circunscripciones impares, se realiza un arreglo para dividir a las mismas de tal forma que se complementen con otras también impares.

De esta forma, la división de grupos propuesta es la siguiente:

Tabla N° 6: Propuesta de división para renovación parcial de escaños en el Congreso

Departamentos	Electores	Elecciones 2021	Elecciones 2024	Elecciones 2026
Amazonas	291 920	2	1	1
Áncash	870 629	5	3	2
Apurímac	303 697	2	1	1
Arequipa	1 100 447	6	3	3
Ayacucho	454 455	3	2	1
Cajamarca	1 069 604	6	3	3
Callao	792 637	4	2	2
Cusco	981 493	5	2	3
Huancavelica	292 708	2	1	1
Huánuco	564,096	3	1	2
Ica	617 671	4	2	2
Junín	936 888	5	3	2
La Libertad	1 372 611	7	4	3
Lambayeque	941 173	5	2	3
Lima Metropolitana	7 283 679	36	18	18
Lima provincias	735,932	4	2	2
Loreto	675 528	4	2	2
Madre de Dios	103 724	1	0	1
Moquegua	140 617	2	1	1
Pasco	193 519	2	1	1
Piura	1 341 718	7	3	4
Puno	901 482	5	3	2
San Martín	610 097	4	2	2
Tacna	269 714	2	1	1
Tumbes	163 849	2	1	1
Ucayali	365109	2	1	1
<b>Total</b>			<b>65</b>	<b>65</b>

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Es necesario resaltar que la presente propuesta debe encontrarse integrada con un sistema parlamentario bicameral, la eliminación del voto preferencial y un mandato regional y municipal de cinco (5) años, a efectos de que se produzca un orden secuencial en el calendario electoral (ver el gráfico N° 1).

De todos estos elementos es necesario destacar la bicameralidad, pues este es un requisito inherente para contemplar la posibilidad de una renovación parcial. Todos los países de América Latina que usan este sistema de elección cuentan con ambas Cámaras, afectando la renovación solo a la de Diputados, mientras que la de Senadores, con el fin de mantener la estabilidad, cumple su periodo similar al Poder Ejecutivo. De esta forma, la presente propuesta promueve la participación ciudadana, fortalece los partidos políticos, evita su fraccionamiento y falta de cohesión, y mejora la gobernabilidad.

## 5. Paridad y alternancia

En un sistema democrático, la inclusión de los sectores históricamente subrepresentados de la política es de vital importancia para una mayor participación y representación de las demandas ciudadanas. Algunos de los instrumentos legales para incluir a estos grupos son las medidas de acción afirmativa, entre las que incluyen cuotas electorales, medidas de paridad y mandatos de posición (como la alternancia). Estas últimas pueden ser definidas como mecanismos que parten de la premisa de que las relaciones desiguales existentes en las sociedades inciden también en el sistema político<sup>21</sup>. Es decir, no todas las personas puedan competir en las mismas condiciones para hacer efectivo su derecho a ser elegido o elegida.

Uno de los sectores con una representación disminuida dentro del Congreso de la República, a pesar de tener más del 50% de electores en el padrón electoral, son las mujeres<sup>22</sup>. Y es que, es innegable que el sector femenino no cuenta con las mismas oportunidades para acceder a la política nacional. Una primera prueba de ello es el número de congresistas que forman parte del Congreso. Desde la obtención del voto femenino y la posibilidad de que las mujeres integren puestos de elección popular, los números de mujeres dentro del Parlamento no son proporcionales con el número que este sector representa a nivel de la población electoral.

<sup>21</sup> Jaramillo, C. "Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas". *oraculus.mx*, Ciudad de México, 25 de enero de 2019. Ver en: <https://goo.gl/MLwfv0>.

<sup>22</sup> En el último proceso electoral, el referéndum de diciembre de 2018, las mujeres registradas en el padrón electoral fueron 12 271 137, representando el 50.35% del total de electoras y electores. Los varones fueron 12 102 684, representando el 49.65%.

Gráfico N° 2: Número de parlamentarios hombres y mujeres (1956-2016)



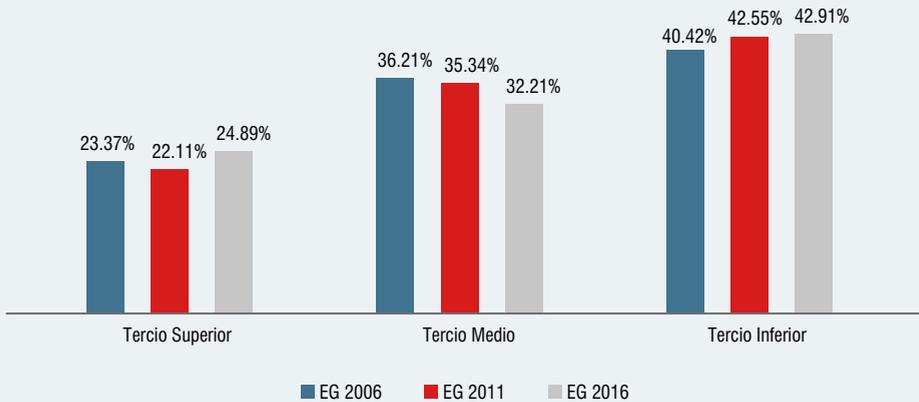
Fuente: Infogob - JNE  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

164

Ahora bien, la baja representación dentro del Legislativo no es el único problema que, además de grave, afecta a la candidatura de un sector importante de la población electoral. A este se le suma que la presentación de las listas legislativas obedece a un formato de lista cerrada y bloqueada, sin incluir la alternancia. En consecuencia, el partido político es el que establece el orden en el que se ubican las candidaturas. Una mirada a los datos estadísticos de los puestos ocupados por mujeres en las listas presentadas en las tres últimas elecciones parlamentarias, muestra que más del 70% son ubicadas en los tercios medio e inferiores, y un 41% son las que terminan con los últimos números de la lista<sup>23</sup>. Dejar a las mujeres al final de la lista es una manera sutil y poco controlada de excluir a este sector de la política. Este tipo de estrategias afectan considerablemente la presencia femenina en el Congreso, pues los últimos números de la lista son los que tienen una menor posibilidad de ser elegidos.

<sup>23</sup> Jaramillo, C. "Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas". *oraculus.mx*, Ciudad de México, 25 de enero de 2019. Ver en: <https://goo.gl/MLwfv0>.

Gráfico N° 3: Candidaturas femeninas según ubicación en la lista



Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

A esto se le suma el voto preferencial con el que se eligen a los representantes del Congreso. Investigaciones sobre este tema demuestran cómo las candidaturas femeninas se ven favorecidas con la implementación de listas cerradas y medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género con mandato de posición.

De esta forma, la propuesta plantea, para fomentar la representación dentro del Congreso, la paridad de género (50% de varones y 50% de mujeres) con alternancia (como mandato de posición) en las listas de candidaturas. Esto quiere decir que la conformación de la lista debe seguir una secuencia mujer-varón-mujer-etc., o varón-mujer-varón-etc. Esta propuesta permitirá que un sector en situación de vulnerabilidad, que además representa más de la mitad de la población, tenga mejores condiciones para participar de forma efectiva en la toma de decisiones, un componente esencial para el fortalecimiento de la democracia.

De hecho, diversos tratados internacionales a los que el Perú está sujeto promueven este tipo de medidas con la finalidad de garantizar la igualdad política de la mujer, como la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención do Belem do Pará). Asimismo, el Perú promueve también en su legislación nacional la igualdad de género (Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N° 28983), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

## 6. La representación indígena

Dentro de un estado democrático, la representación política es uno de sus principales pilares. A su vez, el Congreso es la institución que canaliza todas las demandas ciudadanas y las soluciona mediante la creación de políticas públicas. En consecuencia, el Parlamento debe representar todas las voces del Estado destacando sobre todo a las minorías que requieren que sus necesidades sean escuchadas y resueltas.

En consecuencia, para mejorar la representatividad del Congreso, es necesario mantener porcentajes mínimos que aseguren esta representación diversa. Como ya se ha argumentado, una de estas medidas es la incorporación de una circunscripción destinada exclusivamente a ciudadanos y ciudadanas en el extranjero. Sin embargo, además de ese sector, existe otro que no se está tomando en cuenta en la representación nacional. Así pues, en el Perú no se contemplan medidas a favor de la representación de la población indígena en el Legislativo.

Este aspecto es especialmente preocupante debido a la gran proporción de indígenas en el Perú. Si se comparan las cifras referentes a este factor a nivel latinoamericano, es posible destacar que el Perú es el tercer país con más ciudadanos indígenas, ubicándose, en América del Sur, solo detrás de Bolivia.

166

Tabla N° 7: Proporción de población indígena en América Latina

País	Porcentaje/Proporción del total de habitantes
Bolivia	71
Guatemala	66
Perú	47
Ecuador	38
Honduras	15
México	14
Panamá	10
Chile	8
El Salvador	7
Nicaragua	5
Colombia	1.8
Paraguay	1.5
Argentina	1
Venezuela	0.9
Costa Rica	0.8
Brasil	0.4
Uruguay	0.4

Fuente: Konrad Adenauer Stiftung. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Bolivia: Konrad Adenauer Stiftung, 2011

Los pueblos indígenas, en los términos que plantea la normativa internacional, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentran dispersos en muchos departamentos del país, no siendo recogidas sus necesidades por el Legislativo. En América Latina, países como Colombia, Ecuador y Bolivia, que cuentan con los mismos niveles de comunidades nativas que el Perú, establecen una circunscripción especial para este sector. La creación de un escaño especial es una manera efectiva para representar de forma real y efectiva a las comunidades indígenas que, durante años, difícilmente han tenido una representación efectiva.

El Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, contiene un mandato por el cual los pueblos indígenas deben gozar plenamente de sus derechos, sin obstáculos ni discriminación, lo que incluye a los derechos de participación política, para lo cual se deben allanar las dificultades que experimentan dichos pueblos<sup>24</sup>.

En el Perú, si bien existe un sistema de cuotas electorales para los pueblos indígenas, aplicable para los consejos regionales y concejos municipales, ninguna medida de acción afirmativa se ha planteado para el ámbito nacional.

En ese sentido, esta propuesta plantea la creación de una circunscripción electoral especial para la población indígena, en la línea de otros proyectos de ley sobre la materia (ver la tabla N° 8).

Tabla N° 8: Proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 2695/2017-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial de afroperuanos con dos (2) escaños.
Proyecto N° 2752/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena.
Proyecto N° 2766/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena.
Proyecto N° 3423/2018-JNE	Congreso de la República – Nuevo Perú	2018	Representación de la población indígena y afroperuana en el Congreso.

Fuente: Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

<sup>24</sup> Artículos 2 a 5 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La propuesta se centra en asignar un escaño para la representación de la población indígena, cuyo sistema de votación implementado pueda ir generando mejores mecanismos representativos.

En las Elecciones Generales 2021, lo que se plantea es que se diferencie en listas independientes a los candidatos indígenas y no indígenas. Con ello, en los departamentos en que se identifique población indígena, la votación de la población impactará en la elección de los representantes por dicho departamento o distrito electoral, pero también en determinar cuál sería el parlamentario elegido por la representación indígena.

Ahora bien, hacia el futuro y con apoyo de censos y otros instrumentos de medición, se considera importante generar una mejor identificación de quiénes pertenecen a pueblos indígenas, para, con ello, generar un padrón electoral especial y que sea progresivamente este grupo de ciudadanas y ciudadanos los únicos que puedan elegir y ser elegidos como parte de la representación indígena (en el ámbito nacional y subnacional).

## 7. Análisis costo beneficio

168

De aprobarse esta iniciativa, se modificarán la fecha de la segunda elección presidencial y de la elección parlamentaria; el porcentaje y número de representantes mínimo para la distribución de escaños; se incorporará la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, estableciendo circunscripciones electorales más pequeñas y también circunscripciones especiales (peruanos en el extranjero, y de representación indígena); se eliminará el voto preferencial; y se añadirá la paridad y la alternancia de género. Todas estas propuestas no constituyen gasto alguno para el erario del Estado, incluyendo la incorporación del sistema bicameral, pues esta se realizará respetando el límite de gasto actual.

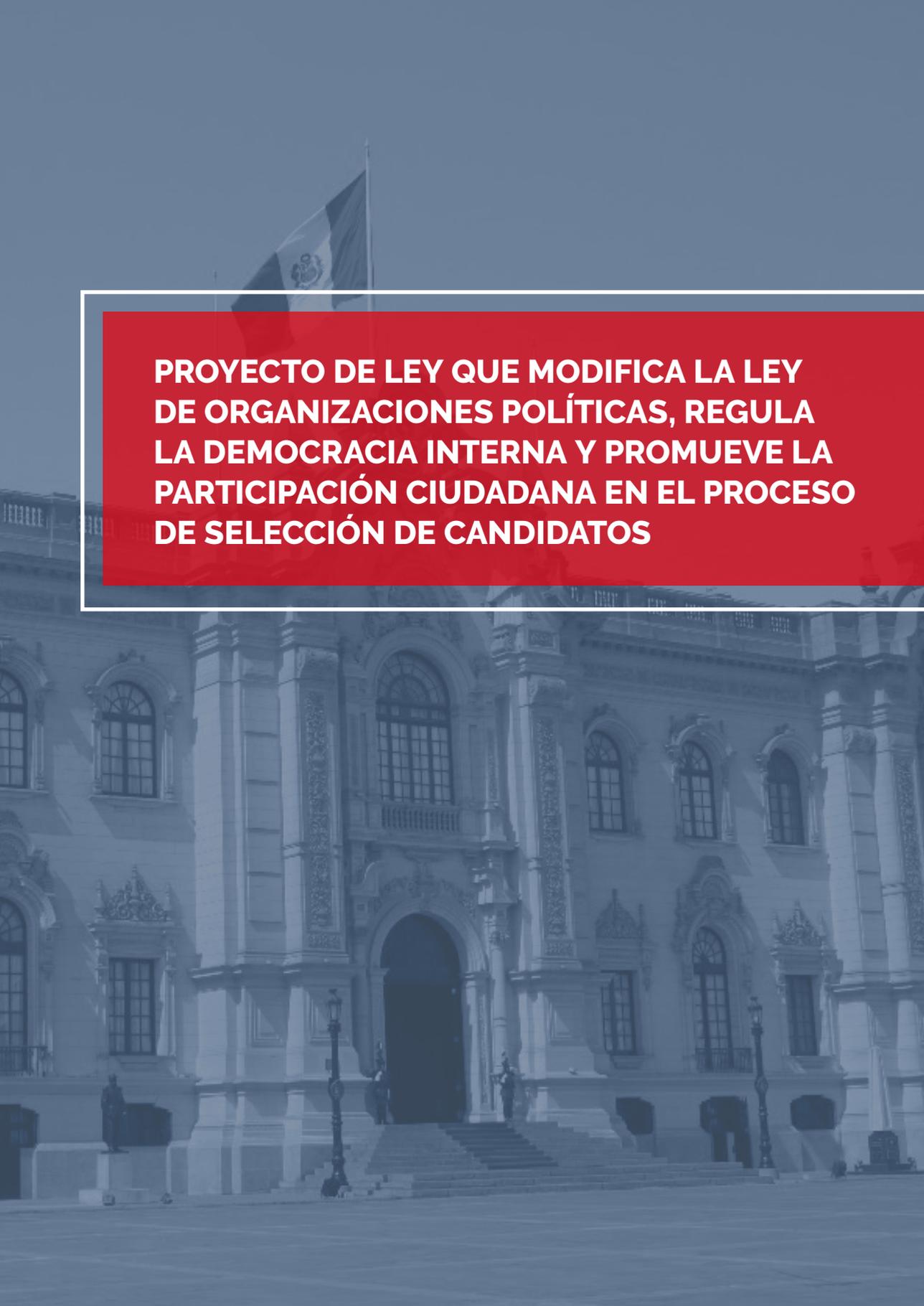
La propuesta mejorará la legitimidad del Congreso de la República, de los partidos políticos, de la representación ciudadana y el sistema político/electoral. Las propuestas contempladas en el presente proyecto de ley se centran en incrementar las posibilidades para el mejor funcionamiento de todas las instituciones ya mencionadas. Esto a su vez favorecerá en mejorar los niveles de credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, generando también un mejor apoyo de parte de la ciudadanía hacia el sistema democrático. La propuesta presentada mejorará, sin lugar a dudas, la calidad de democracia.

## 8. Impacto de la norma en la legislación vigente

La propuesta implica la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones en lo relativo a sistema electoral aplicable para las Elecciones Presidenciales y Congresales, con el detalle siguiente:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 18.-</b> Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.</p>	<p><b>Artículo 18.-</b> Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección <b>el quinto domingo después de la primera elección</b>, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.</p>
<p><b>Artículo 20.-</b> Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.</p> <p>Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.</p>	<p><b>Artículo 20.-</b> Las Elecciones para Congresistas se realizan <b>el quinto domingo después de la primera elección presidencial, conjuntamente con la segunda elección presidencial, si la hubiera.</b></p> <p>Para acceder al procedimiento de distribución de escaños <b>de la Cámara de Diputados</b>, se requiere haber alcanzado al menos <b>cinco (5)</b> representantes en más de una circunscripción electoral y al menos cinco por ciento (5%) <b>de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Diputados. Para la Cámara de Senadores, al menos tres (3) representantes y haber alcanzado al menos y cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Senadores.</b></p> <p><b>De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.</b></p> <p><b>La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados se eligen por un periodo de cinco (5) años. La Cámara de Diputados, en la mitad de su conformación, se renueva a la mitad de ese periodo. La elección para su renovación se realiza el primer domingo del mes de noviembre en simultáneo con las elecciones regionales y municipales.</b></p>
<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.</p> <p>Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.</p>	<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p><b>La Cámara de Senadores se compone de cincuenta (50) congresistas.</b></p> <p><b>La Cámara de Diputados se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.</b></p> <p><b>Para la elección de la Cámara de Diputados, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.</b></p> <p><b>Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños. Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.</b></p> <p><b>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.</b></p> <p><b>Las circunscripciones electorales no pueden ser de más de cinco (5) escaños, distribuidas proporcionalmente a la población electoral.</b></p> <p><b>La asignación de escaños se realiza mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora.</b></p> <p><b>Para la elección de la Cámara de Senadores, se asigna un (1) escaño a cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias. Los restantes, se eligen por circunscripción única nacional.</b></p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 116.-</b> Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.</p>	<p><b>Artículo 116.-</b> Las listas de candidatos al Congreso en cada <b>circunscripción electoral</b> deben incluir <b>no menos del cincuenta por ciento (50%)</b> de mujeres o de varones, <b>ubicados en la lista de manera alternada</b>. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.</p>
	<p><b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS</b></p> <p><b>Primera.- Número de congresistas en la Cámara de Diputados</b></p> <p><b>En las Elecciones Generales 2021, se elegirán 133 congresistas, 130 en circunscripciones electorales ordinarias y 3 en circunscripciones electorales especiales (2 en para peruanos en el extranjero y 1 para pueblos indígenas).</b></p>
	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA</b></p> <p><b>Segunda.- Primera renovación de la Cámara de Diputados</b></p> <p><b>Antes de las Elecciones Generales del año 2021, se determina por sorteo los escaños de la Cámara de Diputados que se renuevan en la primera oportunidad en que se aplique este mecanismo.</b></p>



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY  
DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, REGULA  
LA DEMOCRACIA INTERNA Y PROMUEVE LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO  
DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS**



## PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, REGULA LA DEMOCRACIA INTERNA Y PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

173

### LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, REGULA LA DEMOCRACIA INTERNA Y PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

#### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para regular la democracia interna en las organizaciones políticas y promover la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.

#### **Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley de Organizaciones Políticas**

Modifícanse los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

#### “Artículo 19.- Democracia interna

La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y **organizaciones políticas regionales** debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral de la agrupación política.

**Las modificaciones al Estatuto y al Reglamento Electoral deben ser inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y solo proceden si fueron aprobadas por el órgano competente de la organización política hasta treinta (30) días antes de la convocatoria a elecciones internas.”**

#### “Artículo 20.- Del órgano electoral

La elección de **autoridades de la organización política** se realiza por un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados **colegiados**. **Se rige por lo establecido en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral, los que deben garantizar la pluralidad de instancias y el respeto del debido proceso electoral.**

174

La elección de los candidatos a cargos de elección popular se realiza conforme se regula en la presente ley. El órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros, coordina con los organismos electorales para la realización de esta elección y resuelve en primera instancia las impugnaciones a las que hubiera electoral. Puede contar con órganos descentralizados colegiados, para el ejercicio de sus funciones.”

#### “Artículo 21.- Participación de los organismos electorales en la elección interna de cargos de elección popular

Las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas seleccionan de manera obligatoria sus candidatos a cargos de elección popular, mediante elecciones realizadas de manera simultánea, a nivel nacional, con voto secreto y obligatorio de afiliados y no afiliados a la organización política, de conformidad con la presente ley y demás normativa electoral vigente, el Estatuto y el Reglamento electoral.

En estas elecciones internas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con la información del Registro de Organizaciones Políticas, elabora el padrón electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales organiza las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y resuelve controversias en apelación, agotadas las instancias al interior de la organización política.”

**“Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular**

Las elecciones para la selección de candidatos a cargos a elección popular se realizarán de manera simultánea. Para las Elecciones Generales, estas se realizan el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las Elecciones Regionales y Municipales, se realizan el primer domingo de mayo del mismo año de la elección.”

**“Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección**

23.1 Para las elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, solo se somete a elección los siguientes cargos:

- a) Presidente de la República.
- b) Representantes al Congreso.
- c) Gobernador Regional.
- d) Alcalde **provincial y distrital.** (...)

**“Artículo 24.- Elección interna para cargos de elección popular**

**24.1 En las elecciones internas, deben votar todos los electores que se encuentren inscritos en el padrón electoral.**

**24.2 En las Elecciones para los cargos a Presidente de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, las organizaciones políticas eligen al menos las cuatro quintas (4/5) partes de sus candidatos a cargos de elección popular entre sus afiliados, en elecciones con voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.**

Antes de la realización de las elecciones internas, se determina el lugar en las listas de los candidatos designados. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. En el caso de las alianzas, debe indicarse la organización política que efectuó la designación.

Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.

Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley Los postulantes en las elecciones internas

deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.

En las elecciones a la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, las postulaciones a las elecciones internas son presentadas y votadas de manera individual, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política.

El candidato a la Presidencia de la República se elige entre los afiliados de la organización política. Los candidatos a la Vicepresidencia de la República se eligen según lo establecido en el Estatuto y el Reglamento Electoral.

Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos y su ubicación en la lista.

Para la Cámara de Senadores y Diputados, en las circunscripciones plurinominales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas debe tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada.

Ante la renuncia o el impedimento permanente de un candidato elegido, lo reemplaza el siguiente candidato más votado, cumpliendo los demás requisitos establecidos en la ley.

Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de la organización política no menos del 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda.

24.3 En las elecciones regionales y municipales, solo se eligen los candidatos a gobernador regional y alcalde provincial y distrital.

Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.

Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos

Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de las organizaciones políticas regionales no menos del

cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción.

Los demás cargos se eligen, entre sus afiliados, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto.

Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.

Para los Consejos Regionales y los Concejos Municipales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas debe tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada”.

**“Artículo 25.- Elección de autoridades internas de la organización política**

La elección de autoridades del partido político u **organización política regional** se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.

La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el Estatuto y el Reglamento Electoral.

Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley.

Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en el marco de sus competencias.”

**“Artículo 26.- Participación de hombres y mujeres en elecciones de la organización política**

Entre los **cargos de dirección del partido político**, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de autoridades.

Las listas de candidatos para cargos de elección popular se rigen conforme a la presente Ley y a la ley de la elección de la cual se trate.”

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

### **Única.- Tiempo de afiliación en organizaciones políticas para el año 2021**

En las Elecciones Generales de 2021, los postulantes a las elecciones internas de las organizaciones políticas tendrán como mínimo seis (6) meses de afiliación en la organización política de la cual se trate.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

### **Única.- Derogatoria**

Deróguese el artículo 27 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, REGULA LA DEMOCRACIA INTERNA Y PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

## Exposición de motivos

### 1. Identificación del problema

Los partidos políticos son los actores centrales de los procesos democráticos, en tanto ellos articulan la oferta política que cubre los cargos de representación popular. Si entendemos a los partidos en su dimensión mínima, se trata de organizaciones políticas que presentan candidatos a los procesos electorales<sup>1</sup>. Esto implica que para que la dinámica de representación y de gobierno funcione en una democracia, los partidos deben cumplir con presentar candidatos idóneos a los diferentes cargos en disputa.

Sin embargo, uno de los grandes problemas de la democracia peruana es la extrema debilidad de sus partidos políticos<sup>2</sup>; y partidos débiles tienden a presentar candidatos no idóneos. Candidatos idóneos, en sistemas democráticos consolidados, surgen porque son el producto del desarrollo de carreras políticas al interior de un mismo partido, o de un grupo reducido de ellos, siguiendo algún perfil ideológico o programático mínimamente distinguible, y con una trayectoria en la que se ven permanentemente en la obligación de rendir cuentas de sus acciones ante los ciudadanos, electores, autoridades y ante compañeros de su partido.

<sup>1</sup> Sartori, G. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

<sup>2</sup> Tanaka, M. *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005; Levitsky, S. y Cameron, M. A. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.º3. New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 1-33.

En partidos más consolidados, los cargos dirigenciales y los cargos de elección popular se designan mediante procedimientos democráticos, competitivos, entre militantes que desarrollan carreras a su interior. Estos mecanismos democráticos tienden a favorecer la consolidación de liderazgos capaces de suscitar apoyo tanto entre sus compañeros de partido, como entre ciudadanos en general, además de limitar la aparición de estructuras autoritarias dentro de las organizaciones políticas y promover la renovación ordenada de liderazgos<sup>3</sup>.

Por el contrario, en el caso peruano, se tiene un excesivo número de partidos y de organizaciones políticas regionales registrados que no son realmente representativos ni cuentan con un cuadro de militantes o afiliados capaces de cubrir los cargos en disputa en las elecciones en las que deben participar. A la fecha, se cuenta con 24 partidos políticos nacionales y 181 movimientos regionales inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP)<sup>4</sup>. En general, las organizaciones políticas se muestran extremadamente frágiles, altamente personalistas, sin cuadros o militantes, por lo que tienden a funcionar como “coaliciones de independientes”<sup>5</sup>. Ante este panorama, lo que tiende a ocurrir es que los cargos de elección popular se mercantilizan, mientras que, en otros casos, se deciden de manera arbitraria, autoritaria o improvisada por las dirigencias. El resultado de todo esto es que los partidos y las organizaciones políticas regionales terminan colocando en cargos de representación a personajes que no tienen mayor vínculo con el partido, sin mayor trayectoria partidaria o pública, lo que se expresa en malas gestiones, en la desatención del vínculo representativo y en la proliferación de conductas oportunistas, particularistas e, incluso, en casos de corrupción<sup>6</sup>.

Por todas estas razones urge hacer un cambio en el modo en el que los partidos funcionan internamente y en cómo seleccionan a sus candidatos y autoridades. Una reforma debería apuntar a que los partidos y organizaciones políticas regionales tengan mecanismos democráticos obligatorios de selección de candidatos y autoridades; y que en ellos solo puedan ser elegidos militantes o afiliados con un mínimo de pertenencia en sus organizaciones políticas, registradas en un padrón de afiliados confiable y público; que el cumplimiento de las condiciones de ejercicio de la democracia interna permita además “depurar” del sistema a partidos y organizaciones políticas regionales

<sup>3</sup> Sobre este tema ver, entre muchos otros, Hazan, R. Y. y Rahat, G. *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press, 2010; y Freidenberg, F. “Democracia interna en los partidos políticos”. En: D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, comp.. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2007.; Freidenberg, F. “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Electoral*, vol. 1, n.º 17. San José Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones, 2006, pp. 17-22.

<sup>4</sup> Según información del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), actualizada al 1 de marzo de 2019.

<sup>5</sup> Zavaleta, M. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014; Tanaka, M. y Meléndez, C. “The Future of Peru’s Brokered Democracy”. En: D. Abente y L. Diamond, eds. *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014, pp. 65-87.

<sup>6</sup> Ver al respecto: Jones, M. “Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. En: Ernesto H. Stein, Mariano Tommasi y Carlos Scartascini, eds. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, pp. 19-46.

poco representativos, para así tener un número menor de ellos, pero más fuertes y con legitimidad ante la ciudadanía. Por ello, este proyecto propone la realización de elecciones internas de manera obligatoria para todos los partidos y organizaciones políticas regionales, para elegir sus candidatos a la Presidencia de la República, diputados, senadores, gubernaturas, alcaldías provinciales y distritales, según corresponda, en las que participen los organismos electorales en el ámbito de sus competencias.

Si bien la legislación vigente contempla la realización de elecciones internas para seleccionar los candidatos y autoridades de los partidos y organizaciones políticas regionales, ellas no cumplen con sus propósitos. La legislación vigente (el artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas) señala que:

(...) están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos:

- a) Presidente y Vicepresidentes de la República.
- b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino.
- c) Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales.
- d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales.
- e) Cualquier otro que disponga el Estatuto.

Estos candidatos, según el artículo 24 de la misma ley, se eligen en una amplia gama de 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
- (...) Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los consejeros regionales y para regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa.

Sin embargo, la legislación vigente no establece que los resultados de las elecciones internas sean de cumplimiento obligatorio para los partidos y organizaciones políticas regionales, además de que la supervisión de la validez y legitimidad de su realización es muy débil. No queda claro quiénes participan en las elecciones internas, cómo se define la lista definitiva de candidatos y qué nivel de relación o compromiso tienen con la organización política que los postula. Como consecuencia, las autoridades electas suelen tener un vínculo o un compromiso muy débil con las organizaciones políticas que las presentaron, lo que atenta contra la calidad de la representación y el respeto al mandato expresado en las urnas.

En el Congreso electo en 2016, por ejemplo, apenas el 23% (23.1%) de los parlamentarios (lo que equivale a 30 congresistas electos) pertenecen a la agrupación política por la que postularon; es más, el 28.5% de los congresistas electos (37 congresistas) militaron antes en un partido diferente al que postularon en 2016<sup>7</sup>. Es por esto que no es de extrañar que en los últimos parlamentos haya habido una escasa disciplina en las bancadas electas en el Congreso, por lo que, al final de cada periodo parlamentario, el número de bancadas sea notoriamente mayor al del inicio. Así, el período 2001-2006 se inició con cinco grupos parlamentarios y terminó con ocho; el período 2006-2011 se pasó igualmente de cinco a ocho; y el período 2011-2016 inició con seis y terminó con nueve. En lo que va del periodo 2016-2021, pasamos de seis grupos parlamentarios, conformados al inicio, a diez actualmente registrados. Al mismo tiempo, en el Congreso actual llegaron a ser elegidos nueve congresistas con sentencias en materia civil y diez con procesos judiciales en curso por diferentes delitos<sup>8</sup>, lo que muestra que el proceso de selección de candidatos tiene mucho que mejorar. Todo esto afecta la representación y también la gobernabilidad y estabilidad del país.

En consecuencia, las elecciones internas, tal como están reguladas en la actualidad, no cumplen el objetivo de fortalecer y hacer más representativas a las organizaciones políticas, por lo que requieren de una reforma profunda.

Entonces, urge tener una mejor regulación de las elecciones internas. Ello nos lleva a la pregunta: las modalidades que asumen estas, ¿deben dejarse al libre albedrío de los partidos cuál asumir o deben ser pauteadas de manera más estricta por la ley? En América Latina, existe una gran diversidad de situaciones y, en la mayoría de los casos, hay cierta flexibilidad en cuanto a sus modalidades de realización al interior de cada organización política.

<sup>7</sup> Asociación Civil Transparencia. *Perfil del Congreso de la República 2016 - 2021*. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2016.

<sup>8</sup> Asociación Civil Transparencia. *Perfil del Congreso de la República 2016 - 2021*. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2016, p. 10.

Tabla N° 1: Regulaciones legales de las elecciones internas en América Latina

País	Leyes	Resumen
Argentina	Ley N° 26.571, Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral - modifica la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298, Título II.	<p>Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista.</p> <p>Solo pueden participar en las elecciones quienes hayan obtenido como mínimo un total de votos, igual o superior al uno y medio por ciento (1.5%) de los votos válidamente emitidos en el ámbito del cual se trate.</p> <p>La justicia nacional electoral resuelve lo relativo a los actos y procedimientos electorales de dichas elecciones. La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior presta colaboración para la organización.</p> <p>Deben votar todos los electores, de acuerdo al registro de electores confeccionado por la justicia nacional electoral.</p> <p>Se regula la campaña de las elecciones primarias.</p>
Bolivia	Ley N° 1096, Ley de Organizaciones Políticas, Capítulo II, Secciones I, II, Artículos, 22-31.	El Tribunal Supremo Electoral convoca a elecciones primarias obligatorias y simultáneas para elegir al binomio presidencial. En estas elecciones solo participan los militantes de los partidos políticos. El proceso se lleva a cabo en locales en todo el país, en recintos electorales iguales a los de las elecciones generales. La votación es multipartidaria y voluntaria. Los candidatos se definen por mayoría simple de los votos. El proceso será supervisado y acompañado por el Órgano Electoral Plurinacional.
Chile	Ley N° 20.640.	El Servicio Electoral organiza las elecciones primarias. Las de carácter nacional deberán ser simultáneas. Los partidos políticos participantes deberán escoger entre varias modalidades de votación para elegir a sus candidatos. La candidatura se gana con la mayor votación individual registrada. Solo estarán facultadas para participar en una elección nacional aquellas candidaturas que hayan recibido el visto bueno del Tribunal Calificador de Elecciones. Además, para estas elecciones, los partidos pueden hacer uso de publicidad televisiva.
Colombia	Ley N° 616 del 2000, Art. 1.	La organización electoral debe colaborar con la realización de consultas internas, tanto para los partidos políticos como para los movimientos. Es deber de la organización electoral suministrar el material y la infraestructura electoral para llevar a cabo las elecciones, los gastos desembolsados a propósito de las mismas corren a cuenta de la organización electoral. La fecha de la votación será elegida por el Consejo Nacional Electoral. Si los afiliados a las organizaciones políticas hubiesen aumentado en al menos la mitad de sus miembros, se podrá requerir a la organización electoral que los votantes en dichas elecciones sean exclusivamente los afiliados de ese partido.
Ecuador	Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Art. 94, 105, 348 Constitución Ecuatoriana, Sección V, Art. 108.	El Consejo Nacional Electoral debe asegurar la democracia interna de los partidos y movimientos políticos. Los candidatos pueden ser elegidos bien en procesos democráticos internos o bien en elecciones primarias. Estas últimas pueden ser de tres tipos: abiertas y universales; cerradas, solo con el voto de los afiliados o adherentes permanentes; o a través de elecciones representativas a través de órganos internos. De ser este el caso, aquellos delegados que conformen los órganos internos deben haber sido elegidos por voto libre y universal de los afiliados. El Consejo Nacional Electoral podrá negar la candidatura de quien no haya sido elegido a través de elecciones primarias o procesos democráticos internos.
Paraguay	Ley N° 834/96. Código Electoral Paraguayo. Art. 32, 77, 120.c.	Las elecciones internas son responsabilidad de los partidos y asociaciones políticas. La ley exige que el órgano supremo de dichas entidades sea elegido por voto directo y universal de todos los afiliados del partido. La ley menciona las elecciones internas partidarias sin especificar cómo deben llevarse a cabo. Sin embargo, no realizarlas es causal de caducidad para los partidos políticos.
Uruguay	Ley N° 17.063, Art. 1-10. Constitución Uruguaya, Disposición Transitoria W.	Las elecciones internas se realizan de manera voluntaria y simultánea el último domingo de abril del año previo a las elecciones nacionales. Están facultados para votar en ellas, todos aquellos inscritos en el Registro Cívico. Los procedimientos a cumplir serán los mismos que los que rigen las elecciones nacionales. El órgano deliberativo nacional (compuesto por quinientos miembros surgidos por elección interna) de cada partido realizará la nominación del candidato a la Vicepresidencia.

Fuente: Legislación de cada país

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En los últimos años, sin embargo, se han dado pasos en la dirección de establecer en la legislación la modalidad de elecciones internas abiertas a la participación de la ciudadanía. En Uruguay, desde 1996 se establecieron elecciones internas abiertas para elegir candidatos a la Presidencia de la República, y en Argentina, las elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para elegir candidaturas presidenciales y postulantes para cargos legislativos en general se introdujeron en 2009.

En cada caso, los contextos de aplicación, objetivos y resultados de esta experiencia son bastante particulares. El caso peruano se ve bastante diferente al del sistema de partidos en Uruguay, caracterizado por la existencia de partidos, facciones e instituciones fuertes, y de Argentina, donde existe una alta disputa entre facciones partidarias. En general, en ambos casos se optó por dirimir las disputas entre facciones partidarias abriéndolas a la participación de los ciudadanos, permitiendo así que las pugnas internas se definan más allá del mundo de los militantes o afiliados, involucrando al conjunto de la sociedad<sup>9</sup>.

## 2. Propuesta

Este proyecto de ley plantea establecer el sistema de elecciones internas abiertas a la participación ciudadana en el Perú, en tanto permite que la decisión de qué candidaturas presentar por parte de las organizaciones políticas salga del ámbito de sus dirigencias y de un número reducido de militantes, acercándola a las preferencias de los ciudadanos. De hecho, en el Perú se tiene una muy baja identificación con los partidos. Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), realizada en enero de 2019, un 87% de los encuestados a nivel nacional declararon no simpatizar con ningún partido político, y ningún grupo concita las simpatías de más del 4% de encuestados. Es por ello que resulta importante hacer que la decisión de definir las candidaturas no quede reducida solamente al mundo de los afiliados o militantes.

Si tenemos elecciones internas abiertas, viene a continuación la pregunta de si estas deben ser voluntarias para los ciudadanos, como sucede en la mayoría de los países, o si deben ser obligatorias, como en el caso de Argentina. En este proyecto, se propone elecciones internas, abiertas y obligatorias para toda la ciudadanía. Consideramos que los ciudadanos deben participar en la renovación del sistema político y de partidos, dados sus muy escasos niveles de legitimidad, y ser corresponsables del proceso de selección de candidatos. Además, hacer abierta y obligatoria la selección de candidatos previene la ocurrencia de un fenómeno negativo registrado en muchos casos: que los resultados muestren un sesgo en el sentido de que la participación en las elecciones internas abiertas no obligatorias moviliza en mayor medida a los sectores más educados, a los que tienen simpatía con los partidos y a quienes tienen posiciones ideológicas más

<sup>9</sup> Ver al respecto, Gallo, A. "Internas abiertas reguladas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay". *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 25, n.º 72. Guadalajara: Universidad de Guadalajara - Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2018, pp. 37-81.

extremas, lo que hace que los precandidatos que se ubican en posiciones más radicales resulten beneficiados (ver p.e. Buquet y Piñeiro, 2011, para el caso de Uruguay)<sup>10</sup>. La obligatoriedad de la participación ciudadana ayuda a que los candidatos seleccionados se encuentren más cerca del promedio de votantes, mejorando el vínculo de representación.

Ahora bien, si tenemos elecciones internas abiertas y obligatorias para los ciudadanos, es importante que estas tengan además algunas características adicionales: es importante que sean simultáneas, para evitar que los ciudadanos puedan votar por partidos diferentes y para hacer más ordenado el proceso de selección.

Está luego la cuestión de qué cargos se deben elegir y mediante qué mecanismos. En este proyecto, proponemos que se elijan los candidatos a la Presidencia de la República, al Congreso, a las gubernaturas, y a las alcaldías provinciales y distritales. No incluimos candidaturas al parlamento andino, a los consejos regionales y los concejos municipales, para no complicar excesivamente a los sufragantes, dejando esas designaciones en manos de las organizaciones políticas, según sus estatutos y reglamentos. Además, los candidatos a estos cargos suelen no ser personajes de gran reconocimiento o recordación para los ciudadanos, lo que puede complicar el acto de sufragio.

Esta ley plantea, además, que en las elecciones internas solo puedan participar postulantes con al menos un (1) año de afiliación en la organización política por la que pretenden postular, buscando evitar la aparición de candidaturas “de última hora”, improvisadas, que, como ya se señaló, luego se expresan en conductas personalistas, oportunistas y con escasos vínculos con las organizaciones que supuestamente representan. Para las elecciones generales de 2021, en una disposición transitoria, se reduce ese plazo a seis (6) meses, para facilitar la adecuación de los afiliados a las nuevas reglas de juego.

En cuanto al mecanismo, proponemos un sistema de elección individual, en donde los candidatos con mayor votación obtienen los primeros lugares de las listas a presentar por las organizaciones políticas. Este sistema de elección evita problemas registrados en las primarias abiertas simultáneas obligatorias (PASO) argentinas, que funcionan sobre la base de listas de candidatos. Con ese sistema, a veces no existe competencia, porque se presentan listas únicas, o cuando hay más de una lista, muchas veces la lista ganadora se lleva todos los cargos en disputa; o se encuentra que las listas se arman de manera improvisada y oportunista, lo que agudiza conflictos entre facciones y debilita, en general, a las estructuras de los partidos<sup>11</sup>. Una ventaja adicional del sistema

<sup>10</sup> Buquet, D. y Piñeiro, R. “Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay”. *Revista Debates*, vol. 5, n.º 2. Porto Alegre: Universidad Federal de Río Grande del Sur, 2011, pp. 79-95.

<sup>11</sup> Sobre los problemas que se generan con las PASO argentinas, que no deberían producirse en nuestro medio dado que tendríamos votación individual y no por lista, ver: Gallo, A. “Primarias abiertas presidenciales en el Cono Sur: ¿un método necesario y conveniente? Análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay”. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, vol. 4, n.º 1. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2018, pp.12-30; Gallo, A. “La reforma política en debate. Análisis de las últimas reformas político - electorales (discutidas y/o celebradas en Argentina)”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol.28. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, pp.155-185; y Pomares, J.; Page, M.; y Scherlis, G. “La primera vez de las primarias: logros y desafíos”. *Documento de Políticas Públicas*, n.º 97. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), 2011, pp. 1-16.

propuesto es que este se asemejaría al sistema de votación preferencial actualmente en vigencia en nuestro país, lo que facilitaría la decisión de los electores. Este proyecto de ley plantea, además, que los resultados de las elecciones internas sean obligatorios para determinar los candidatos individuales, así como su ubicación en la lista en el caso de circunscripciones plurinominales (es decir, en las que se elige más de un cargo). Este sistema permitirá sustituir al del voto preferencial, que ha demostrado tener un efecto perverso sobre la vida interna de los partidos, exacerbando el personalismo, la conflictividad interna, la indisciplina y la dificultad para fiscalizar el flujo de recursos financieros en las campañas electorales. De este modo, podríamos tener una competencia democrática más ordenada, las disputas internas se dirimirán en las elecciones internas y en las elecciones generales se podrá presentar una oferta política más coherente.

Según una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos para esta Comisión, en enero de 2019, ante la pregunta, “Si los partidos políticos eligieran a sus candidatos mediante procesos democráticos y abiertos a la ciudadanía, ¿usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con eliminar el voto preferencial para el Congreso?” Las respuestas revelan que un 56.3% de los ciudadanos estarían de acuerdo, y un 33.6% en contra (con un 10.1% que no sabe o no opina).

Con ello, las listas de candidatos que se presenten a las elecciones del Congreso serán ordenadas según el resultado de las elecciones internas. Al respecto, se ha señalado, con razón, que la dinámica de elecciones internas puede atentar contra las políticas de promoción de la igualdad de género, expresadas por ejemplo en la ley de cuotas<sup>12</sup>. Por esta razón este proyecto de ley plantea que las listas de candidatos en circunscripciones plurinominales tengan un mandato de paridad y alternancia entre varones y mujeres. Consideramos que nuestro país debe sumarse a la tendencia regional de adoptar medidas que apunten a lograr la paridad de género en la representación política, yendo más allá del establecimiento de cuotas, como parte de la política de luchar contra la exclusión y subordinación de las mujeres en la vida política y social en nuestro país<sup>13</sup>.

Implementar medidas a favor de la paridad de género, en un contexto como el peruano, lamentablemente signado por múltiples denuncias de casos de hostigamiento o acoso sexual, de discriminación y de violencia en contra de las mujeres, resulta muy importante, y así es percibido por la mayoría de la ciudadanía. Según la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos para esta Comisión, en enero de 2019, ante la pregunta, “¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que sea obligatorio que haya un número igual de hombres y mujeres en las listas de postulación al Congreso, con una lista que sea intercalada: un hombre, una mujer, un hombre, una mujer y así hasta completar la

<sup>12</sup> Ver al respecto: Freidenberg, F. y Lajas García, S. *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*. Washington D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos, 2015.

<sup>13</sup> Ver al respecto: Freidenberg, F. y Lajas García, S. *iLeyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México; y Htun, M. y Piscopo, J. *Women in politics and policy in Latin America and the Caribbean. Working Papers on Women in Politics series n° 2* Brooklyn: Social Science Research Council (SSRC), 2014.

lista?”, los resultados muestran que un abrumador 67.3% de los entrevistados se declara a favor. Un 9.3% señala que estaría de acuerdo si fuera una medida temporal y un 17.9% se declara en contra (5.5% responde que no sabe o no opina).

De hecho, diversos tratados internacionales a los que el Perú está sujeto promueven este tipo de medidas con la finalidad de garantizar la igualdad política de la mujer, como la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención do Belem do Pará). Además, la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que, en su artículo 9, señala que “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial (...) contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”. Asimismo, el Perú promueve también en su legislación nacional la igualdad de género (Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N° 28983), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

En la región, es clara la tendencia a implantar políticas de cuotas de género con mandato de alternancia:

187

Tabla N° 2: Cuota de género y alternancia en América Latina

País	Año de introducción y modificaciones de la cuota de género	Cuota de género	Alternancia
Argentina	1991 (2001, 2017)	50%	Sí
Brasil	1995 (1997, 2009)	30%	No
Bolivia	1997 (1999, 2005, 2010)	50%	Sí
Chile	2015	40%	No
Colombia	2000	30%	No
Ecuador	1997 (2000, 2009)	50%	Sí
México	2002 (2004, 2012, 2017)	50%	Sí
Venezuela	1998	40%	Sí

Fuente: Constituciones y leyes electorales de cada país  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Existe, además, un amplio consenso sobre la necesidad de incluir la paridad con alternancia en Perú como una medida para asegurar la participación efectiva de más

mujeres en la política. La propuesta que plantea paridad y alternancia de género no es nueva, sino que diversos proyectos de ley presentados, incluso desde hace más de una década, en mayor o menor medida la incluyen. En ese sentido, se tiene los siguientes:

Tabla N° 3: Proyectos de ley presentados sobre la democracia interna

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 01217	Congreso de la República - Cédula Parlamentaria Aprista	2001	Cuota de género y la alternación en las listas electorales de los partidos políticos, movimientos y agrupaciones.
Proyecto N° 0582	Congreso de la República - Multiparlamentario	2003	Paridad y la ubicación alternada de los candidatos en las listas para el Congreso de la República, municipalidades y gobiernos regionales.
Proyecto N° 268/2011-JNE	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto N° 590/2011-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto N° 02191/2012-CR	Congreso de la República - Perú Posible	2013	Nueva cuota de género e implementa la alternancia en las elecciones generales, regionales y locales.
Proyecto N° 1313/2016-JNE (proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2017	50% de hombres y de mujeres, alternándose en las listas al Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales.
Proyecto N° 1315/2016-PE	Poder Ejecutivo	2017	En listas de candidatos para cargos de dirección del partido y candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres no puede ser inferior a 50% del total de participantes en las listas de candidatos, debiendo respetar el mandato de alternancia de género cuando menos en la primera mitad de la lista.
Proyecto N° 1751/2017-CR	Congreso de la República - Congresistas no agrupados (recoge las propuestas del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral constituido al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, presidido por la congresista Patricia Donayre).	2017	Listas de candidatos para Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales deben estar compuestas por un número no menor de 50% de mujeres o de hombres.
Proyecto N° 3185/2018-PE	Poder Ejecutivo	2018	Establece la bicameralidad e incluye entre sus propuestas de sistema electoral, la paridad y alternancia en las listas.
Proyecto N° 3461/2017-CR	Congreso de la República - Alianza por el Progreso	2018	Ley de Reforma Constitucional, a fin de implementar en el Congreso de la República un sistema Bicameral con paridad entre hombres y mujeres
Proyecto N° 3538/2017-CR	Congreso de la República - Congresistas no agrupados	2018	Principio de la paridad de género en la representación política nacional, mediante la inscripción de listas de candidatos a cargos partidarios y de elección popular que incorporen la paridad alternada de hombres y mujeres o viceversa.

Fuente: Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Pero las elecciones internas buscan, además, ordenar de mejor manera las elecciones en las que se votará por quienes ocuparán los diferentes puestos de representación popular. El proyecto de ley busca no solo mejorar el proceso de selección de candidaturas, sino también el presentar una oferta más ordenada a las y los ciudadanos el día de las elecciones de autoridades y representantes, depurando a los partidos y organizaciones políticas regionales que no son mínimamente representativas; por ello, fijamos también un umbral que, si no es alcanzado, es causal de pérdida del registro. Así, para los partidos políticos, el requisito para mantener su inscripción es lograr una participación en su elección interna en un número no menor al uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en cero punto cinco por ciento (0.5%) por cada partido adicional, según corresponda.

Tabla N° 4: Cálculo del número de ciudadanos necesario para cumplir la participación mínima requerida de democracia interna - partidos políticos

Partidos políticos	
2016	
Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional (elecciones presidenciales)	18 734 130
Número de ciudadanos para cumplir con la participación mínima requerida (1.5%)	281 012

Fuente: Infogob – Jurado Nacional de Elecciones (JNE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En cuanto a las organizaciones políticas regionales, deben acudir a votar en las elecciones internas no menos del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción.

Tabla N° 5: Cálculo del número de ciudadanos necesario para cumplir la participación mínima requerida de democracia interna - organizaciones políticas regionales

Organizaciones políticas regionales		
Departamento	Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional	N° de ciudadanos para cumplir con participación mínima requerida (4%)
Amazonas	220 844	8834
Áncash	689 035	27 561
Apurímac	234 039	9362
Arequipa	918 003	36 720
Ayacucho	348 856	13 954
Cajamarca	831 518	33 261

Organizaciones políticas regionales		
Departamento	Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional	N° de ciudadanos para cumplir con participación mínima requerida (4%)
Callao	651 928	26 077
Cusco	772 556	30 902
Huancavelica	227 639	9106
Huanuco	424 417	16 977
Ica	525939	21 038
Junin	726 696	29 068
La Libertad	1 087 784	43 511
Lambayeque	759 093	30 364
Lima Provincias	610 921	24 437
Loreto	470 375	18 815
Madre De Dios	79 689	3188
Moquegua	118 166	4727
Pasco	144 843	5794
Piura	1 088 792	43 552
Puno	755 445	30218
San Martin	473 372	18 935
Tacna	225 909	9036
Tumbes	133 856	5354
Ucayali	268 622	10 745

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Ahora bien, esta ley no busca cerrar la posibilidad de que pueda haber ciudadanos no afiliados en las listas que presenten las organizaciones políticas; se establece por ello que hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política pueda ser designado por el órgano de la organización política que disponga el estatuto, reservando ese espacio para no afiliados. Para garantizar que los resultados de las elecciones internas sean realmente vinculantes (incluso con designaciones de candidatos), el lugar en las listas de los candidatos designados deberá determinarse antes de la realización de las elecciones internas (en el caso de las alianzas, deberá indicarse la organización política que efectuó la designación, para los cálculos de las barreras de entrada al Congreso). La idea es que los partidos puedan abrirse ante candidaturas “independientes”, pero mediante mecanismos que eviten arbitrariedades o afectación de los derechos de sus afiliados con legítimas expectativas de participar en las elecciones internas y de postular a un cargo de elección popular en representación de su organización. Para evitar también el abuso del uso del espacio de candidatos designados,

la propuesta plantea que sus lugares en la lista de candidatos deben ser ubicados de manera alternada entre los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política.

Finalmente, esta ley propone extender el mecanismo de democracia interna a la elección de autoridades de partidos y organizaciones políticas regionales, pero respetando la necesaria autonomía de estas organizaciones, y lo establecido por sus estatutos y reglamentos. Es importante considerar que solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política, de conformidad con la propuesta, para así fortalecer la organización interna partidaria. Además, la presente ley establece que, entre los cargos de dirección del partido político, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento (30%) del total de candidatos. Para dichas elecciones de autoridades, las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), en el marco de sus competencias.

### 3. Análisis costo beneficio

La democracia interna contribuirá a enfrentar uno de los grandes problemas de la democracia peruana respecto a la extrema debilidad de los partidos políticos que ha permitido que en los últimos años se presenten candidatos no idóneos y con cuestionamientos. Por esta razón, se requiere de manera urgente hacer un cambio en el modo en el que funcionan los partidos internamente, así como en la manera en que seleccionan a sus candidatos y autoridades.

En tal sentido, advirtiendo que la regulación actual de las elecciones internas no cumple con el objetivo de fortalecer y hacer más representativas a las organizaciones políticas, se está proponiendo modificar la legislación a fin de contribuir con el fortalecimiento del sistema político; lo que beneficiará al Estado peruano, ya que al contar con autoridades probas se disminuirán los actos de corrupción que causan perjuicios económicos al Estado y daño social a la población. Asimismo, permitirá contar con candidatos más probos, que desarrollen una carrera política al interior del partido y con una trayectoria en la que se obligue a rendir cuenta de sus acciones ante los ciudadanos, electores, autoridades y militantes de su partido.

Por último, cabe señalar que esta nueva propuesta sobre elecciones internas deberá ser implementada por los organismos electorales en el marco de sus competencias, ya que tendrá alcance nacional y su desarrollo se hará de manera similar a la de un proceso electoral nacional.

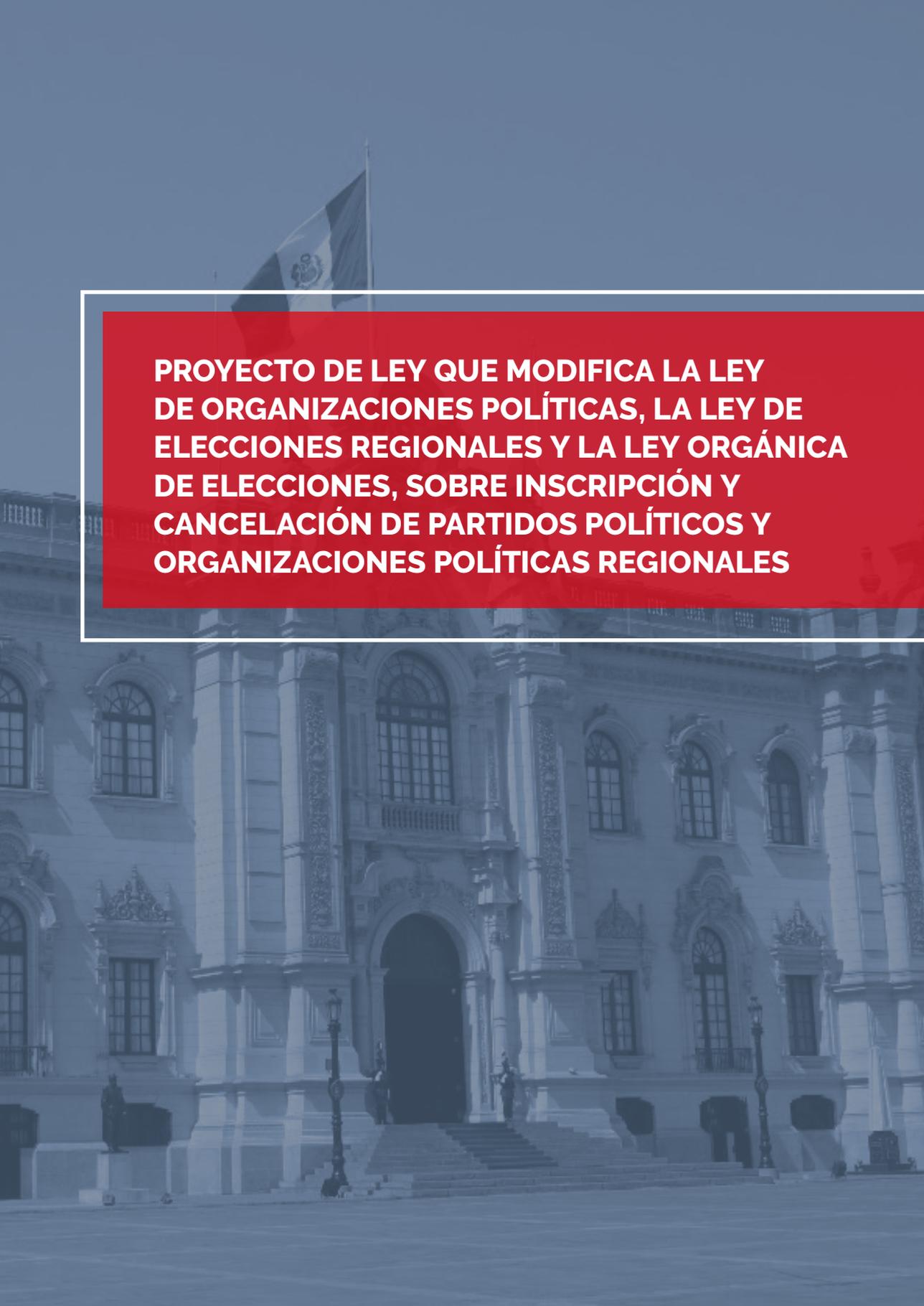
## 4. Impacto de la norma en la legislación vigente

La propuesta implicará la modificación de la Ley de Organizaciones Políticas en el título relativo a democracia interna, con el detalle siguiente:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>"Artículo 19.- Democracia interna</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 19.- Democracia interna</b> La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y <b>organizaciones políticas regionales</b> debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral de la agrupación política. <b>Las modificaciones al Estatuto y al Reglamento Electoral deben ser inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y solo proceden si fueron aprobadas por el órgano competente de la organización política hasta treinta (30) días antes de la convocatoria a elecciones internas.</b></p>
<p><b>Artículo 20.- Del órgano electoral</b> La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios. Toda agrupación política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a que hubiera lugar. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al reglamento electoral de la agrupación política.</p>	<p><b>Artículo 20.- Del órgano electoral</b> La elección de <b>autoridades de la organización política</b> se realiza por un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados <b>colegiados. Se rige por lo establecido en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral, los que deben garantizar la pluralidad de instancias y el respeto del debido proceso electoral.</b> <b>La elección de los candidatos a cargos de elección popular se realiza conforme se regula en la presente ley. El órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros, coordina con los organismos electorales para la realización de esta elección y resuelve en primera instancia las impugnaciones a las que hubiera electoral. Puede contar con órganos descentralizados colegiados, para el ejercicio de sus funciones.</b></p>
<p><b>Artículo 21.- Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)</b> Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las provincias que son capitales de departamento, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite al órgano electoral central del partido político movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central del partido político o movimiento, para que ellas se subsanen. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), remite un informe al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el Artículo 178 de la Constitución Política del Perú.</p>	<p><b>Artículo 21.- Participación de los organismos electorales en la elección interna de cargos de elección popular</b> <b>Las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas seleccionan de manera obligatoria sus candidatos a cargos de elección popular, mediante elecciones realizadas de manera simultánea, a nivel nacional, con voto secreto y obligatorio de afiliados y no afiliados a la organización política, de conformidad con la presente ley y demás normativa electoral vigente, el Estatuto y el Reglamento electoral.</b> <b>En estas elecciones internas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con la información del Registro de Organizaciones Políticas, elabora el padrón electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales organiza las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y resuelve controversias en apelación, agotadas las instancias al interior de la organización política.</b></p>
<p><b>Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular.-</b> Las organizaciones políticas y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular. Estos se efectúan entre los doscientos diez (210) y ciento treinta y cinco (135) días calendario antes de la fecha de la elección de autoridades nacionales, regionales o locales, que corresponda.</p>	<p><b>Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular</b> <b>Las elecciones para la selección de candidatos a cargos a elección popular se realizarán de manera simultánea. Para las Elecciones Generales, estas se realizan el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las Elecciones Regionales y Municipales, se realizan el primer domingo de mayo del mismo año de la elección."</b></p>
<p><b>Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección</b> Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos: 23.1 Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos: a) Presidente y Vicepresidentes de la República. b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino. c) Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales. d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales. e) Cualquier otro que disponga el Estatuto (...)</p>	<p><b>Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección</b> 23.1 Para las elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, solo se somete a elección los siguientes cargos: a) Presidente de la República. b) Representantes al Congreso. c) Gobernador Regional. d) Alcalde <b>provincial y distrital.</b> (...)</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 24º.- Modalidades de elección de candidatos</b></p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.</p> <p>b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.</p> <p>c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto.</p> <p>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.</p> <p>Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.</p> <p>Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los consejeros regionales y para regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa.</p>	<p><b>Artículo 24.- Elección interna para cargos de elección popular</b></p> <p><b>24.1</b> En las elecciones internas, deben votar todos los electores que se encuentren inscritos en el padrón electoral.</p> <p><b>24.2</b> En las Elecciones para los cargos a Presidente de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, las organizaciones políticas eligen al menos las cuatro quintas (4/5) partes de sus candidatos a cargos de elección popular entre sus afiliados, en elecciones con voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.</p> <p>Antes de la realización de las elecciones internas, se determina el lugar en las listas de los candidatos designados. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. En el caso de las alianzas, debe indicarse la organización política que efectuó la designación.</p> <p>Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.</p> <p>Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.</p> <p>En las elecciones a la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, las postulaciones a las elecciones internas son presentadas y votadas de manera individual, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política.</p> <p>El candidato a la Presidencia de la República se elige entre los afiliados de la organización política. Los candidatos a la Vicepresidencia de la República se eligen según lo establecido en el Estatuto y el Reglamento Electoral.</p> <p>Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos y su ubicación en la lista.</p> <p>Para la Cámara de Senadores y Diputados, en las circunscripciones plurinominales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas debe tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada.</p> <p>Ante la renuncia o el impedimento permanente de un candidato elegido, lo reemplaza el siguiente candidato más votado, cumpliendo los demás requisitos establecidos en la ley.</p> <p>Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de la organización política no menos del 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda.</p> <p><b>24.3</b> En las elecciones regionales y municipales, solo se eligen los candidatos a gobernador regional y alcalde provincial y distrital.</p> <p>Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.</p> <p>Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos</p> <p>Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de las organizaciones políticas regionales no menos del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción.</p> <p>Los demás cargos se eligen, entre sus afiliados, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto.</p> <p>Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.</p> <p>Para los Consejos Regionales y los Consejos Municipales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas debe tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 25°.- Elección de autoridades</b></p> <p>La elección de autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años. La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con alguna de las tres (3) modalidades señaladas en el artículo 24°, conforme a lo que disponga el estatuto o lo acuerde el órgano máximo del partido, con sujeción al estatuto.</p>	<p><b>Artículo 25.- Elección de autoridades internas de la organización política</b></p> <p>La elección de autoridades del partido político u <b>organización política regional</b> se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.</p> <p><b>La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el Estatuto y el Reglamento Electoral.</b></p> <p><b>Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley.</b></p> <p><b>Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en el marco de sus competencias.</b></p>
<p><b>Artículo 26°.- Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político</b></p> <p>En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos.</p>	<p><b>Artículo 26.- Participación de hombres y mujeres en elecciones de la organización política</b></p> <p><b>Entre los cargos de dirección del partido político, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de autoridades.</b></p> <p><b>Las listas de candidatos para cargos de elección popular se rigen conforme a la presente Ley y a la ley de la elección de la cual se trate</b></p>
<p><b>Artículo 27°.- Elección de delegados integrantes de los órganos partidarios</b></p> <p>Cuando la elección de candidatos y autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza conforme con la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24°, los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber sido elegidos para cada proceso electoral por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, conforme a lo que disponga el estatuto.</p>	<p>Derogar</p>

The background of the entire page is a grayscale image of a grand, classical building facade, likely a government or legislative building. The building features multiple stories with arched windows, ornate columns, and a central entrance with a wide set of stairs. A flag is visible on a tall pole in the upper left corner. A large red rectangular box is overlaid on the upper half of the image, containing white text.

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY  
DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LA LEY DE  
ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY ORGÁNICA  
DE ELECCIONES, SOBRE INSCRIPCIÓN Y  
CANCELACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y  
ORGANIZACIONES POLÍTICAS REGIONALES**



# PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, SOBRE INSCRIPCIÓN Y CANCELACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS REGIONALES

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

197

## LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, SOBRE INSCRIPCIÓN Y CANCELACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS REGIONALES

### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, respecto a la inscripción y cancelación de organizaciones políticas.

### **Artículo 2.- Modificación de la denominación de la norma**

Modifícase la Ley 28094, actualmente denominada Ley de Organizaciones Políticas, por Ley de Partidos Políticos.

### **Artículo 3.- Modificación de los artículos de la Ley de Organizaciones Políticas**

Modifícanse los artículos 5, 7, 8, 13, 15, 16, 17 y 18 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

## “Artículo 5.- Requisitos para la inscripción de partidos políticos

La solicitud de registro de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:

a) El Acta de Fundación que contenga los puntos establecidos en el artículo 6 de la presente Ley, los cuales no podrán contravenir las disposiciones de la Constitución Política del Perú, el estado constitucional de derecho y la defensa del sistema democrático.

b) La relación de **afiliados** en número no menor del **0.075%** de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de estos. **No más de un tercio de los afiliados puede tener domicilio en una misma circunscripción electoral.**

c) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente Ley.

d) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.

e) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.

f) Los estatutos y las actas de las alianzas deben definir los órganos y autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la organización política, durante un proceso electoral o concluido éste, de acuerdo con lo señalado en la ley.

g) La designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

h) **El Reglamento Electoral, que regule las elecciones internas de candidaturas y cargos directivos del partido político.**

No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho; o intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.”

**“Artículo 7.- Padrón de afiliados**

El padrón de **afiliados** y sus respectivos números de Documento Nacional de Identidad es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas **del Jurado Nacional de Elecciones en medios impresos o digitales.**

**El padrón de afiliados es público y de libre acceso a la ciudadanía. Sus actualizaciones se publican en el portal del Registro de Organizaciones Políticas.**

**La organización política debe mantener permanentemente el número mínimo de afiliados exigido para su inscripción. De tener un número menor de afiliados, se le otorga un plazo de tres (3) meses para subsanar. En caso de no completar el número mínimo de afiliados, se suspende la inscripción de la organización política, otorgándole tres (3) meses adicionales para completar el número de afiliados requerido. De no hacerlo dentro del plazo otorgado, se cancela la inscripción de la organización política.**

**Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política.**

**Los partidos políticos y movimientos regionales cuentan con un plazo de un (1) año, contados a partir de la adquisición de formularios, para la elaboración del padrón de afiliados y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones.**

**En caso más del cinco por ciento (5%) de solicitudes de afiliación resulten contrarias a la verdad, se rechaza la inscripción y se pone en conocimiento del Ministerio Público”.**

**“Artículo 8.- Reglamento Electoral**

**El Reglamento Electoral establece los procedimientos y reglas de competencia interna de elección de candidaturas y cargos directivos, con arreglo a la presente Ley, al Estatuto de la organización política, y a la normativa electoral vigente.**

**Las modificaciones al Reglamento Electoral deben ser inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y solo proceden si fueron aprobadas hasta treinta (30) días antes de la convocatoria a elección de cargos directivos.”**

## “Artículo 13.- Cancelación de la inscripción

**13.1** El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos:

- a) **Al concluirse el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos cinco (5) representantes en la Cámara de Diputados en más de una circunscripción electoral y al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Diputados. O si no hubiese alcanzado al menos tres (3) representantes en la Cámara de Senadores y al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Senadores. Si se alcanzara a cumplir con estos requisitos, en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, no se cancela la inscripción.**

De existir alianzas entre partidos políticos, los porcentajes mencionados se elevarán en un uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.

- b) **Por no participar en las elecciones para elegir representantes a la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.**
- c) **Por no participar en las elecciones regionales en por lo menos cuatro quintos de los gobiernos regionales, y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad de las provincias y un tercio de los distritos.**
- d) **Si se participa en alianza, por no haber conseguido un representante en por lo menos una de las Cámaras. Por no conseguir que al menos el 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional acudan a votar en sus elecciones internas. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda.**
- e) **Por persistir por un año en el incumplimiento del pago de multa por infracciones graves y muy graves de financiamiento político, conforme a la presente Ley.**
- f) **Por no contar con el número mínimo de afiliados requerido, de conformidad con los artículos 5 y 7 de la presente Ley.**

- g) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.
- h) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a su Estatuto y la presente Ley.
- i) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente Ley.

El retiro de la lista de candidatos presentada o la renuncia de la totalidad de candidatos implica participar en el proceso electoral.

**13.2** El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de una organización política regional en los siguientes casos:

- a) **Al concluirse el último proceso de elección regional, si no hubiese alcanzado al menos un consejero regional y al menos el ocho por ciento (8%) de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.**
- b) **Por no participar en la elección regional.**
- c) **Por no participar en la elección municipal de por lo menos dos tercios de las provincias y dos tercios de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.**
- d) **Por no conseguir que al menos el cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción acudan a votar en sus elecciones internas.**
- e) **Por persistir por un año en el incumplimiento del pago de multa por infracciones graves y muy graves de financiamiento político, conforme a la presente Ley.**
- f) **Por no contar con el número mínimo de afiliados requerido, de conformidad con los artículos 7 y 17 de la presente Ley.**
- g) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.

- h) Por su fusión con otros partidos y **organizaciones políticas regionales**, según decisión interna adoptada conforme a su Estatuto y la presente Ley.
- i) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente Ley.

Para el caso de las alianzas, **se cancelan** cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.”

### “Artículo 15. Alianzas de partidos políticos

Los **partidos políticos** pueden hacer alianzas con **otros partidos** debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación y símbolo común, para poder participar en cualquier tipo de elección popular.

202

La alianza debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.

En el acuerdo debe constar, como mínimo: el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo, la declaración expresa de objetivos, los acuerdos que regulan el proceso de democracia interna; la definición de los órganos o autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la alianza; la designación de los personeros legal y técnico de la alianza, la designación del tesorero y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras; la forma de distribución del financiamiento público directo que le corresponda a la alianza y, en caso de disolución, a los partidos que la conforman.

Para participar en el proceso electoral, la alianza debe solicitar y lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, entre los doscientos setenta (270) y doscientos diez (210) días calendario antes del día de la elección que corresponda.

Las alianzas electorales **solo pueden realizarse** entre **partidos políticos** y se encuentran legitimadas para participar en elecciones generales, regionales y municipales.

**Los partidos políticos** que integren una alianza no pueden presentar, en un **mismo** proceso electoral, **listas de candidatos distintas a las presentadas por la alianza.**”

#### “Artículo 16.- Fusión de organizaciones políticas

Los partidos pueden fusionarse con otros partidos **u organizaciones políticas regionales** debidamente inscritos. A tal efecto, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de fusión, con las firmas de las personas autorizadas para celebrar tal acto.

El acuerdo de fusión deberá indicar alternativamente:

- a) Si se configura un nuevo partido político, con una denominación y símbolo distinto al de sus integrantes; en cuyo caso quedará cancelado el registro de inscripción de los partidos políticos fusionados, generándose un nuevo registro, para lo cual se deberá acompañar, conjuntamente con la solicitud de fusión, el Estatuto del nuevo partido, la relación de los órganos directivos y de los miembros que los conformen, además de los nombres de sus apoderados y personeros.
- b) Si se mantiene la vigencia de uno de ellos, se precisará el partido que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados; en cuyo caso se mantiene la inscripción del partido político que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados, quedando canceladas las restantes.

**Las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas de una misma circunscripción pueden fusionarse entre sí. Su acuerdo de fusión debe precisar la formación de un nuevo movimiento o si uno de ellos mantiene vigencia, conforme a los literales precedentes.**

**Las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas en más de la mitad de los departamentos pueden fusionarse para formar un partido político, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos.”**

## “Artículo 17.- Organizaciones políticas regionales

La solicitud de registro de **una organización política regional** se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:

- a) El Acta de Fundación que contenga los puntos establecidos en el artículo 6 de la presente Ley, los cuales no podrán contravenir las disposiciones de la Constitución Política del Perú, el estado constitucional de derecho y la defensa del sistema democrático.
- b) La relación de **afiliados que se exige a los movimientos regionales** es no menor al **uno por ciento (1%)** de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter **regional, con un número no menor de mil (1500) afiliados**, dentro de la circunscripción en la que **el movimiento regional** desarrolle sus actividades y pretenda presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos. Dicha relación se presenta con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de los **afiliados. No más de tres cuartos de los afiliados puede tener domicilio en la misma provincia.**
- c) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente Ley.
- d) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.
- e) La designación de uno o más representantes legales **de la organización política regional**, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.
- f) La designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- g) **El Reglamento Electoral, que regule las elecciones internas de candidaturas y autoridades del partido político.**

No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho; o intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Las organizaciones políticas **regionales** pueden participar en los procesos de elecciones regionales o municipales.

Para participar en los procesos electorales referidos en el párrafo anterior, las organizaciones políticas **regionales** deben encontrarse inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

La inscripción de las organizaciones políticas **regionales** se realiza ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, el que procede con arreglo a lo establecido en el artículo 10 de la presente ley. Contra lo resuelto en primera instancia, procede el recurso de apelación ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, el que se formula dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se cuestiona.”

#### “**Artículo 18.- De la afiliación y renuncia**

Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político **o a una organización política regional**. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación del partido político para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.

La renuncia al partido político **u organización política regional** se realiza **ante el Registro de Organizaciones Políticas** por medio de **documento** simple o notarial, entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo, **con copia a la organización política**.

La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político.

No podrán inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos **u organizaciones políticas regionales**, los afiliados a un partido político **u organización política regional inscrita**, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda. No se puede postular por más de una lista de candidatos.”

### **Artículo 3.- Modificación del artículo 11 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales**

Modifícase el artículo 11 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, el cual queda redactado de la siguiente manera:

#### **“Artículo 11.- Inscripción de organizaciones políticas**

1. En el proceso electoral regional, pueden participar las organizaciones políticas y las alianzas políticas que se constituyan con registro de inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

2. Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, para obtener su inscripción, deben cumplir con las exigencias previstas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

3. Las organizaciones políticas que deseen participar en las elecciones regionales deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral correspondiente.

4. Las alianzas electorales que deseen participar en las elecciones regionales, **de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos**, deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, doscientos diez (210) días calendario antes de la fecha de la elección.

5. Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, inscritas conforme a lo previsto **en la Ley de Partidos Políticos**, tienen posibilidad de presentar también candidaturas a elecciones para los concejos municipales provinciales y distritales de su respectiva circunscripción.”

### **Artículo 4.- Modificación de los artículos de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones**

Modifícanse los artículos 87, 89, 90 y 91 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

**“Artículo 87.-** Los partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones.”

“**Artículo 89.-** El partido político o la alianza que solicite su inscripción no puede adoptar denominación igual a la de otro partido, **organización política regional** o alianza ya inscrito, ni el nombre de una persona natural o jurídica, ni uno que sea lesivo o alusivo a nombres de instituciones o personas, o atente contra la moral y las buenas costumbres.”

“**Artículo 90.-** Los electores que figuren en la relación de **afiliados** para la inscripción de una **organización política** no pueden adherirse en el mismo periodo electoral a **otra organización política**.

La prioridad corresponde a quienes hayan solicitado su inscripción en primer término siempre que sea **admitida**.”

“**Artículo 91.-** El Jurado Nacional de Elecciones solicita al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil que compruebe la autenticidad de las firmas y la numeración de los Documentos Nacionales de Identificación correspondientes a los **afiliados** a que se hace referencia **en la presente ley y la Ley de Partidos Políticos**.”

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

207

### ÚNICA.- Derogación

Deróguense los artículos 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, SOBRE INSCRIPCIÓN Y CANCELACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS REGIONALES

## Exposición de motivos

### 1. Descripción del problema

208

El Perú posee uno de los sistemas de partidos con menores niveles de institucionalización de América Latina. Según Jones<sup>1</sup>, el Perú es uno de los países que registra mayor volatilidad electoral y uno de los que posee partidos con las raíces más débiles en la sociedad, además de con los menores niveles de legitimidad y de organización; por ello, aparece dentro del sector con menos con los niveles más bajos de institucionalización de América Latina, junto a Ecuador y Guatemala.

Una de las manifestaciones más claras de estos problemas de institucionalización es el alto número de partidos inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). A la fecha, se tiene 24 partidos políticos nacionales y 181 movimientos regionales<sup>2</sup>. Podría pensarse que contar con un alto número de organizaciones política es un contexto positivo pues amplían la oferta política, pero no es así: muchos de esos partidos y movimientos no tienen mayor consistencia y han mantenido su registro vigente a pesar de no contar con apoyo electoral, subsistiendo mediante diversos mecanismos, principalmente mimetizándose a través de alianzas electorales, absteniéndose de participar en procesos electorales o

<sup>1</sup> Mark, J. "Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, eds.. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank (IADB), pp. 19-46.

<sup>2</sup> Información del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), actualizada al 1 de marzo de 2019.

sacando provecho de barreras electorales muy bajas, tal como ocurre en los ámbitos regionales.. Contar con muchos partidos y movimientos regionales, pero sin mayor representatividad, hace que muchos de ellos funcionen como “franquicias electorales”, que generan dinámicas como la personalización de la política, la pérdida de identidades ideológicas y programáticas, y la mercantilización de la posibilidad de participar en procesos electorales. Además, esta dinámica hace al sistema político particularmente vulnerable a su captura o penetración por parte de diversas mafias y actores vinculados a actividades ilícitas.

En realidad, se debe aspirar a tener en el Perú un número no muy alto de partidos, sino organizaciones políticas más constantes, fuertes y representativas. Según Sartori<sup>3</sup>, un sistema de partidos con una dinámica pluralista moderada debería tener entre más de dos y alrededor de cinco o seis partidos relevantes; un número mayor conduce a una polarización, que tiene efectos negativos sobre la estabilidad del sistema político. Dada la diversidad y heterogeneidad de nuestro país, no parece razonable aspirar a tener un número menor de partidos (como sucede en los formatos bipartidistas).

De hecho, si se analizan los resultados electorales para las elecciones del Congreso de la República, se encuentra que el número de grupos parlamentarios que se constituyeron después de las elecciones de 2001 fue cinco; después de las de 2006, cinco; de las de 2011, seis; y de las de 2016, nuevamente seis. Es claro que existe una alta desproporción entre la voluntad de los electores, que concentran el voto en cinco o seis opciones, y la existencia de tantas organizaciones políticas. Así, el actual Congreso solo se tiene seis partidos con representación, a pesar de tener 24 partidos políticos inscritos.

209

En el ámbito regional se replica la misma situación: 181 movimientos regionales inscritos en todo el país, con un promedio de 7.24 movimientos por departamento (sin olvidar que los partidos políticos también pueden presentar candidatos en el ámbito subnacional). Los casos más extremos son los de Arequipa, con 12 movimientos; Ayacucho, con 11; y Amazonas, Huánuco, Puno, Tacna y Tumbes, con 10. De esos 181, apenas 15 han ganado alguna gubernatura regional, 54 han ganado alguna alcaldía provincial, y 93 alguna alcaldía distrital. Hay 76 organizaciones políticas regionales que no han ganado ninguno de los cargos descritos. Así pues, es bastante claro que existe un número excesivo de organizaciones políticas.

De un total de 181 movimientos regionales inscritos, se tiene lo siguiente:

<sup>3</sup> Sartori, G. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976, pp. 13-18.

Tabla N° 1: Cargos obtenidos por movimientos regionales

Categoría	N° de movimientos regionales
Con 0 cargos obtenidos	76
De 1 a 50	55
De 50 a 100	24
De 100 a 150	12
De 150 a 200	8
De 200 a 250	5
De 250 a 300	1

Según cargos	N° de movimientos regionales
Con gobernador regional	15
Con vicegobernador regional	15
Con consejero regional	64
Con alcalde provincial	54
Con regidor provincial	90
Con alcalde distrital	93
Con regidor distrital	102

Fuente: Infogob – Jurado Nacional de Elecciones (JNE)  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Ahora, si bien la legislación actual establece requisitos para la inscripción de una organización política, estos no funcionan como un buen filtro para descartar a organizaciones políticas poco representativas; peor aún, constituyen barreras de entrada prácticamente infranqueables para organizaciones políticas emergentes. De otro lado, si bien la legislación actual establece causales para la cancelación del registro de organizaciones políticas poco representativas, el elevado número de partidos y movimientos regionales demuestra que estas causales no son suficientes para depurar el sistema político. Es por estas razones que urge cambiar la legislación vigente, por un lado, para establecer requisitos para la inscripción que permitan abrir el sistema para la participación de nuevas fuerzas políticas, pero que al mismo tiempo eviten la entrada de grupos no representativos, y, por otro, para establecer causales para la cancelación del registro de organizaciones políticas que permitan depurar el sistema político de organizaciones sin respaldo ciudadano. Al final, el objetivo es tener menos organizaciones políticas más estables, fuertes y representativas, dentro de una dinámica pluralista y moderada.

Complementariamente, otro objetivo de esta ley es apuntar a construir un sistema de representación que complemente la acción de los partidos políticos nacionales y de

los movimientos regionales, y que no los establezca como competidores en situación de desigualdad. Al haber establecido requisitos de entrada y de salida que no son equivalentes para partidos y movimientos regionales, se han generado dinámicas en las que, para los actores políticos, se hace más “atractivo” postular por movimientos regionales antes que por partidos políticos para las elecciones regionales y locales. De igual modo, en general, los partidos nacionales tienen exigencias más altas que los movimientos regionales para inscribirse y mantener el registro, de modo que las condiciones de competencia tienden a favorecer a los segundos<sup>4</sup>.

Así, entre 2002 y 2014, el porcentaje de candidatos presentados por los partidos políticos a las presidencias de los gobiernos regionales pasó del 76.6% al 49.2%, mientras que el de los movimientos regionales pasó de 23.3% al 50.8%. Esto tuvo correlato en el porcentaje de votos válidos obtenidos por cada uno: los partidos pasaron del 78.1% al 35.4% en el mismo periodo. Finalmente, esto se expresó también en el número de gobernadores regionales electos: entre el 2002 y el 2014, los partidos pasaron de ganar 18 a solo 5, y los movimientos regionales de 7 a 20.

Otro tanto ocurre al observar el ámbito municipal provincial: los partidos pasaron de presentar el 67.6% de los candidatos a las alcaldías provinciales en 2002, a solo el 44.4% en 2014, mientras que los movimientos regionales pasaron del 12.6 al 52.7%, en el mismo periodo de tiempo. Cuando se analiza el total de votos, descontando los de Lima Metropolitana, se tiene que los partidos políticos pasaron de obtener el 64.2% de los votos válidos a solo el 36.5% en 2014. Y si se observa el total de alcaldes provinciales electos, se tiene que los partidos políticos pasaron de obtener 110 autoridades electas en 2002, a solo 47 en 2014, mientras que los movimientos regionales pasaron de 30 en 2002 a 141 en 2014. En las elecciones de 2018 las cosas parecen haber mejorado un poco para los partidos nacionales, pero los movimientos regionales siguen dominando la escena subnacional. Urge por estas razones “nivelar” las condiciones de competencia, para así no solo tener menos y más sólidos partidos y movimientos regionales (que ahora se denominan, de manera uniforme en toda la ley, “organizaciones políticas regionales”), sino también para propiciar la articulación entre la política nacional y la subnacional, facilitando fusiones y alianzas entre ellos, así como estimulando la participación de los partidos políticos en las elecciones subnacionales.

<sup>4</sup> Tanaka, M. *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009; Vergara, A. *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

Tabla N° 2: Desempeño de los partidos políticos y movimientos regionales en las elecciones regionales 2002-2014

Agrupación política	% candidatos				% votos válidos				N° de presidentes electos			
	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Acción Popular	72	40	64	68	5.9	2	2.8	4.2	0	0	1	0
Partido Aprista Peruano	92	100	88	36	24.1	18.8	9.5	10.7	12	2	1	0
Partido Nacionalista Peruano	NP	100	24	NP	NP	8.6	5.4	NP	NP	0	2	NP
Perú Posible	88	24	56	36	13.5	1.6	3	0.9	1	0	0	0
Somos Perú	80	12	32	24	6.2	0.5	1.9	5.3	1	0	1	0
Alianza Unidad Nacional	88	40	40	NP	8.6	4.5	3	NP	0	0	1	NP
Unión por el Perú	52	64	28	40	5.6	3.7	0.9	4.7	2	1	0	0
Fujimoristas (Fuerza 2011, Fuerza Popular y Sí Cumple)	NP	48	48	64	NP	2.3	4.4	9.8	NP	0	0	3
Alianza para el Progreso	16	24	48	84	2.8	1.3	7.6	8.9	0	0	2	2
Movimiento Nueva Izquierda	64	12	20	NP	2.9	1.5	2.1	NP	1	1	1	NP
Renacimiento Andino	24	16	NP	NP	1.7	0.5	NP	NP	0	0	NP	NP
Fuerza Democrática	36	24	NP	NP	3.1	3.2	NP	NP	0	1	NP	NP
Restauración Nacional	NP	40	36	16	NP	3.1	1.3	1.6	NP	0	0	0
Solidaridad Nacional	(UN)	(UN)	(UN)	20	(UN)	(UN)	(UN)	3.3	(UN)	(UN)	(UN)	0
Partido Popular Cristiano	(UN)	(UN)	(UN)	24	(UN)	(UN)	(UN)	2.5	(UN)	(UN)	(UN)	0
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Dignidad	NP	NP	NP	44	NP	NP	NP	1.1	NP	NP	NP	0
Partido Humanista Peruano	NP	NP	NP	44	NP	NP	NP	2.3	NP	NP	NP	0
Vamos Perú	NP	NP	NP	28	NP	NP	NP	5.5	NP	NP	NP	0
Perú Patria Segura	NP	NP	NP	24	NP	NP	NP	0.9	NP	NP	NP	0
Siempre Unidos	NP	NP	NP	24	NP	NP	NP	3.6	NP	NP	NP	0
Democracia Directa	NP	NP	NP	36	NP	NP	NP	7.9	NP	NP	NP	0
Otros partidos políticos	8.1	8	9.8	NA	3.6	8.4	3.2	NA	1	3	0	NA
Subtotal (partidos políticos)	76.7	68.4	50.8	49.2	78.1	60	45	35.4	18	8	9	5
Movimientos regionales	23.3	31.6	49.2	50.8	21.9	40	55	64.6	7	17	16	20
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	25	25	25	25

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 3: Desempeño de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales en las elecciones municipales provinciales 2002-2014

Agrupación política	% candidatos				% votos válidos				N° de alcaldes electos			
	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Acción Popular	79	52	48.2	52.0	4.8 (7.1)	3.6 (4.7)	3.1 (3.7)	2.8 (3.7)	11	9	7	5
Partido Aprista Peruano	93	94	75.9	26.5	12.1 (18.1)	13.9 (14.8)	5.8 (8.6)	8.6 (4.1)	34	16	9	3
Partido Nacionalista Peruano		80	25.1	2.0	NP	6 (6.9)	1.7 (2.6)	0.1 (0.1)	NP	10	2	0
Perú Posible	93	12	51.3	10.2	7.8 (8.1)	0.3 (0.5)	2.1 (3.2)	0.2 (0.3)	12	3	7	1
Somos Perú	64	27	26.2	26.0	14.7 (7.1)	5 (3.3)	3.1 (2.5)	2.6 (2.5)	19	7	8	5
Alianza Unidad Nacional	83	40	26.7	NP	17.7 (6.7)	18.3 (3.7)	14.5 (2.9)	NP	12	9	2	NP
Unión por el Perú	39	72	21	28.6	2.3 (2.7)	5.3 (5.7)	0.7 (1.0)	1.0 (1.5)	6	14	2	5
Fujimoristas (Fuerza 2011, Fuerza Popular y Sí Cumple)		36	40.5	55.1		2.6 (1.9)	2.7 (4.0)	4.6 (5.6)		1	7	4
Alianza para el Progreso	14	25	64.6	74.5	1.3 (1.9)	3.7 (5.5)	5.6 (7.8)	7.0 (9.6)	0	7	14	13
Movimiento Nueva Izquierda	52	15	19		2 (2.1)	0.7 (1.0)	0.8 (1.2)	NP	3	6	2	NP
Renacimiento Andino	27	8	NP	NP	1.4 (1.6)	0.5 (0.6)	NP	NP	5	2	NP	NP
Fuerza Democrática	25	15	NP	NP	2.3 (3.4)	1.4 (2.1)	NP	NP	3	4	NP	NP
Restauración Nacional	NP	35	23.1	15.3	NP	7.2 (3.4)	4.3 (2.2)	0.5 (0.8)	NP	6	6	2
Partido Descentralista Fuerza Social	NP	7	2.1	NP	NP	0.9 (1.3)	12.9 (0.2)	NP	NP	8	1	NP
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Dignidad	NP	NP	NP	20.9	NP	NP	NP	0.6 (0.9)	NP	NP	NP	0
Partido Humanista Peruano	NP	NP	NP	18.9	NP	NP	NP	1.1 (1.4)	NP	NP	NP	1
Vamos Perú	NP	NP	NP	12.8	NP	NP	NP	1.3 (1.2)	NP	NP	NP	1
Perú Patria Segura	NP	NP	NP	5.6	NP	NP	NP	2.1 (0.1)	NP	NP	NP	0
Siempre Unidos	NP	NP	NP	19.9	NP	NP	NP	1.2 (0.8)	NP	NP	NP	3
Democracia Directa	NP	NP	NP	17.3	NP	NP	NP	1.1 (1.3)	NP	NP	NP	1
Partido Popular Cristiano - PPC	(UN)	(UN)	(UN)	17.3	(UN)	(UN)	(UN)	1.5 (1.1)	(UN)	(UN)	(UN)	0
Solidaridad Nacional	(UN)	(UN)	(UN)	15.8	(UN)	(UN)	(UN)	17.7 (1.4)	(UN)	(UN)	(UN)	3
Otros partidos políticos	6.1	6.4	6.1	NA	4.6 (5.4)	2.9 (3.3)	4.9 (3.2)	NA	5	7	5	NA
Subtotal (partidos Políticos)	67.6	67.6	53.3	44.4	71 (64.2)	72.3 (58.7)	62.2 (43.1)	53.9 (36.5)	110	109	72	47
Movimientos regionales	12.6	26.3	44.4	52.7	10.7 (16)	23 (34.3)	36 (54.0)	40.9 (61.1)	30	69	117	141
Organizaciones locales	19.8	6.1	2.3	2.9	18.4 (19.9)	4.8 (6.9)	2 (3.0)	5.1 (7.7)	54	17	6	5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>								

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 4: Candidatos según tipo de organización política (2002-2018)

Total de candidatos						
Tipo de organización política	2002	2006	2010	2014	2018	
Partido político	60 687	55 832	45 620	43 089	74 201	<b>279 429</b>
Alianza electoral	9788	6605	6415	3991	0	<b>26 799</b>
Movimientos regionales o departamentales	12 452	22 364	40 254	48 440	39 174	<b>162 684</b>
Organización local (distrital)	0	2219	2087	1123	152	<b>5581</b>
Organización local (provincial)	0	4487	1526	1471	146	<b>7630</b>
Lista independiente	22 424	0	0	0	0	<b>22 424</b>
	<b>105 351</b>	<b>91 507</b>	<b>95 902</b>	<b>98 114</b>	<b>113 673</b>	

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla 5: Número de organizaciones políticas que participan en las elecciones regionales y municipales (2002-2018)

Total de organizaciones políticas						
Tipo de organización política	2002	2006	2010	2014	2018	
Partido político	15	31	24	17	22	<b>109</b>
Alianza electoral	2	11	18	13	0	<b>44</b>
Movimientos regionales o departamentales	58	117	204	184	113	<b>676</b>
Organización local (distrital)	0	291	278	156	20	<b>745</b>
Organización local (provincial)	0	105	43	44	3	<b>195</b>
Lista independiente	1428	0	0	0	0	<b>1428</b>
	<b>1503</b>	<b>555</b>	<b>567</b>	<b>414</b>	<b>158</b>	

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 6: Autoridades electas según tipo de organización política (2002-2018)

Total de autoridades electas						
Tipo de organización política	2002	2006	2010	2014	2018	
Partido político	6398	6314	4321	3931	6014	26 978
Alianza electoral	1132	1207	1044	515		3898
Movimientos regionales o departamentales	1617	3689	6395	7648	6840	26 189
Organización local (distrital)		332	262	215	25	834
Organización local (provincial)		794	271	193	15	1273
Lista independiente	3195					3195
	12 342	12 336	12 293	12 502	12 894	

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 7: Número de organizaciones políticas con autoridades electas en las elecciones regionales y municipales (2002-2018)

Total de OP						
Tipo de organización política	2002	2006	2010	2014	2018	
Partido político	15	27	23	17	22	<b>104</b>
Alianza electoral	2	10	18	11	0	<b>41</b>
Movimientos regionales o departamentales	50	101	151	148	105	<b>555</b>
Organización local (distrital)	0	109	100	58	7	<b>274</b>
Organización local (provincial)	0	67	28	32	2	<b>129</b>
Lista independiente	570	0	0	0	0	<b>570</b>
	<b>637</b>	<b>314</b>	<b>320</b>	<b>266</b>	<b>136</b>	

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 8: Historial de los partidos políticos (inscripción, afiliados y participación en elecciones)

Partido político	Año de inscripción Registro de Organizaciones Políticas (ROP)	¿Con representación parlamentaria?	N° de congresistas (iniciales)	N° de comités	N° de afiliados (último padrón enviado)	Primera elección	Última elección	Últimas tres participaciones	Alianzas
Acción Popular	4/08/2004	Sí	5	107	188 316	EG 1962	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Perú Posible (EG 2011) Frente de Centro (EG 2006) Fredeno (EM 1989, EG y ER 1990) Alianza Acción Popular - Democracia Cristiana (EG y EM 1963, y EM 1966)
Alianza para el Progreso	12/02/2008	Sí	9	78	159 876	NEM 2009	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza para el Progreso del Perú (EG 2016) Alianza para el Progreso de Arequipa (ERM 2014) Alianza para el Progreso de Ayacucho (ERM 2014) Alianza por el Gran Cambio (EG 2011) Alianza Perú Posible (ERM 2010)
Avanza País - Partido de Integración Social	10/05/2017	NO	-	77	0	EMD 2017	ERM 2018	EMD 2017 y ERM 2018	-
Democracia Directa	11/12/2013	NO	-	102	11 962	ERM 2014	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Frente por la Democracia del Callao (ERM 2014)
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	16/03/2012	Sí	20	68	4148	NEM 2013	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Frente por la Democracia del Callao (ERM 2014)
Frente Popular Agrícola FIA del Perú - Frepap	29/04/2015	NO	-	108	41 806	ERM 2018	ERM 2018	ERM 2018	-
Fuerza Popular	9/03/2010	Sí	73	86	7489	ERM 2010	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza Hora Cerro Fuerza Popular (ERM 2014) Fuerza Popular (ERM 2014) Alianza Cajamarca Siempre Verde - Fuerza 2011 (ERM 2010)
Juntos por el Perú	23/11/2009	NO	-	88	9557	ERM 2010	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Puerto Callao (ERM 2014) Alianza por el Gran Cambio (EG 2011)
Partido Aprista Peruano	31/01/2005	Sí	5	136	215 042	EG 1931	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza Popular (EG 2016) Vamos Arequipa (ERM 2014) Alianza Popular (ERM 2014) Juntos por Junín (ERM 2014) Coalición APRA - Uno (EM 1966) Coalición APRA - Uno (EM 1963)

Partido político	Año de inscripción Registro de Organizaciones Políticas (ROP)	¿Con representación parlamentaria?	N° de congresistas (Iniciales)	N° de comités	N° de afiliados (último padrón enviado)	Primera elección	Última elección	Últimas tres participaciones	Alianzas
Partido Democrático Somos Perú	22/11/2004	NO	-	75	119 456	EM 1998	ERM 2018	ERM 2018, ERM 2014 y ERM 2010	Alianza para el progreso del Perú (EG 2016) Perú Posible (EG 2011) Frente de centro (EG 2006)
Partido Nacionalista Peruano	4/01/2006	NO	-	120	234 753	ERM 2006	EG 2016 (*)	EG 2016, ERM 2014 y EG 2011	Alianza por arequipa (ERM 2010) Frente Regional Tuna (ERM 2010) Gran Alianza Nacionalista Cusco (ERM 2010) Gran Alianza Nacionalista de Madre de Dios (ERM 2010) Gran Alianza Nacionalista - Popular - PODER Democrático Regional (ERM 2010)
Partido Popular Cristiano - PPC	29/11/2004	NO	-	132	270 247	AC 1978	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza Popular (EG 2016) Por todos (ERM 2014) Alianza por el Gran Cambio (EG 2011) Alianza Regional Juntos por AMAZONAS (ERM 2010) Alianza Unidad Regional (ERM 2010) Mar Gallao (ERM 2010) Alianza Regional Ancash (EMC 2007) Alianza Electoral Unidad Nacional (ERM 2006) Alianza Regional Ancash (ERM 2006) Unidos por Ica (ERM 2006) Alianza Electoral Juntos por la Libertad (ERM 2006) Unidad Nacional (EG 2006) Alianza Electoral Unidad Nacional (EG 2001, ERM 2002, EMC 2003, 2004 y 2005) Freddemo (EG 1990, ER 1990 y EM 1989) Alianza Electoral Convergencia Democrática (EG 1985)
Perú Libertario	15/01/2016	NO	-	72	7197	EG 2016	ERM 2018	EG 2016 y ERM 2018	-
Perú Nación	8/01/2016	NO	-	74	8695	EG 2016	ERM 2018	EG 2016 y ERM 2018	-
Partido político	Año de inscripción Registro de Organizaciones Políticas (ROP)	¿Con representación parlamentaria?	N° de congresistas (Iniciales)	N° de comités	N° de afiliados (último padrón enviado)	Primera elección	Última elección	Últimas tres participaciones	
Perú Patria Segura	18/03/2005	NO	-	94	21 317	EG 1990	ERM 2018	ERM 2018, ERM 2014 y ERM 2010	Alianza Solidaridad Nacional (EG 2011) Alianza por el Futuro (EG 2006) Alianza Electoral Cambio 90 - Nueva Mayoría (EG 2001) Alianza Electoral Perú 2000 (EG 2000) Cambio 90 - Nueva Mayoría (EG 1995 y EGM 1995) Alianza Nueva Mayoría - Cambio 90 (EM 1993 y CCD 1992)

Partido político	Año de inscripción Registro de Organizaciones Políticas (ROP)	¿Con representación parlamentaria?	Nº de congresistas (iniciales)	Nº de comités	Nº de afiliados (último padrón enviado)	Primera elección	Última elección	Últimas tres participaciones	Alianzas
Peruanos por el Cambio	15/10/2014	SÍ	18	68	7689	EG 2016	ERM 2018	ERM 2018 y EG 2016	-
Podemos por EL Progreso del Perú	10/01/2018	NO	-	79	-	ERM 2018	ERM 2018	ERM 2018	-
Restauración Nacional	24/11/2005	NO	-	95	27 096	EG 2006	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza para el Progreso del Perú (EG 2016) Alianza Popular (ERM 2014) Alianza por el Gran Cambio (EG 2011)
Siempre Unidos	30/03/2005	NO	-	81	0	ERM 2002	ERM 2018	ERM 2018, ERM 2014 y EG 2011	Alianza Solidaridad Nacional (EG 2011)
Solidaridad Nacional	7/12/2004	NO	-	103	4350	EG 2000	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza Electoral Solidaridad Nacional - UPP (EG 2016) Alianza Solidaridad Nacional (EG 2011) Alianza Regional Ancash (EMC 2007) Unidos por Ica (ERM 2006) Alianza Electoral Juntos por la Libertad (ERM 2006) Unidad Nacional (EG 2006) Alianza Electoral Unidad Nacional (EMC 2005, EMC 2004, EMC 2003, ERM 2002 y EG 2001)
Todos por el Perú	4/01/2005	NO	-	85	18 994	EMC 2005	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y EG 2011	Alianza Solidaridad Nacional (EG 2011) Frente de Centro (EG 2006)
Unión por el Perú	7/03/2005	NO	-	93	43 607	EG 1995	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza Electoral Solidaridad Nacional - UPP (EG 2016) Alianza Solidaridad Nacional (EG 2011)
Vamos Perú	27/09/2013	NO	-	106	27 356	ERM 2014	ERM 2018	ERM 2018, EG 2016 y ERM 2014	Alianza Popular (EG 2016) Chimpum Callao (ERM 2014)

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 2. Inscripción de organizaciones políticas

Según la legislación actual, los dos requisitos más exigentes que deben enfrentar los partidos políticos para lograr su inscripción ante el registro de organizaciones políticas es presentar una “relación de adherentes” no menor al 4% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI), y las actas de constitución de comités partidarios (artículo 5 de la Ley de Organizaciones Políticas), estos últimos en por lo menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos; cada acta debe estar suscrita por no menos de 50 afiliados, debidamente identificados (artículo 8 de la Ley de Organizaciones Políticas), lo que deriva en un número de alrededor de 3250 afiliados a comités políticos provinciales. El problema es que esos requisitos son muy difíciles de cumplir para una organización política emergente, pero sí son posibles de cumplir pervirtiendo el espíritu de las normas, mediante el uso del dinero para “comprar” firmas de adherentes y afiliados que en realidad no lo son. Existe un mercado negro de firmas cuya autenticidad es imposible de verificar por los organismos electorales.

El número de firmas de adherentes ha ido en aumento en los últimos años. En 1995, años en los que el sistema político tenía como característica el ser relativamente cerrado al pluralismo político, se requería el 5% del padrón electoral. Con la democratización iniciada en 2001, expresada en la Ley de Partidos Políticos de 2003, se intentó facilitar el acceso al sistema político: el porcentaje se redujo al 1% de los electores que participaron en la última elección. Ante el aumento en el número de partidos inscritos, en 2009 el porcentaje subió al 3%, y en 2016 al 4%, mientras que el porcentaje para movimientos regionales se fijó en el 5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones dentro de la circunscripción en la que el movimiento presenta candidatos. A nivel nacional, el 4% implica contar con cerca de 750 000 firmas, un número muy difícil de conseguir para grupos políticos emergentes. Sin embargo, es de conocimiento público que algunos grupos simplemente “compran” las firmas de ciudadanos mediante la entrega de dádivas, o, peor aún, incurrir en la falsificación de firmas. Por esta razón, en este proyecto de ley se propone eliminar el requisito de presentación de firmas de adherentes, así como las actas de constitución de comités partidarios, que tampoco acreditan el funcionamiento “real” de un partido, para, con ello, reconocer autonomía a estas entidades partidarias para que se organicen según sus propios criterios.

La cantidad de afiliados de los partidos actualmente inscritos, y su evolución (ver tabla N° 9), se constata como comparativamente menor a los adherentes exigidos, vinculación de afiliación que se estima debe reforzarse, con el objeto de que solo aquellas organizaciones políticas que cuenten con esta representatividad mantengan su inscripción vigente.

Tabla N° 9: Número de afiliados por partido político (2006-2017)

Partido político	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acción Popular	153 052	163 135	165 997	172 242	174 404	176 352	175 776	178 342	187 040	191 963	190 343	188 316
Agrupación Independiente Sí Cumple	12 268	9149	9033	8895	9291	9186	Cancelada					
Alianza para el Progreso	73 816		6135	4632	104 086	115 770	117 949	59 646	107 852	123 979	123 332	159 876
Avanza País - Partido de Integración Social	6686	Cancelada										
Avanza País - Partido de Integración Social												5787
Cambio Radical	4488	4464	4430	3468	3599	Cancelada						
Con Fuerza Perú	10 689	Cancelada										
Democracia Directa								6508	8293	8170	8046	11 962
Despertar Nacional	5974	5936	5911	5879	7972	7929	Cancelada					
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad							4258	359	3167	3472	4197	4148
Fonavistas del Perú				6829	10 228	Cancelada						
Frente Esperanza										4573	4563	Cancelada
Frente Independiente Moralizador	7578	Cancelada										
Frente Popular Agrícola FIA del Perú - Frepap	8606				11 414	28 948				17 985	18 520	41 806
Fuerza Democrática	11 489	Cancelada										
Fuerza Nacional	14 218	14 178	14 134	14 056	8772	Cancelada						

Partido político	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fuerza Popular					4262	4237	4200	4174	7653	7622	7578	7489
Juntos por el Perú	4635			5357	7607	7490	7891	7841	8318	8255	8195	9557
Justicia, Tecnología, Ecología						5383	Cancelada					
Movimiento Nueva Izquierda	16 556				5469	5450	Cancelada					
Nueva Mayoría	6698	6667	6638	6590	6532	6483	Cancelada					
Participación Popular				7902	10 042	9993	Cancelada					
Partido Aprista Peruano	8595	8541	302 952	253 616	233 246	229 820	227 116	224 663	222 207	220 078	217 883	215 042
Partido Democrático Somos Perú	63 706	63 553	64 640	60 925	67 884	71 096	72 497	72 013	97 680	111 363	110 700	119 456
Partido Descentralista Fuerza Social					6522	6488	Cancelada					
Partido Justicia Nacional	10 249	Cancelada										
Partido Nacionalista Peruano	8122	8088	14 499	59 138	96 537	96 056	114 501	113 690	243 538	241 035	238 204	234 753
Partido Político Adelante	5554	7131	7103	6836	7140	7084	Cancelada					
Partido Político Orden									5003	4966	4934	Cancelada
Partido Popular Cristiano - PPC	152 290	194 063	216 626	218 131	240 870	260 486	258 589	256 873	270 045	275,470	273 251	270 247
Partido por la Democracia Social - Compromiso Perú	9203	Cancelada										
Partido Reconstrucción Democrática	5237	Cancelada										
Partido Renacimiento Andino	5 958	Cancelada										
Partido Socialista	12 429	Cancelada										

Partido político	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Perú Ahora	7212	Cancelada										
Perú Libertario										5189		7197
Perú Nación										4434		8695
Perú Patria Segura	9100	9130	10 297	10 608	14 064	14 484	14 442	14 335	14 184	20 118	19 978	21 317
Perú Posible	97 843	158 012	150 678	144 838	149 087	165 771	168 039	168 915	167 211	165 946	164 640	Cancelada
Peruanos por el Cambio									4964	7775	7748	7 689
Progresando Perú										6 148	6131	Cancelada
Progresemos Perú	8727	Cancelada										
Proyecto País	5678	Cancelada										
Renovación Nacional	4738	4734	4838	4417	4118	4089	Cancelada					
Restauración Nacional	6547	6524	6497	8912	20 879	20 753	21 509	21 377	21 283	26 121	25 950	27 096
Resurgimiento Peruano	7510	Cancelada										
Siempre Unidos	12 874	12 954	14 863	12 757	7522	7822	7 723	7758	7650	7592	7571	
Solidaridad Nacional	4996	8955	9096	7517	11 583	11 437	11 711	13 191	20 539	20 484	20 305	4350
Todos por el Perú	11 159	11 094	11 046	10 985	9878	10 683	10 600	10 516	10 397	11 324	11 234	18 994
Unión por el Perú	20 015	28 861	28 725	28 535	37 154	37 782	37 550	37 266	42 789	44 407	44 146	43 607
Vamos Perú								11 876	22 325	23 200	23 049	27 356
Y se llama Perú	28 224	Cancelada										
<b>Total</b>	<b>842 719</b>	<b>725 169</b>	<b>1 054 138</b>	<b>1 063 065</b>	<b>1 270 162</b>	<b>1 321 072</b>	<b>1 254 351</b>	<b>1 209 343</b>	<b>1 472 138</b>	<b>1 552 046</b>	<b>1 550 121</b>	<b>1 434 740</b>

Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En ese sentido, este proyecto de ley propone como principal y nuevo requisito de inscripción de partidos políticos la presentación de una **relación de afiliados en número no menor del cero punto cero setenta y cinco (0.075%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso**, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de estos, en donde no más de un tercio de los afiliados pueden tener domicilio en una misma circunscripción electoral.

Tabla N° 10: Simulación del requisito de inscripción propuesto para partidos políticos con data electoral del 2016

Partidos políticos	
2016	
Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso	18 751 264
N° de afiliados requerido (0.075%)	14 064

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Este número es mayor que el número de afiliados en comités que contempla la legislación vigente, aunque menor que el número de adherentes. En realidad, se trata de un requisito más exigente porque, además, se plantea que la relación de afiliados y afiliadas sea pública, de libre acceso, de actualización permanente y que solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, proceso en el cual se definirán las candidaturas a la presidencia y vicepresidencias, Congreso, gubernaturas y alcaldías provinciales y distritales de los partidos políticos y organizaciones políticas regionales. Esto propiciará el establecimiento de relaciones más fuertes entre organizaciones políticas y candidatos, limitando la presentación de candidaturas basadas en criterios meramente oportunistas.

Algo equivalente se plantea en la presente ley respecto a las organizaciones políticas regionales: para inscribirse, se propone como requisito la presentación de una relación de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional, con un número no menor de mil (1000) afiliados, dentro de la circunscripción en la que la organización política regional pretenda presentar candidatos (de los cuales no más de tres cuartos de los afiliados pueden tener domicilio en una misma provincia).

Tabla N° 9: Simulación del requisito de inscripción propuesto para organizaciones políticas regionales con información electoral del año 2018

Organizaciones políticas regionales			
Departamento	Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional	1%	N° de afiliados requerido
Amazonas	220 844	2208	2208
Áncash	689 035	6890	6890
Apurímac	234 039	2340	2340
Arequipa	918 003	9180	9180
Ayacucho	348 856	3489	3489
Cajamarca	831 518	8315	8315
Callao	651 928	6519	6519
Cusco	772 556	7726	7726
Huancavelica	227 639	2276	2276
Huánuco	424 417	4244	4244
Ica	525 939	5259	5259
Junín	726 696	7267	7267
La Libertad	1 087 784	10 878	10 878
Lambayeque	759 093	7591	7591
Lima Provincias	610 921	6109	6109
Loreto	470 375	4704	4704
Madre de Dios	79 689	797	1000
Moquegua	118 166	1182	1182
Pasco	144 843	1448	1448
Piura	1 088 792	10 888	10 888
Puno	755 445	7554	7554
San Martín	473 372	4734	4734
Tacna	225 909	2259	2259
Tumbes	133 856	1339	1339
Ucayali	268 622	2686	2686

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

El objetivo de establecer estos porcentajes es plantear un requisito que los partidos políticos y las organizaciones políticas regionales puedan cumplir, pero que también refleje representatividad en la población a la cual buscan representar (tanto en el ámbito nacional como en el regional, respectivamente).

### 3. Cancelación de las organizaciones políticas

A la par de los requisitos de inscripción, se debe considerar las causales para la cancelación del registro de los partidos políticos y las organizaciones políticas regionales. En la actualidad, como se ha visto, ellos no funcionan como mecanismo de eliminación de organizaciones políticas sin respaldo. A pesar de que existen causales de cancelación de inscripción en la legislación vigente, ellas se evitan principalmente recurriendo a la constitución de alianzas electorales o absteniéndose de participar en procesos electorales, o sacando provecho de barreras electorales muy bajas, como en el caso de muchos movimientos regionales.

Así, conforme al artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas, para los partidos políticos, la inscripción se cancela si no se obtienen “al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional”. Además, “de existir alianzas entre partidos o entre movimientos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido o movimiento adicional, según corresponda. O en su caso, por no participar en dos (2) elecciones generales sucesivas”.

Asimismo, el mismo artículo regula las causales por las que se cancela la inscripción de un movimiento regional, “cuando no participa en dos (2) elecciones regionales sucesivas” o “cuando no obtiene más del 5% de los votos válidos a nivel de su circunscripción”.

Como se constata, la cancelación de la inscripción de partidos políticos y movimientos regionales puede evitarse absteniéndose de participar, pese a que el desempeño electoral es el indicador de la consistencia de una organización política.

De otro lado, la barrera electoral más alta –incremental– contemplada para las alianzas no ha regido propiamente hasta el momento, lo que ha permitido que haya partidos que han mantenido su registro al ser parte de alianzas, incluso a pesar de no tener representación parlamentaria. En cuanto al ámbito regional, el abstenerse de participar en la elección y la barrera del cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel regional, que resulta muy baja para el contexto de circunscripciones electorales con pocos electores, es lo que ha permitido la permanencia de un número excesivo de movimientos regionales.

Por estas razones, es que la propuesta plantea mayores requisitos para mantener vigente la inscripción. En el caso de los partidos políticos, se requiere:

a) Alcanzar al menos cinco (5) representantes en la Cámara de Diputados en más de una circunscripción electoral y haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Diputados. O alcanzar al menos tres (3) representantes en la Cámara de Senadores y haber alcanzado al menos el

cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Senadores.

De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.

b) Participar en las elecciones para elegir representantes a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados.

c) Si se participa en alianza, conseguir un representante en por lo menos una de las Cámaras.

En cuanto a las organizaciones políticas regionales, se requiere, guardando relación con los requisitos establecidos para los partidos políticos, alcanzar al menos un consejero regional y al menos el ocho por ciento (8%) de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.

Tabla N° 10: Comparación de la barrera regional vigente y la propuesta con data electoral 2018

Organizaciones políticas regionales			
Departamento	Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional	Barrera regional vigente (5%)	Barrera regional propuesta (8%)
Amazonas	169 258	8463	13 541
Áncash	505 969	25 298	40 478
Apurímac	186 927	9346	14 954
Arequipa	714 267	35 713	57 141
Ayacucho	284 640	14 232	22 771
Cajamarca	636 079	31 804	50 886
Callao	498 284	24 914	39 863
Cusco	587 440	29 372	46 995
Huancavelica	191 375	9569	15 310
Huánuco	343 379	17 169	27 470
Ica	427 832	21 392	34 227
Junín	600 598	30 030	48 048
La libertad	842 788	42 139	67 423
Lambayeque	602 553	30 128	48 204

Organizaciones políticas regionales			
Departamento	Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional	Barrera regional vigente (5%)	Barrera regional propuesta (8%)
Lima provincias	484 968	24 248	38 797
Loreto	379 396	18 970	30 352
Madre de Dios	60 033	3002	4803
Moquegua	90 008	4500	7201
Pasco	120 399	6020	9632
Piura	840 546	42 027	67 244
Puno	599 882	29 994	47 991
San Martín	375 787	18 789	30 063
Tacna	174 077	8704	13 926
Tumbes	100 837	5042	8067
Ucayali	220 502	11 025	17 640

Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

El objetivo con estos porcentajes propuestos es acreditar que una determinada organización política (partido político u organización política regional) cuenta con un mínimo de respaldo de la ciudadanía (expresada en sus votos) para mantener su inscripción vigente.

En el caso de los partidos políticos, la actual barrera que exige disyuntivamente cinco por ciento (5%) de votación nacional o seis (6) escaños en más de una circunscripción ha sido interpretada en el sentido de que este porcentaje de votación puede corresponder a cualquier elección de ámbito nacional (Presidencia de la República, Congreso de la República y Parlamento Andino). Producto de ello, por ejemplo, en el año 2016, el partido político Democracia Directa, que no superó la barrera electoral en las elecciones al Congreso de la República (por lo que no participó de la asignación de escaños), mantuvo su inscripción vigente, debido a que sí superó dicho porcentaje en la elección para el Parlamento Andino.

Para los actuales movimientos regionales (a los que se plantea denominar organizaciones políticas regionales), el porcentaje de cinco por ciento (5%) de votos válidos en el ámbito regional no funciona como un umbral efectivo que realmente derive en que solo mantengan su inscripción vigente las agrupaciones realmente representativas. Por ello, se propone incrementar esta barrera al ocho por ciento (8%), con el objetivo de que se genere un mayor nivel de exigencia.

Tabla N° 11: Simulación de pérdida de inscripción por las organizaciones políticas regionales con el sistema actual y el sistema propuesto

Departamento	Cancelación con el sistema actual (5%)	Cancelación con el sistema propuesto (8%)
Amazonas	0	0
Áncash	1	1
Apurímac	0	0
Arequipa	2	3
Ayacucho	1	2
Cajamarca	0	0
Callao	0	0
Cusco	3	3
Huancavelica	0	0
Huánuco	2	2
Ica	0	0
Junín	0	1
La libertad	2	3
Lambayeque	1	1
Lima	1	2
Loreto	1	1
Madre de Dios	0	0
Moquegua	0	0
Pasco	0	1
Piura	0	0
Puno	1	1
San Martín	1	1
Tacna	0	0
Tumbes	2	2
Ucayali	1	1
<b>Total General</b>	<b>19</b>	<b>25</b>

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Además, se considera importante promover que los partidos políticos busquen enraizarse en la sociedad y cubrir todo el territorio, participando en las elecciones subnacionales, por lo que se propone que deban participar en las elecciones regionales en por lo menos

cuatro quintos de los gobiernos regionales y, en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad de las provincias y un tercio de los distritos.

Al mismo tiempo, se quiere que las organizaciones políticas regionales tengan raíces en las provincias y distritos de sus circunscripciones, por lo que se propone que participen en la elección municipal en por lo menos dos tercios de las provincias y de los distritos en la circunscripción por la cual participa.

De otro lado, para ser coherentes con los restantes proyectos de ley elaborados por la CANRP, se incluye entre las causales de cancelación el no cumplir con el porcentaje mínimo de participación en las elecciones internas, tanto para partidos políticos como para las organizaciones políticas regionales (“Proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos”), así como al tener un incumplimiento persistente –mayor a un año– en el pago de multas por incumplimientos graves y muy graves en el financiamiento de las organizaciones políticas (“Proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas”). También, en la línea de lo propuesto por el presente proyecto de ley respecto a la exigencia de contar con un número mínimo de afiliados (planteado en los artículos 5, 7 y 17 para partidos políticos y organizaciones políticas regionales), se incluye esta exigencia entre las causales que derivan en la pérdida de vigencia de la inscripción de una organización política.

229

Finalmente, para propiciar la formación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales más sólidos, así como fomentar la articulación e integración entre la política nacional y la subnacional, se propone facilitar la fusión de partidos políticos, entre organizaciones políticas regionales, y de partidos y organizaciones políticas regionales. Además, se propone que las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas en más de la mitad de los departamentos puedan fusionarse para formar un partido político, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos. El objetivo, sobre todo de esta última medida, es que los liderazgos regionales, si logran asociarse en parte importante del país, puedan formar una organización política de alcance nacional –partido político– y, con ello, presentar candidaturas en dicho ámbito, lo que, de obtener resultados favorables, les permite prerrogativas como el financiamiento público directo o mayor espacio en radio y televisión a través del financiamiento público indirecto.

Se considera que este conjunto de medidas permitirá acercarse a un sistema político con menos partidos y organizaciones políticas regionales, pero mucho más fuertes, representativos, estables en el tiempo, responsables ante la ciudadanía.

Tabla N° 12: Comparación de los requisitos de inscripción y cancelación propuestos a los partidos políticos y movimientos regionales en la legislación actual

Inscripción		
	Partidos políticos	Movimientos regionales
Acta de fundación	Acta de fundación del partido político (ideario, declaración jurada expresa de fundadores de compromiso democrático, relación de órganos directivos y miembros, denominación y símbolo).  LOP art. 6 y LOE art. 88	Se requiere la misma información que a los partidos políticos  Resolución N° 0049-2017-JNE, art. 25
Firmas (adherentes)	4% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno.  LOP art. 5	5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que la organización política de alcance regional o departamental desarrolle sus actividades y pretenda presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos. La relación se presenta con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de los adherentes. LOP art. 17
Comités	Por lo menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las 2/3 partes de los departamentos.  Cada acta debe suscribirse por no menos de 50 afiliados debidamente identificados. LOP art. 8	Por lo menos en la mitad más uno del número de provincias que integran la región o departamento. Para el caso de la provincia de Lima, se presentan las actas de constitución en al menos más de la mitad de distritos que integran dicha provincia. Cada acta debe suscribirse con al menos 50 afiliados debidamente identificados. LOP art. 17
Estatuto	Denominación y símbolo, estructura organizativa interna, requisitos para decisiones internas válidas, requisitos de afiliación y desafiliación, derechos y deberes de afiliados, normas de disciplina, régimen patrimonial y financiero, regulación de designación de representantes y tesorero, disposiciones para disolución. LOP art. 9	La obligación es la misma que los partidos políticos. Resolución N° 0049-2017-JNE, art. 28
Compromiso democrático	a) El Acta de Fundación que contenga los puntos establecidos en el artículo 6 de la presente Ley, los cuales no podrán contravenir las disposiciones de la Constitución Política del Perú, el estado constitucional de derecho y la defensa del sistema democrático. (...)  b) La declaración jurada expresa de cada uno de los fundadores donde conste su compromiso y vocación democrática, el respeto irrestricto al estado constitucional de derecho y a las libertades y derechos fundamentales que consagra la Constitución Política.  LOP art. 5, inciso a y art. 6, inciso b	Se exige el mismo compromiso democrático que a los partidos.  LOP art. 17
Personeros y representantes	Designación de sus personeros legales, titulares y alternos. Designación de uno o más representantes legales del partido político. LOP art. 4	No se establece expresamente obligación legal, pero el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas (RROP) exige acreditar al personero legal, domicilio legal y procesal, teléfono y correo electrónico de la organización política. En caso de partidos y movimientos regionales también se indica la necesidad de consignar su página web. Resolución N° 0049-2017-JNE, art. 23

Inscripción		
	Partidos políticos	Movimientos regionales
Tesorero	Designación de un tesorero nacional y tesoreros descentralizados que tienen a su cargo la ejecución de decisiones económico-financieras. LOP art. 5	Designación de un tesorero titular, tesorero suplente y tesoreros descentralizados. Resolución N° 0049-2017-JNE, art. 30
Alianzas	Las alianzas pueden ser integradas por cualquier clase de combinaciones entre cualquier tipo de organización política. Están limitadas por la organización política de mayor jerarquía. Pueden postular a la circunscripción de la organización más grande. La alianza debe inscribirse en el ROP y solo será válida para una elección a menos que los miembros de la alianza se manifiesten de otra manera. LOP art. 15	Aplica igual que para los partidos políticos Resolución N° 0049-2017-JNE, art. 38 y 39.

Cancelación		
	Partidos políticos	Movimientos regionales
Cancelación (causales)	<p>a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional. O en su caso, por no participar en dos (2) elecciones generales sucesivas.</p> <p>En caso de alianza, el porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por organización adicional</p> <p>Se cancela la inscripción de un movimiento regional cuando no participa en dos (2) elecciones regionales sucesivas.</p> <p>b) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.</p> <p>c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a su Estatuto y la presente Ley.</p> <p>d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente Ley.</p> <p>e) Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general. Contra la decisión puede interponerse recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de cinco (5) días hábiles. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno. LOP art. 13</p>	En el caso de los movimientos regionales se aplica la misma regla prevista en el inciso a) del presente artículo (artículo 13 LOP) en lo que corresponda, a nivel de su circunscripción.

## 4. Antecedentes en proyectos legislativos

Diagnósticos y propuestas legislativas similares a la planteada en este proyecto han sido ya presentadas, como el Proyecto de Ley que dicta medidas para asegurar transparencia en el Financiamiento de las Organizaciones Políticas y su Fortalecimiento Institucional y otras disposiciones electorales (1315/2016-PE), el Proyecto de Código Electoral JNE (2017), el Proyecto de Ley de Partidos Políticos (ONPE, JNE y RENIEC), y la Propuesta de ley de reforma institucional de la Asociación Civil Transparencia.

Tabla N° 13: Proyectos de ley propuestos en el Legislativo vinculados con la inscripción y cancelación de organizaciones políticas

Proyecto de ley	Proponente	Año de presentación	Propuesta
N° 1475	Frete Amplio por Justicia, Vida y Libertad	2017	Se propone como requisito de inscripción las actas de constitución de comités provinciales fundacionales que deben representar un tercio de las provincias del país, ubicadas en al menos la mitad de los departamentos, debiendo estar suscritas cada una por lo menos por cien afiliados. La relación entre los militantes y adherentes debe ser no menos de un total de 6500 militantes y adherentes organizados en comités no menos de 100 integrantes por cada una. Sobre la cancelación de la inscripción, esta se produce si no se obtienen al menos 5 representantes al Congreso en más de una circunscripción o no cumplir al menos 3% de votos válidos. Así mismo, se cancela la inscripción si la organización política no participar en dos elecciones nacionales sucesivas.
N° 1879	Alianza por el Progreso	2017	Los fundadores o promotores de un partido político deben ser personas que no hayan sido condenados por delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y terrorismo en cualquiera de sus formas. No pueden ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico haga apología, promoción y apoyo político a la acción de organizaciones terroristas.
N° 3520	Jurado Nacional de Elecciones	2018	Se propone una nueva causal de cancelación que se produce cuando, dentro de los tres meses siguientes desde su inscripción, se acrediten irregularidades graves y manifiestas en el cumplimiento de los requisitos.
N° 3574	Congreso de la República	2018	Para el registro de Organizaciones Políticas, los partidos políticos deben contar con al menos cincuenta mil afiliados inscritos. Para los requisitos de inscripción de partidos políticos, la relación de adherentes en número no menor del uno por ciento de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones.

Fuente: Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 5. Regulación en otros países de la región

En la región, se exigen ciertos requisitos más o menos similares para inscribir un partido político, al igual que para mantener su inscripción vigente, lo cual se resume como sigue:

Tabla N° 14: Comparativo de los requisitos de inscripción de organizaciones políticas en América Latina

	Requisitos para la inscripción de organizaciones políticas					
	Lista de firmas	Formación de un comité	Exigencia democrática	Simbología	Lista de autoridades	Otros
Argentina	4% del total de los inscritos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta un máximo de un millón. Debe ser reconocido por cinco o más distritos.	No específica.	No específica.	Tienen derecho al registro y al uso exclusivo de sus símbolos.	Acreditar dentro de los 180 días, haber realizado las elecciones internas. Acta de designación y elección de las autoridades nacionales del partido y de las autoridades de distrito.	Declaración de principios, programas o bases de acción política y carta orgánica nacional.
Bolivia	Registro de militantes correspondiente como mínimo al 1,5% del padrón electoral biométrico al momento de la solicitud de libros, que debe incluir al menos 1% del padrón electoral biométrico departamental de cinco o más departamentos del país.	No específica.	Deben consignar una declaración de principios, que constituye la base ideológica que debe contener el cumplimiento de la Constitución y principios de la ley de Organizaciones Políticas; reconocimiento de la democracia intercultural, respeto a los derechos humanos, etc.	Ningún símbolo del Estado Plurinacional, ni de sus instituciones, puede ser utilizado en el símbolo. El símbolo no puede ser similar a los de otra organización política o alianza ya reconocida o que haya sido cancelada o extinguida.	No específica.	Acta de Constitución.
Chile	Debe afiliarse al menos al 0,5% del electorado que hubiera sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose.	No específica.	No específica.	Descripción literal del símbolo que no tenga el Escudo de Armas de la República, lema o bandera nacional, entre otros.	No específica.	No específica.

Requisitos para la inscripción de organizaciones políticas						
	Lista de firmas	Formación de un comité	Exigencia democrática	Simbología	Lista de autoridades	Otros
Colombia	Necesita no menos de cincuenta firmas o con la obtención en la elección anterior del mismo número de firmas.	No específica.	No específica.	Los símbolos se registran en el Consejo Nacional Electoral.	No específica.	Copia de estatutos.
Ecuador	Registro de afiliados cuyo número no sea inferior al 1.5% de los inscritos en el último padrón electoral.	Debe contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población.	No específica.	Símbolos, siglas, emblemas y distintivos.	No específica.	Presentar programa de gobierno.
Uruguay	Las firmas de por lo menos el 0.5% del total de los ciudadanos habilitados para votar en la última elección nacional.	No específica.	No específica.	No específica.	Nómina de las autoridades partidarias.	No específica.
Venezuela	No específica.	No específica.	No específica.	Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.	Indicación de los organismos nacionales de dirección, las personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.	Constancia de que el partido ha sido constituido en por lo menos doce de las entidades regionales.

Fuente: Constituciones y leyes electorales de los países seleccionados  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 15: Comparativo de los requisitos de inscripción de organizaciones políticas en América Latina

	Requisitos para la cancelación				Otros	
	La falta de participación en un proceso electoral	No superar la valla electoral	No superar la valla electoral de las alianzas	No conseguir autoridades electas		Exigencia democrática
Argentina	<p>La no presentación a dos elecciones nacionales consecutivas.</p> <p>La no presentación a dos elecciones nacionales consecutivas el 2% del padrón electoral del distrito que corresponda.</p>	No alcanzar en dos elecciones nacionales consecutivas el 2% del padrón electoral del distrito que corresponda.	No específica.	No específica.	<p>Por impartir instrucción militar a los afiliados u organizados militarmente.</p>	<p>Si no mantienen el número mínimo de afiliados o dismitos, por la violación de la paridad de género en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios, y por no realizar las elecciones internas.</p>
Bolivia	<p>No concurrir de manera consecutiva a 2 elecciones, según su alcance, como organización política.</p>	No haber obtenido al menos el 3% del total de votos válidos en la última elección a la que concurren.	No específica.	No específica.	<p>Comprobada la participación institucional en golpes de Estado, sediciones y acciones de separatismo.</p>	<p>Vulneración de las leyes referidas al financiamiento, mecanismos de rendición de cuentas y fortalecimiento público. Al tercer incumplimiento a resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales o no atender las resoluciones de denuncias internas.</p>
Chile	<p>No específica.</p>	No alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso.	No específica.	<p>Si no tiene parlamentarios, entre Senadores y Diputados.</p>	No específica.	<p>Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido por la ley para su constitución, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas.</p>

Requisitos para la cancelación						
	La falta de participación en un proceso electoral	No superar la valla electoral	No superar la valla electoral de las alianzas	No conseguir autoridades electas	Exigencia democrática	Otros
Colombia	No específica.	No obtengan 50 000 votos.	No específica.	Menos de un escaño.	No específica.	No específica.
Ecuador	Por no participar en un evento electoral pluripersonal, al menos en diez provincias.	Por obtener un porcentaje mínimo del 5% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas.	No específica.	No específica.	Por constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberrante de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo.	No específica.
Uruguay	No específica.	No específica.	No específica.	No específica.	No específica.	No específica.
Venezuela	Cuando haya dejado de participar en las elecciones en dos periodos constitucionales sucesivos.	No específica.	No específica.	No específica.	No específica.	Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción en fraude a la Ley, o ha dejado de cumplir los requisitos señalados.

Fuente: Constituciones y leyes electorales de los países seleccionados  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 6. Análisis costo beneficio

Esta propuesta legislativa beneficiará al fortalecimiento de las organizaciones políticas, ya que contribuirá con la desaparición de aquellas agrupaciones que no han tenido mayor consistencia y que han mantenido su registro a pesar de no contar con apoyo electoral. Ello será un beneficio para el Estado peruano pues reducirá la vulnerabilidad del sistema político de ser capturado y penetrado por diversas mafias o actores vinculados a actividades ilícitas que solo quieren entrar a la administración pública para lograr un beneficio personal.

El modificar los requisitos para la inscripción de partidos políticos permitirá al Estado la participación de fuerzas políticas más institucionalizadas y, a la vez, evitará la entrada de grupos no representativos y de aquellos que violentando el espíritu de la norma logran su inscripción mediante el uso del dinero para la compra de firmas, las cuales son imposibles de verificar por la autoridad electoral.

En cuanto a las causales de cancelación del registro de organizaciones políticas, estas no han sido suficientes para depurar el sistema político de organizaciones que solo quieren ser parte de la administración pública para corromper el sistema, por lo que las propuestas presentadas en el presente proyecto de ley beneficiarán a dicha depuración.

Por otro lado, se ha advertido a lo largo de los últimos años que parte de la administración pública ha sido capturada por funcionarios electos que han lucrado a costa del dinero del Estado, lo que ha generado daños y pérdidas económicas. Lo preocupante de este hecho es que es a través de las organizaciones políticas que estas personas logran ocupar un cargo público, por lo que el problema es aún mayor.

Por esta razón, se considera que la modificación y optimización de los requisitos para la inscripción y las causales para la cancelación de organizaciones políticas ayudarán a optimizar el sistema político y disminuir el ingreso de personas que solo buscan un lucro a costa del Estado, ya que el contar con autoridades que pertenecen a organizaciones políticas bien estructuradas se reduce la posibilidad de que se presenten estos actos de corrupción.

En conclusión, la inclusión de estas propuestas a la legislación electoral traerá beneficios al Estado peruano, ya que contribuirá a generar que organizaciones realmente representativas puedan acceder al poder y, con ello, se facilite el control de sus autoridades (*accountability*), lo que, en último término, puede contribuir a reducir la corrupción. Así también, es de señalar que dicha modificatoria a la legislación no generará gastos al Estado.

## 7. Impacto de la norma en la legislación vigente

La aprobación de esta norma implicará la modificación de la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, respecto a la inscripción y cancelación de organizaciones políticas, con el detalle siguiente:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Ley de Organizaciones Políticas</b></p> <p><b>Artículo 5.- Requisitos para la inscripción de partidos políticos</b></p> <p>La solicitud de registro de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) El Acta de Fundación que contenga los puntos establecidos en el artículo 6 de la presente Ley, los cuales no podrán contravenir las disposiciones de la Constitución Política del Perú, el estado constitucional de derecho y la defensa del sistema democrático.</li><li>b) La relación de adherentes en número no menor del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de éstos.</li><li>c) Las Actas de Constitución de comités partidarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.</li><li>d) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente Ley.</li><li>e) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.</li><li>f) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.</li><li>g) Los estatutos de los partidos políticos y movimientos regionales; así como, las actas de las alianzas, deben definir los órganos y autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la organización política, durante un proceso electoral o concluido éste, de acuerdo con lo señalado en la ley.</li><li>h) La designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).</li></ul> <p>Las organizaciones políticas cuentan con un plazo de dos años, contados a partir de la adquisición de formularios, para la recolección de firmas de adherentes y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del estado constitucional de derecho; o intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.</p>	<p><b>Artículo 5.- Requisitos para la inscripción de partidos políticos</b></p> <p>La solicitud de registro de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) El Acta de Fundación que contenga los puntos establecidos en el artículo 6 de la presente Ley, los cuales no podrán contravenir las disposiciones de la Constitución Política del Perú, el estado constitucional de derecho y la defensa del sistema democrático.</li><li>b) La relación de <b>afiliados</b> en número no menor del <b>0.075%</b> de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones <b>al Congreso</b>, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de éstos. <b>No más de un tercio de los afiliados puede tener domicilio en una misma circunscripción electoral.</b></li><li>c) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente Ley.</li><li>d) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.</li><li>e) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.</li><li>f) Los estatutos y las actas de las alianzas deben definir los órganos y autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la organización política, durante un proceso electoral o concluido éste, de acuerdo con lo señalado en la ley.</li><li>g) La designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).</li><li>h) <b>El Reglamento Electoral, que regule las elecciones internas de candidaturas y cargos directivos del partido político.</b></li></ul> <p>No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del estado constitucional de derecho; o intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 7.- Relación de firmas de adherentes</b></p> <p>La relación de firmas de adherentes y de sus respectivos números de Documento Nacional de Identidad es presentada ante el Registro de Organizaciones Políticas en los formularios de papel o electrónicos que proporcione la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la cual emitirá la constancia de verificación respectiva.</p>	<p><b>Artículo 7.- Padrón de afiliados</b></p> <p>El padrón de <b>afiliados</b> y sus respectivos números de Documento Nacional de Identidad es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas <b>del Jurado Nacional de Elecciones en medios impresos o digitales.</b></p> <p><b>El padrón de afiliados es público y de libre acceso a la ciudadanía. Sus actualizaciones se publican en el portal del Registro de Organizaciones Políticas.</b></p> <p><b>La organización política debe mantener permanentemente el número mínimo de afiliados exigido para su inscripción. De tener un número menor de afiliados, se le otorga un plazo de tres (3) meses para subsanar. En caso de no completar el número mínimo de afiliados, se suspende la inscripción de la organización política, otorgándole tres (3) meses adicionales para completar el número de afiliados requerido. De no hacerlo dentro del plazo otorgado, se cancela la inscripción de la organización política.</b></p> <p><b>Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política.</b></p> <p><b>Los partidos políticos y movimientos regionales cuentan con un plazo de un (1) año, contados a partir de la adquisición de formularios, para la elaboración del padrón de afiliados y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones.</b></p> <p>En caso más del cinco por ciento (5%) de solicitudes de afiliación resulten contrarias a la verdad, se rechaza la inscripción y se pone en conocimiento del Ministerio Público.</p>
<p><b>Artículo 8.- Actas de constitución de comités</b></p> <p>La solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5 debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en por lo menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos.</p> <p>Cada acta debe estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados, debidamente identificados. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) verifica la autenticidad de la firma y el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los cincuenta (50) afiliados que suscribieron cada acta.</p> <p>Las actas de constitución de los comités del partido deben expresar la adhesión al acta de fundación a la que se refiere el artículo 6.</p>	<p><b>Artículo 8.- Reglamento Electoral</b></p> <p>El Reglamento Electoral establece los procedimientos y reglas de competencia interna de elección de candidaturas y cargos directivos, con arreglo a la presente Ley, al Estatuto de la organización política, y a la normativa electoral vigente.</p> <p>Las modificaciones al Reglamento Electoral deben ser inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y solo proceden si fueron aprobadas hasta treinta (30) días antes de la convocatoria a elección de cargos directivos.</p>

**Artículo 13.- Cancelación de la inscripción**

El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos:

a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional. O en su caso, por no participar en dos (2) elecciones generales sucesivas.

De existir alianzas entre partidos o entre movimientos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido o movimiento adicional, según corresponda. Asimismo, se cancela la inscripción de un movimiento regional cuando no participa en dos (2) elecciones regionales sucesivas. (\*) (\*)

b) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.

c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a su Estatuto y la presente Ley.

d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente Ley.

e) Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general. Contra la decisión puede interponerse recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de cinco (5) días hábiles. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

En el caso de los movimientos regionales se aplica la misma regla prevista en el inciso a) del presente artículo en lo que corresponda, a nivel de su circunscripción.

**Artículo 13.- Cancelación de la inscripción**

**13.1** El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos:

**Al concluirse el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos cinco (5) representantes en la Cámara de Diputados en más de una circunscripción electoral y al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Diputados. O si no hubiese alcanzado al menos tres (3) representantes en la Cámara de Senadores y al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Senadores. Si se alcanzara a cumplir con estos requisitos, en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, no se cancela la inscripción.**

De existir alianzas entre partidos políticos, los porcentajes mencionados se elevarán en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.

**Por no participar en las elecciones para elegir representantes a la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.**

**Por no participar en las elecciones regionales en por lo menos cuatro quintos de los gobiernos regionales, y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad de las provincias y un tercio de los distritos.**

**Si se participa en alianza, por no haber conseguido un representante en por lo menos una de las Cámaras.**

**Por no conseguir que al menos el 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional acudan a votar en sus elecciones internas. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda.**

**Por persistir por un año en el incumplimiento del pago de multa por infracciones graves y muy graves de financiamiento político, conforme a la presente Ley.**

**Por no contar con el número mínimo de afiliados requerido, de conformidad con los artículos 5 y 7 de la presente Ley.**

A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.

Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a su Estatuto y la presente Ley.

Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente Ley.

El retiro de la lista de candidatos presentada o la renuncia de la totalidad de candidatos implica participar en el proceso electoral.

**13.2** El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un movimiento regional en los siguientes casos:

**Al concluirse el último proceso de elección regional, si no hubiese alcanzado al menos un consejero regional y al menos el ocho por ciento (8%) de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.**

**Por no participar en la elección regional.**

**Por no participar en la elección municipal de por lo menos dos tercios de las provincias y de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.**

**Por no conseguir que al menos el cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción acudan a votar en sus elecciones internas.**

**Por persistir por un año en el incumplimiento del pago de multa por infracciones graves y muy graves de financiamiento político, conforme a la presente Ley.**

**Por no contar con el número mínimo de afiliados requerido, de conformidad con los artículos 7 y 17 de la presente Ley.**

A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.

Por su fusión con otros partidos y organizaciones regionales, según decisión interna adoptada conforme a su Estatuto y la presente Ley.

Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente Ley.

Para el caso de las alianzas, se cancelan cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.

## Texto vigente

**Artículo 15. Alianzas de organizaciones políticas**

Las organizaciones políticas pueden hacer alianzas con otras debidamente inscritas, con fines electorales y bajo una denominación y símbolo común, para poder participar en cualquier tipo de elección popular. La alianza debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.

En el acuerdo debe constar, como mínimo: el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo, la declaración expresa de objetivos, los acuerdos que regulan el proceso de democracia interna; la definición de los órganos o autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la alianza; la designación de los personeros legal y técnico de la alianza, la designación del tesorero y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras; la forma de distribución del financiamiento público directo que le corresponda a la alianza y, en caso de disolución, a los partidos que la conforman.

Para participar en el proceso electoral, la alianza debe solicitar y lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, entre los doscientos setenta (270) y doscientos diez (210) días calendario antes del día de la elección que corresponda.

Las alianzas electorales entre organizaciones políticas de alcance nacional se encuentran legitimadas para participar en elecciones generales, regionales y municipales.

Las alianzas electorales entre organizaciones políticas de alcance nacional y organizaciones de alcance departamental o regional o entre estas últimas, se encuentran legitimadas para participar en elecciones regionales y municipales.

En todos los casos se deben cumplir las exigencias previstas en el presente artículo.

Las organizaciones políticas que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos distinta de la patrocinada por esta, en la misma jurisdicción.

**Artículo 16.- Fusión de partidos políticos**

Los partidos pueden fusionarse con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos. A tal efecto, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de fusión, con las firmas de las personas autorizadas para celebrar tal acto.

El acuerdo de fusión deberá indicar alternativamente:

- Si se configura un nuevo partido político, con una denominación y símbolo distinto al de sus integrantes; en cuyo caso quedará cancelado el registro de inscripción de los partidos políticos fusionados, generándose un nuevo registro, para lo cual se deberá acompañar, conjuntamente con la solicitud de fusión, el Estatuto del nuevo partido, la relación de los órganos directivos y de los miembros que los conforman, además de los nombres de sus apoderados y personeros.
- Si se mantiene la vigencia de uno de ellos, se precisará el partido que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados; en cuyo caso se mantiene la inscripción del partido político que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados, quedando canceladas las restantes.

## Texto propuesto

**Artículo 15. Alianzas de partidos políticos**

Los **partidos políticos** pueden hacer alianzas con **otros partidos** debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación y símbolo común, para poder participar en cualquier tipo de elección popular.

La alianza debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.

En el acuerdo debe constar, como mínimo: el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo, la declaración expresa de objetivos, los acuerdos que regulan el proceso de democracia interna; la definición de los órganos o autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la alianza; la designación de los personeros legal y técnico de la alianza, la designación del tesorero y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras; la forma de distribución del financiamiento público directo que le corresponda a la alianza y, en caso de disolución, a los partidos que la conforman.

Para participar en el proceso electoral, la alianza debe solicitar y lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, entre los doscientos setenta (270) y doscientos diez (210) días calendario antes del día de la elección que corresponda.

Las alianzas electorales **solo pueden realizarse** entre **partidos políticos** y se encuentran legitimadas para participar en elecciones generales, regionales y municipales.

**Los partidos políticos** que integren una alianza no pueden presentar, en un mismo proceso electoral, **listas de candidatos distintas a las presentadas por la alianza.**

**Artículo 16.- Fusión de organizaciones políticas**

Los partidos pueden fusionarse con otros partidos u **organizaciones políticas regionales** debidamente inscritos. A tal efecto, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de fusión, con las firmas de las personas autorizadas para celebrar tal acto.

El acuerdo de fusión deberá indicar alternativamente:

- Si se configura un nuevo partido político, con una denominación y símbolo distinto al de sus integrantes; en cuyo caso quedará cancelado el registro de inscripción de los partidos políticos fusionados, generándose un nuevo registro, para lo cual se deberá acompañar, conjuntamente con la solicitud de fusión, el Estatuto del nuevo partido, la relación de los órganos directivos y de los miembros que los conforman, además de los nombres de sus apoderados y personeros.
- Si se mantiene la vigencia de uno de ellos, se precisará el partido que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados; en cuyo caso se mantiene la inscripción del partido político que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados, quedando canceladas las restantes.

Las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas de una misma circunscripción pueden fusionarse entre sí. Su acuerdo de fusión debe precisar la formación de un nuevo movimiento o si uno de ellos mantiene vigencia, conforme a los literales precedentes.

Las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas en más de la mitad de los departamentos pueden fusionarse para formar un partido político, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos.

**Artículo 17. Organizaciones políticas de alcance regional o departamental**

Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental pueden participar en los procesos de elecciones regionales o municipales.

Para participar en los procesos electorales referidos en el párrafo anterior, las organizaciones políticas de alcance regional o departamental deben encontrarse inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental deben cumplir con los siguientes requisitos para su constitución:

a) Relación de adherentes en número no menor al cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que la organización política de alcance regional o departamental desarrolle sus actividades y pretenda presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos. Dicha relación se presenta con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de los adherentes.

b) Las actas de constitución de comités en, a lo menos, la mitad más uno del número de provincias que integran la región o el departamento correspondiente.

Para el caso de la provincia de Lima, se presentan las actas de constitución de comités en, al menos, la mitad más uno del número de distritos que integran dicha provincia.

Cada acta de constitución de comités debe estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados debidamente identificados, quienes deben suscribir la declaración jurada que establece el artículo 6, inciso b), de la presente ley. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) verifica la autenticidad de la firma y huella dactilar, así como el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los afiliados que suscribieron cada acta. La inscripción de las organizaciones políticas de alcance regional o departamental se realiza ante el registro correspondiente que conduce el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, el que procede con arreglo a lo establecido en el artículo 10 de la presente ley. Contra lo resuelto en primera instancia, procede el recurso de apelación ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, el que se formula dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se cuestiona

**Artículo 17.- Organizaciones políticas regionales**

La solicitud de registro de una organización política regional se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:

El Acta de Fundación que contenga los puntos establecidos en el artículo 6 de la presente Ley, los cuales no podrán contravenir las disposiciones de la Constitución Política del Perú, el estado constitucional de derecho y la defensa del sistema democrático.

La relación de **afiliados que se exige a los movimientos regionales** es no menor al **uno por ciento (1%)** de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter **regional, con un número no menor de mil (1500) afiliados**, dentro de la circunscripción en la que **el movimiento regional** desarrolle sus actividades y pretenda presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos. Dicha relación se presenta con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de los **afiliados. No más de tres cuartos de los afiliados puede tener domicilio en la misma provincia.**

El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente Ley.

La designación de los personereros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.

La designación de uno o más representantes legales **de la organización política regional**, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.

La designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

**El Reglamento Electoral, que regule las elecciones internas de candidaturas y autoridades del partido político.**

No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del estado constitucional de derecho; o intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Las organizaciones políticas **regionales** pueden participar en los procesos de elecciones regionales o municipales.

Para participar en los procesos electorales referidos en el párrafo anterior, las organizaciones políticas **regionales** deben encontrarse inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

La inscripción de las organizaciones políticas **regionales** se realiza ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, el que procede con arreglo a lo establecido en el artículo 10 de la presente ley. Contra lo resuelto en primera instancia, procede el recurso de apelación ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, el que se formula dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se cuestiona.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 18.- De la afiliación y renuncia</b></p> <p>Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación del partido político para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.</p> <p>Quienes se afilien a un partido político durante el período a que se contrae el artículo 4 de esta Ley, sólo adquieren los derechos que su Estatuto contempla a un (1) año de concluido el proceso electoral. La renuncia al partido político se realiza por medio de carta simple o notarial, o documento simple, entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, telefax, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente, con copia al Registro de Organizaciones Políticas.</p> <p>La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político.</p> <p>El partido político entrega hasta un (1) año antes de la elección en que participa, el padrón de afiliados en soporte magnético. Dicho padrón debe estar actualizado en el momento de la entrega al Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica.</p> <p>No podrán inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos.</p>	<p><b>Artículo 18.- De la afiliación y renuncia</b></p> <p>Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político <b>o a una organización política regional</b>. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación del partido político para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.</p> <p>La renuncia al partido político <b>u organización política regional</b> se realiza <b>ante el Registro de Organizaciones Políticas</b> por medio de <b>documento</b> simple o notarial, entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo, <b>con copia a la organización política</b>.</p> <p>La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político.</p> <p>No podrán inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos <b>u organizaciones políticas regionales</b>, los afiliados a un partido político <b>u organización política regional inscrita</b>, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda. No se puede postular por más de una lista de candidatos.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Ley de Elecciones Regionales</b></p> <p><b>Artículo 11.- Inscripción de organizaciones políticas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el proceso electoral regional, pueden participar las organizaciones políticas y las alianzas políticas que se constituyan con registro de inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).</li> <li>2. Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, para obtener su inscripción, deben cumplir con las exigencias previstas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.</li> <li>3. Las organizaciones políticas que deseen participar en las elecciones regionales deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral correspondiente.</li> <li>4. Las alianzas electorales que deseen participar en las elecciones regionales deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, doscientos diez (210) días calendario antes de la fecha de la elección.</li> <li>5. Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, inscritas conforme a lo previsto en la presente ley, tienen posibilidad de presentar también candidaturas a elecciones para los concejos municipales provinciales y distritales de su respectiva circunscripción.</li> </ol>	<p><b>Artículo 11.- Inscripción de organizaciones políticas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el proceso electoral regional, pueden participar las organizaciones políticas y las alianzas políticas que se constituyan con registro de inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).</li> <li>2. Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, para obtener su inscripción, deben cumplir con las exigencias previstas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.</li> <li>3. Las organizaciones políticas que deseen participar en las elecciones regionales deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral correspondiente.</li> <li>4. Las alianzas electorales que deseen participar en las elecciones regionales, <b>de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos</b>, deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, doscientos diez (210) días calendario antes de la fecha de la elección.</li> <li>5. Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, inscritas conforme a lo previsto <b>en la Ley de Partidos Políticos</b>, tienen posibilidad de presentar también candidaturas a elecciones para los concejos municipales provinciales y distritales de su respectiva circunscripción.</li> </ol>

**Ley Orgánica de Elecciones**

**Artículo 87.-** Los partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones. Se considera vigente la inscripción de los partidos políticos y alianzas de partidos que hayan obtenido representación parlamentaria en el último proceso de Elecciones Generales.

Los partidos políticos que no hayan obtenido representación parlamentaria mantendrán vigencia temporalmente por espacio de un (1) año, al vencimiento del cual se cancelará su inscripción.

**Artículo 89.-** El Partido Político, la Agrupación Independiente o la Alianza que solicite su inscripción, no puede adoptar denominación igual a la de otro Partido, Agrupación Independiente o Alianza ya inscrito, ni el nombre de una persona natural o jurídica, ni uno que sea lesivo o alusivo a nombres de instituciones o personas, o atente contra la moral y las buenas costumbres.

**Artículo 90.-** Los electores que figuren en la relación de adherentes para la inscripción de un Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza, no pueden adherirse en el mismo período electoral a otro Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza.

La prioridad corresponde a quienes hayan solicitado su inscripción en primer término siempre que sea válida la firma presentada.

**Artículo 91.-** El Jurado Nacional de Elecciones solicita al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil que compruebe la autenticidad de las firmas y la numeración de los Documentos Nacionales de Identificación correspondientes a los adherentes a que se hace referencia en el inciso b) del Artículo 88.

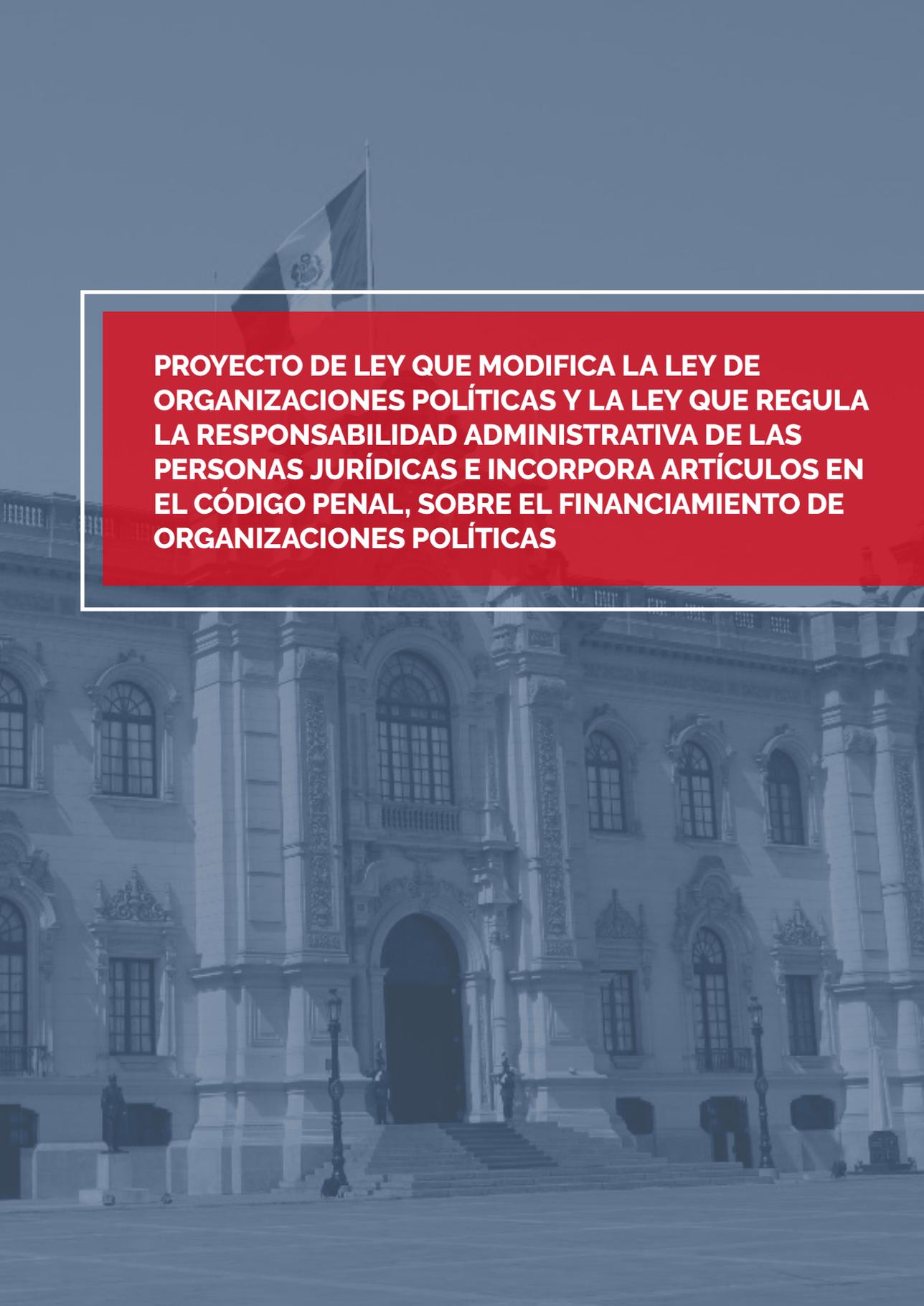
Para esos efectos, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil sustituye a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en las funciones previstas en la Ley.

**Artículo 87.-** Los partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones.

**Artículo 89.-** El partido político o la alianza que solicite su inscripción no puede adoptar denominación igual a la de otro partido, **organización política regional** o alianza ya inscrito, ni el nombre de una persona natural o jurídica, ni uno que sea lesivo o alusivo a nombres de instituciones o personas, o atente contra la moral y las buenas costumbres.

**Artículo 90.-** Los electores que figuren en la relación de **afiliados** para la inscripción de una **organización política** no pueden adherirse en el mismo periodo electoral a **otra organización política**. La prioridad corresponde a quienes hayan solicitado su inscripción en primer término siempre que sea **admitida**.

**Artículo 91.-** El Jurado Nacional de Elecciones solicita al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil que compruebe la autenticidad de las firmas y la numeración de los Documentos Nacionales de Identificación correspondientes a los **afiliados** a que se hace referencia **en la presente ley y la Ley de Partidos Políticos**.

The background of the image is a grayscale photograph of a grand, classical building facade, likely a government or legislative building, with a large arched entrance and multiple windows. A Mexican flag is visible in the upper left corner. A red rectangular box is overlaid on the upper portion of the image, containing white text.

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LA LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS E INCORPORA ARTÍCULOS EN EL CÓDIGO PENAL, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS**



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES  
POLÍTICAS Y LA LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS E INCORPORA  
ARTÍCULOS EN EL CÓDIGO PENAL, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE  
ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

247

**LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y  
LA LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
DE LAS PERSONAS JURÍDICAS E INCORPORA ARTÍCULOS  
EN EL CÓDIGO PENAL, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE  
ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto modificar artículos de la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, e incorporar artículos al Código Penal, respecto al financiamiento de organizaciones políticas.

**Artículo 2.- Modificación de diversos artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas**

Modifícanse los artículos 28, 29, 30, 30-A, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 36-A, 36-C, 39 y 42 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

### “Artículo 28.- Financiamiento de las organizaciones políticas

Las organizaciones políticas reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley. **Se rige por los criterios de transparencia y rendición de cuentas.”**

### “Artículo 29.- Financiamiento público directo

Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto **válido** para elegir representantes al Congreso.

Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la elección, **en la realización y difusión de actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, sus gastos de funcionamiento ordinario, la adquisición de inmuebles, así como actividades del proceso electoral.**

248

La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un **sesenta** por ciento (**60%**) en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un **cuarenta** por ciento (**40%**) en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.”

### “Artículo 30.- Financiamiento privado

Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante:

a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de **aporte** correspondiente.

b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, **que, en época no electoral, no superen al año las cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. Desde la convocatoria al proceso electoral hasta el día de la elección, no superen doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por el total de actividades en su conjunto.**

**La organización política debe informar de las actividades a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de siete (7) días previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva.**

**La organización política identifica a los participantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación.

d) Los créditos financieros que concierten.

e) Los legados.

Todo aporte privado en dinero, que supere **diez por ciento (10%)** de la Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero.

Los aportes privados en especie y **los que no superen el diez por ciento (10%) de la Unidad Impositiva Tributaria**, se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda. **La entidad bancaria debe identificar a los que efectúen depósitos, retiros y transferencias en la cuenta de una organización política.**

La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta.

**Estas disposiciones son exigibles desde la etapa previa de la convocatoria al proceso electoral.**

Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.”

**“Artículo 30-A.- Aporte inicial y actividad económico-financiera de las alianzas electorales**

Los **partidos políticos** que integran una alianza electoral informan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el monto inicial aportado a la alianza, **en el plazo que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales. También informan la procedencia de los fondos.**

Las organizaciones políticas que integran alianzas electorales realizan su actividad económico-financiera a través de dichas alianzas y no por intermedio de las organizaciones políticas que la conforman. Para tal efecto, al momento de su inscripción, se debe nombrar a un tesorero de la alianza. Los aportes que reciben las alianzas se encuentran sometidos a los límites establecidos en el artículo 30 de la presente ley.”

**“Artículo 31. Fuentes de financiamiento prohibidas**

Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de:

- a) Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.
- b) Confesiones religiosas de cualquier denominación.
- c) Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.
- d) Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.
- e) Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación.
- f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo **o crimen organizado**. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.

El Poder Judicial debe informar mediante un portal web de acceso partidario **y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales**, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere **este** literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en **este** literal, quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe. No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web.

**g) Fuente anónima o si se desconoce su origen.**

Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.

**Estas prohibiciones son permanentes e incluyen el periodo previo a la convocatoria al proceso electoral.**

**Los candidatos no pueden recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de la organización política por la que postulan y según los límites y prohibiciones regulados en la presente ley.”**

251

**“Artículo 32.- Administración de los fondos de la organización política**

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son **competencia y responsabilidad** exclusiva de la **tesorería**. A tales efectos, **las organizaciones están obligadas a abrir una cuenta** en el sistema financiero nacional según **las disposiciones que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales**. **Esta cuenta no está protegida por el secreto bancario y es supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.”

**“Artículo 33.- Régimen tributario**

El régimen tributario aplicable a las **organizaciones políticas** es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos.”

## “Artículo 34. Verificación y control

34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, **de acuerdo a lo previsto en la presente ley y a lo regulado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales podrá requerir información adicional a las organizaciones políticas para que presenten una relación del detalle de aportes y demás información que considere pertinente.**

34.4. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales, vencido el plazo de presentación de informes y dentro del plazo de seis (6) meses, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador previsto en la presente ley.**

34.5. **Las organizaciones políticas presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de las aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los plazos de presentación, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral. En el caso de las elecciones internas, la organización política consolida los informes de los postulantes y los remite a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de sesenta (60) días desde la realización de las elecciones internas.**

34.6. **Solo se considera válida la información económico-financiera que las organizaciones políticas presenten ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, suscrita por el representante legal y por el tesorero titular y/o suplente, respectivamente, con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas.**

34.7. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas. En dicho supuesto, **la organización política** y la Oficina Nacional de Procesos Electorales deben entregar dicha información en un plazo máximo de **treinta (30) días calendario una vez que se haya solicitado.**

**34.8. La Oficina Nacional de Procesos Electorales requiere información a entidades públicas y privadas, para la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas, las que deben entregarse bajo responsabilidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales. La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica la relación de las entidades que incumplan con remitir la información solicitada.**

**34.9 La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece y regula mecanismos para el registro, uso y envío de la información financiera a través de sistemas informáticos basados en las tecnologías de información y comunicación.**

**34.10 En caso de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales advierta indicios de la presunta comisión de delitos, pone en conocimiento del Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones.”**

#### **“Artículo 35.- Publicidad de la contabilidad**

Las organizaciones políticas llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones en los que se registra la información económico-financiera referente al financiamiento público directo, así como la referida al financiamiento privado, para ser reportados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas éstas.

**La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica en su portal institucional la información financiera presentada por las organizaciones políticas, así como los informes técnicos que emite.**

## **“Artículo 36.- Infracciones**

Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley.

Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves.

### **a) Constituyen infracciones leves:**

- 1. No contar con una cuenta en el sistema financiero.**
- 2. Carecer de un Tesorero con poderes vigentes inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.**
- 3. No tener libros contables actualizados. Se consideran que no están actualizados si el retraso es mayor a tres (3) meses.**

### **b) Constituyen infracciones graves**

- 1. No expedir el recibo de aportaciones recibidas en efectivo o en especie conforme a lo previsto en el artículo 30 de la presente ley.**
- 2. No informar sobre la relación de los participantes de las actividades proselitistas.**
- 3. Recibir aportes en efectivo superiores al diez por ciento (10%) de una Unidad Impositiva Tributaria fuera del sistema financiero.**
- 4. No llevar libros de contabilidad.**
- 5. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones leves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

### **c) Constituyen infracciones muy graves**

- 1. Recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o tesorero descentralizado de la organización política.**
- 2. No presentar los informes sobre los aportes e ingresos recibidos, así como los gastos efectuados durante la campaña, en el plazo establecido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

3. **En el caso de una alianza electoral, no informar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el aporte inicial de las organizaciones políticas que la constituyen.**
4. **Recibir las organizaciones políticas aportes mayores a los permitidos por la presente ley.**
5. **Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.**
6. **Recibir aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.**
7. **Contratar, en forma directa o por terceras personas, propaganda electoral de cualquier modalidad en radio o televisión.**
8. **Utilizar el financiamiento público directo para fines diferentes a los señalados en la presente ley.**
9. **No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones graves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.**

255

#### **“Artículo 36-A. Sanciones**

El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

- a. Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- b. Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.
- c. Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.

En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran. Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso.

**Las multas impuestas a las organizaciones políticas por las infracciones a las normas sobre financiamiento son cobradas coactivamente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

**Las multas impuestas constituyen recursos directamente recaudados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.”**

256

#### **“Artículo 36-C.- Sanciones políticas**

Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas.

**De verificarse el incumplimiento del pago de la multa por infracciones graves y muy graves por un periodo mayor a seis meses, el Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción de la organización política; si cumplido un año, persiste el incumplimiento, el Registro de Organizaciones Políticas cancela la inscripción de la organización política.**

**En caso emplee el financiamiento público directo para finalidades distintas a las previstas en el artículo 29 de la presente ley, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.**

**Si una organización política contrata directa o indirectamente propaganda electoral en radio y televisión, pierde el derecho a la franja electoral una vez que se verifique la infracción y, en caso se detecte en fecha posterior a la elección, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.”**

**“Artículo 39.- Propaganda electoral en medios distintos a radio y televisión**

La propaganda electoral en medios distintos a la radio y televisión debe hacerse en igualdad de condiciones para todas las organizaciones políticas. Los precios no pueden ser superiores a las tarifas efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial.

El medio debe informar los precios a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, dentro de los treinta (30) días calendario después de la convocatoria a elecciones. Remite también, a pedido de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, información sobre los servicios contratados por las organizaciones políticas en periodo electoral.”

**“Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política**

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega **de dinero y regalos como materiales de construcción, enseres del hogar, víveres, u otros bienes**, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral.

En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor. **En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión.**

El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben 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 electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural.”

### **Artículo 3.- Incorporación de diversos artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas**

Incorpóranse los artículos 29-A, 29-B y 36-D de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

258

#### **“Artículo 29-A.- Financiamiento público indirecto**

Desde los **cuarenta y cinco** días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado **de señal abierta, canales nacionales de cable de alcance nacional y estaciones de radio, públicos y privados.**

**En cada estación de radio y televisión el acceso es difundido entre las seis (6.00) y las veintitrés (23.00) horas.**

**La Oficina Nacional de Procesos Electorales recibe como asignación presupuestaria, conjuntamente con el presupuesto para el proceso electoral, el monto que irrogue el acceso a radio y televisión en cada elección.”**

#### **“Artículo 29-B.- Duración y frecuencia del financiamiento público indirecto**

**29-B.1** En las Elecciones Generales, en cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida, con una duración de:

- a) **Veinte** minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral.
- b) **Treinta** minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto electoral.
- c) **Cuarenta** minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral.

El **setenta por ciento (70%)** del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre **todas las organizaciones políticas** con candidatos inscritos en el proceso electoral. El otro **treinta por ciento (30%)** se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la **Oficina Nacional de Procesos Electorales** la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.

Los partidos políticos y **alianzas electorales** que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.

**29-B.2 En las Elecciones Regionales y Municipales, los espacios en los canales de televisión de señal abierta y en las estaciones de radio de cobertura nacional y regional, públicos y privados se ponen a disposición de las organizaciones políticas participantes en el proceso electoral gratuitamente.**

La Oficina Nacional de Procesos Electorales distribuye en forma igualitaria el tiempo total del acceso a radio y televisión entre las organizaciones políticas participantes, con candidatos inscritos en el proceso electoral.

**29-B.3 La Oficina Nacional de Procesos Electorales determina el tiempo disponible para el acceso a radio y televisión de cada una de las organizaciones políticas participantes en las elecciones generales, regionales y municipales y dicta las disposiciones necesarias para la implementación y ejecución del acceso a radio y televisión en periodo electoral.**

**29-B.4 Los medios de comunicación de radio y televisión están prohibidos de contratar propaganda electoral para las organizaciones políticas y sus candidatos, sea a través de sus tesoreros, gerentes de campaña, autoridades, candidatos o por intermedio de terceros.**

**29-B.5** Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en el **financiamiento público indirecto** serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales.”

**“Artículo 36-D.- Sanciones a personas jurídicas diferentes a las organizaciones políticas**

**36-D.1.** Si una persona jurídica incumpliendo el artículo 31 de la presente ley aporta, de manera directa o indirecta, a una organización política, incurre en infracción grave.

**36-D.2.** Si un medio de comunicación de radio o televisión difunde propaganda electoral distinta a la contratada como financiamiento público indirecto incurre en infracción grave.

**36-D.3** Si una entidad pública o privada no entrega la información solicitada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales de conformidad con el artículo 34 de la presente ley, incurre en infracción grave.”

#### **Artículo 4.- Incorporación de artículos al Código Penal**

260

Incorpórense los artículos 359-A, 359-B y 359-C del Código Penal, en los siguientes términos:

**“Artículo 359-A.- Delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas**

El tesorero, responsable de campaña, representante legal, o quien administre, de hecho o de derecho, los recursos de una organización política que, bajo cualquier modalidad, de manera directa o indirecta, o por interpuesta persona, solicite o reciba aportes, donaciones o cualquier otro tipo de beneficio de fuente de financiamiento ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años, inhabilitación de ocho a doce años, conforme a los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal y con sesenta a ciento ochenta días-multa.

La pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de ocho años, inhabilitación de ocho a doce años, conforme a los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal y con ochenta a doscientos días-multa si el agente comete el delito en calidad de integrante de una organización criminal, o el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucradas es superior a cien (100) unidades impositivas tributarias (UIT).

Las mismas penas se aplicarán a:

1. El candidato que, conociendo la fuente de financiamiento ilegal de los aportes, donaciones o cualquier otro tipo de beneficio, haga uso de ellos en la actividad de la organización política.
2. El tesorero, responsable de campaña, representante legal, o quien administre, de hecho o de derecho, los recursos de una organización política que, conociendo la fuente de financiamiento ilegal de los aportes, donaciones o beneficios, haga uso de ellos en la actividad de la organización política.
3. El responsable del sistema de control interno de la organización política que, con infracción de los deberes de verificación y control impuestos por la ley de la materia, permita que se incorporen aportes, donaciones o cualquier otro tipo de beneficios de fuente de financiamiento ilegal en la actividad de la organización política que integra.
4. El que, bajo cualquier modalidad, de manera directa o indirecta, o por interpuesta persona, ofrezca o entregue aportes, donaciones o cualquier otro tipo de beneficios de fuente de financiamiento ilegal.”

261

“Artículo 359-B.- Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas

El tesorero, representante legal o quien administre de hecho o derecho los recursos de una organización política que proporcione información falsa en los informes sobre aportaciones o ingresos recibidos y en aquellos referidos a los gastos efectivos durante la campaña electoral o en la información financiera anual será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años e inhabilitación de ocho a doce años, conforme al artículo 36, incisos 1, 2 y 3, del Código Penal.”

“Artículo 359-C.- Fuentes de financiamiento ilegal

Son fuentes de financiamiento ilegal a las que hace referencia este capítulo las que provengan de:

1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este, distinto al financiamiento público directo e indirecto.

2. Delitos contra la administración pública contemplados en los artículos 382 al 401 del Código Penal, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo, o crimen organizado.
3. Personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penalmente en el Perú o en el extranjero o a quienes se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se le haya aplicado alguna consecuencia accesoria en el Perú o en el extranjero, cuando los aportes, donaciones o beneficios se vinculen, directa o indirectamente, a las actividades que dieron lugar a la sanción o consecuencia accesoria.
4. Aportes anónimos.
5. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere aplicado medidas cautelares o sentenciado en un proceso de extinción de dominio.”

262

**Artículo 5.- Modificación a la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas**

Modifícase el artículo 1 de la Ley N° 30424, Ley que regula a la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, modificado por el Decreto Legislativo 1352 y la Ley 30835, con el siguiente texto:

**“Artículo 1.- Objeto de la ley**

La presente ley regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por los delitos previstos en los artículos 359-A, 359-B, 384, 397, 397-A, 398 y 400 del Código Penal, en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado, y en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio.”

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

### **PRIMERA.- Derogación de artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas**

Deróguense los artículos 30-B, 36-B, 37, 38, 40 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

### **SEGUNDA.- Derogación de la cuarta disposición transitoria y complementaria de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales**

Deróguese la cuarta disposición transitoria y complementaria de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

**ÚNICA.-** Las organizaciones políticas, deben implementar obligatoriamente un modelo de cumplimiento normativo o modelo de prevención, que de acuerdo a su gestión de riesgos le sea aplicable, conforme a su tamaño, naturaleza, características y complejidad, con el fin de identificar, evaluar y mitigar los riesgos de la posible comisión de infracciones administrativas o la comisión de los delitos tipificados en los artículos 359-A, 359-B, los delitos de lavados de activos contemplados en el Decreto Legislativo N° 1106 así como otros que puedan ser cometidos al interior de la organización.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LA LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS E INCORPORA ARTÍCULOS EN EL CÓDIGO PENAL, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

## Exposición de motivos

### 1. Planteamiento del problema

264

El financiamiento de los partidos políticos ha sido siempre el lado gris de la política. La historia muestra cómo, en la azarosa vida de los partidos, el tema del financiamiento tuvo una importancia especial, aun cuando era un tema reservado, circunscrito a la órbita de la dirigencia. Por lo demás, el financiamiento era mayormente generado con las contribuciones de sus miembros y, en algunos casos, negocios menores<sup>1</sup>.

En el último cuarto de siglo, los continuos procesos electorales, la mayor competencia y el énfasis de la campaña en los medios, ha hecho que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. En concreto, las campañas son más frecuentes y costosas. En sentido contrario, las militancias y sus aportes económicos han disminuido en los partidos. Estos, a su vez, han perdido mucho crédito público y son más sensibles a la presión de la opinión pública<sup>2</sup>.

En la región, si las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, las referidas al financiamiento son mucho más recientes. Una de ellas, la peruana, tuvo la virtud de discutirse en un plazo extenso. La Ley de Partidos Políticos fue promulgada el 1 de noviembre de 2003; sin embargo, esta ha sido objeto de

<sup>1</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA). "El financiamiento de la política". En: D. Caputto, coord. *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias en América Latina*. Ciudad de México: IDEA Internacional - OEA - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2011.

<sup>2</sup> Tuesta Soldevilla, F. "El financiamiento de los partidos políticos en el Perú". En: P. Gutiérrez y D. Zovatto, cCoords. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México DF: IDEA Internacional -, OEA -, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2011.

cambios en gran parte de sus artículos, siendo su última modificación por motivo de las Elecciones Regionales y Municipales 2018. Sin embargo, a pesar de estos cambios, aún se requieren reformas que permitan resolver el origen del problema y la imperiosa necesidad de dinero por parte de los partidos políticos, con el propósito de disminuir la vulnerabilidad ante quienes ostentan los recursos económicos y contar con normas adecuadas que supervisen y sancionen a quienes infringen la ley.

Este proyecto de ley tiene como propósito proveer una adecuada vía para que se canalicen los recursos económicos para las organizaciones políticas y las campañas electorales. Se trata de reducir las desigualdades en la captación de recursos, así como los riesgos de la vulnerabilidad de los partidos políticos ante las fuentes de dinero ilícito. De la misma manera, se propone crear mecanismos más efectivos para la supervisión de fondos partidarios, incrementando y ampliando las sanciones contra las organizaciones que violan la ley.

## 2. El dinero de origen privado

Existe una brecha cada vez más grande entre los altos costos de campaña y la escasez de dinero en la caja de los partidos. Si estos suman millones y el Estado no provee de esos recursos, ¿cómo se cubren los gastos?, ¿con aportes individuales o de empresas?, ¿recursos propios o gestión de sus patrimonios? La mayoría de los partidos no tienen dinero ni bienes. Quienes los tienen son las empresas formales, informales y las de origen ilícito. En todos los casos, quienes aportan esperan una retribución de diverso tipo una vez que el candidato que apoyaron llegue al poder.

Asimismo, en el contexto peruano se encuentran organizaciones políticas formales, pero de una profunda vida informal, donde hay miembros inscritos como afiliados que no militan y otros que dinamizan el partido pero que no están inscritos; tesoreros que no forman parte del comité de campaña y allegados a los candidatos que son los canales por donde discurre el dinero en medio de circuitos informales que solo algunos dirigentes conocen. Así, es difícil, cuando no imposible, supervisar el dinero y seguir la ruta de su recorrido.

De lo que se trata, luego de los eventos de corrupción que fueron mediatizados el anterior y en lo que va del año, es entender que, si no se cambia el tipo de diseño de las reglas del financiamiento de manera drástica, el deterioro de la política no se detendrá. Es decir, limitando, prohibiendo y sancionando, no se conseguirá evitar que el dinero que se le brinda a los candidatos lleve consigo la obligación de la retribución o, en el peor de los casos, la posibilidad de corromper. Por eso, es imprescindible controlar el financiamiento privado.

En el último año, derivado de los acontecimientos del caso *Lava Jato*, el tema del financiamiento de la política ha sido asociado a la corrupción. Esta situación ha llevado a discutir más sobre financiamiento de los partidos y campañas electorales. La gran mayoría de estas inclinan sus propuestas a exigir mayor transparencia en el origen de los fondos, prohibiciones de aportes y sanciones a los que infrinjan la ley. Son, sobre todo, propuestas punitivas. El propósito de estas es resguardar que no ingrese dinero sucio a la política y que las sanciones desincentiven estas prácticas perversas.

Hay un problema que se tiene que resolver, de lo contrario las propuestas terminan por no solucionar esta situación crítica descrita. Se trata de la brecha entre los altos costos de campaña y la escasez de dinero en la caja de los partidos. Para la campaña electoral 2016, todos los partidos reportaron un gasto total de 55 millones de soles, que es un monto bajo comparado con otros países de la región, generado en un sistema de partidos cuyos componentes carecen de recursos ¿Cómo se cubrió esto? ¿Con aportes individuales o de empresas? Los topes de la ley lo hacen imposible, ¿recursos propios o gestión de sus patrimonios? Los partidos no los tienen. Quienes los tienen son las empresas formales, informales y las de origen ilícito. Algunas de estas quieren influir en la política y tienen por delante organizaciones necesitadas de recursos<sup>3</sup>. Además, delante de partidos con altas dosis de informalidad, es difícil que todas las normas se cumplan. Por ejemplo, si el tesorero del partido es el responsable de las finanzas, el candidato presidencial no necesariamente lo incorporará al equipo de campaña, produciéndose, generalmente, dos contabilidades. La oficial, obviamente, no tendrá toda la información. Igualmente sucede con los candidatos al Congreso, pues el partido no entrega ningún dinero para sus campañas. Eso induce a que cada candidato busque su financiamiento, permitido por el voto preferencial, que es un mecanismo que crea problemas pues complejiza la labor de control de la organización política sobre sus candidatos, a la vez que genera grandes dificultades a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para su supervisión.

266

### 3. El financiamiento mixto de la política

La recaudación de fondos que realizan los partidos políticos en el Perú se produce de forma mixta. Es decir, estas organizaciones pueden ser financiadas por el Estado o a través de personas o instituciones privadas. Las actividades que sustentan los partidos políticos se pueden clasificar en tres aspectos bien diferenciados:

- a) Actividades ordinarias: Que se basan en la propia subsistencia del partido político fuera del periodo electoral.
- b) Actividades durante procesos electorales: En este proceso es natural que tanto los ingresos como gastos se incrementen. La necesidad de los partidos por generar recursos es apremiante debido a la urgencia de obtener una victoria electoral.

<sup>3</sup> Rodríguez, D. "Partidos pobres, campañas ricas". En: F. Tuesta Soldevilla, ed. *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017, pp. 65-90.

c) Actividades de carácter específico: Las cuales no son necesarias para la existencia del partido político, ni se encuentran en el marco de un proceso electoral, pero se realizan de una forma u otra. Por ejemplo: investigación, capacitación en temas no partidarios, entre otros.

Asimismo, el financiamiento político en el Perú se encuentra regulado por leyes que se han modificado recientemente. Aunque es necesario destacar que las modificaciones propuestas han sido variadas e, incluso, en algunos casos, contradictorias. Desde el 2003, son 32 proyectos de ley<sup>4</sup> que se han propuesto por distintas bancadas con el objetivo de modificar aspectos sustanciales sobre el financiamiento de partidos políticos. Las propuestas de ley han tenido diferentes enfoques y objetivos que van desde eliminar el financiamiento público hasta imponer mayores sanciones a los que incumplan con presentar sus informes financieros. Los intentos de modificación del financiamiento político no han reconocido las carencias del sistema político ni el peligro del financiamiento ilegal. La Tabla N° 1 evidencia una pequeña muestra de los proyectos de ley presentados desde el 2016 hasta la actualidad.

Tabla N° 1: Proyectos de ley presentados sobre financiamiento (2016-2018)

N° de Proyecto	Proponente	Fecha	Propuesta
320	Congreso de la República	27/09/2016	Propone Ley que modifica la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, sobre financiamiento público y privado de las Organizaciones Políticas.
1089	Alianza por el Progreso	15/03/2017	Sobre el financiamiento público directo, se destinará el 0.1% de una UIT por cada voto válido a los partidos con representación en el Congreso de la República. Las alianzas recibirán un monto proporcional al número de curules obtenidas. Sobre el financiamiento privado, los aportes no deben superar las 200 UIT al año y los ingresos obtenidos por actividades proselitistas no pueden exceder el tope de 30 UIT. Está prohibido recibir aportes de agencias de gobiernos y partidos políticos extranjeros, salvo que sea para formación, capacitación e investigación, organizaciones delictivas, entre otras. Sobre el financiamiento público indirecto, el Estado les da acceso a los medios de comunicación.
1214	Peruanos por el Cambio	12/04/2017	No pueden recibir contribuciones de personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro salvo en materia de formación de cuadros partidarios, asistencia técnica o legal.
1315	Poder Ejecutivo	26/04/2017	Las contribuciones no pueden exceder las 200 UIT. Todo aporte que pase una UIT debe realizarse a través del sistema financiero. No pueden recibir aportes de personas jurídicas extranjeras que no cuenten con domicilio fiscal en el país por al menos 3 años al momento de efectuar el aporte, ni las personas naturales o jurídicas que hayan sido condenadas con sentencia firme en los delitos como terrorismo, corrupción de funcionarios, entre otros.
1866	Acción Popular	11/09/2017	Sobre el financiamiento público directo, los fondos otorgados también pueden ser utilizados para los gastos en todos los componentes y etapas de los procesos electorales internos.

<sup>4</sup> Estos proyectos de ley corresponden a distintas bancadas durante cuatro periodos diferentes. El más reciente es el propuesto por Acción Popular en setiembre del 2017 que proponía que el financiamiento público directo cubra también los gastos producidos en los procesos de democracia interna.

N° de Proyecto	Proponente	Fecha	Propuesta
2513	Congreso de la República	08/03/2018	Se declara la ilegalidad de una organización política cuando recibe financiamiento proveniente de la corrupción.
2653	Alianza por el Progreso	05/04/2018	La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE puede requerir el informe de la actividad económica-financiera de los aportes, ingresos y gastos de las organizaciones políticas, en una oportunidad si lo considera necesario.
2686	Célula Parlamentaria Aprista	06/04/2018	La propaganda electoral puede ser utilizada hasta diez minutos diarios por cada partido o agrupación política. Está prohibida la difusión de propaganda electoral de carácter privado distinta a la prevista en la presente ley, durante la campaña electoral que se inicia con la convocatoria a elecciones.
2792	Peruanos por el Kambio	03/05/2018	Quien entregue aportaciones, donaciones u otras formas de financiamiento de manera ilícita, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor a siete años.
3189	Poder Ejecutivo	09/08/2018	Las organizaciones políticas están obligadas a rendir cuentas sobre sus ingresos durante la campaña electoral. Los aportes se deben recibir del sistema financiero. Están prohibidos de recibir aportes anónimos de origen ilícito o de personas naturales condenadas por delitos contra la administración pública, etc.
3641	Nuevo Perú	21/11/2018	Será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor a seis años, e inhabilitación de cuatro a seis años el tesorero, tesorero descentralizado, responsable legal, de campaña, candidato o quien ejerza cargo administrativo que reciba o solicite aportes de fuente prohibida, o que está por encima de los topes.

Fuente: Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

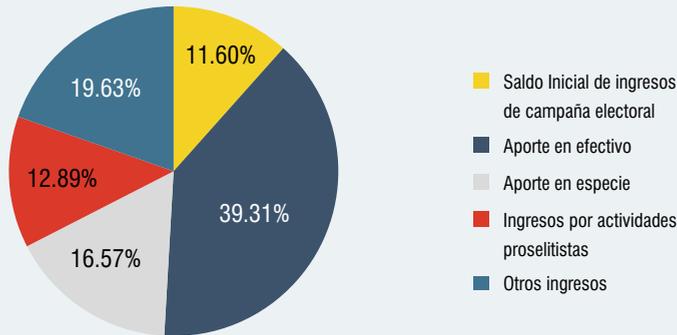
En específico, los detalles del financiamiento público y privado, su regulación y sanciones, se encuentran desarrollados en la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 28094, y, de forma más general, en el artículo 35 de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, a pesar de los controles jurídicos establecidos, el financiamiento político sigue siendo objeto de investigación legal y el debate sobre la influencia del dinero en la política continúa vigente. La actual legislación no ha sido suficiente para desincentivar a los partidos de recibir financiamiento ilegal.

Por otro lado, es también importante considerar la última modificación constitucional realizada sobre el financiamiento político. Este último cambio es producto del Referéndum Nacional 2018, en específico de la pregunta número dos. Esta modificación constitucional añadía, además del reconocimiento del sistema mixto ya señalado, que la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos solo se establece mediante el financiamiento indirecto. En consecuencia, la legislación contemplada en la Ley de Organizaciones Políticas debe modificarse de acuerdo a lo establecido en la Constitución. Para ello, se propone una nueva regulación que modifica ciertos aspectos vinculados al financiamiento público directo e indirecto, mayores controles al financiamiento privado y una nueva normativa de sanciones a los partidos políticos que no cumplan con lo previsto por la normativa vigente.

El primer factor para explicar el por qué los partidos políticos se apoyan en el financiamiento privado son los propios partidos políticos. Con la caída del sistema de partidos tradicionales, la llegada de los *outsiders* y los sustitutos partidarios, el sistema político peruano y los partidos políticos se han debilitado institucionalmente. Prueba de ello es que muchas de estas organizaciones solo se activan durante el proceso electoral con miembros que no militan en las mismas organizaciones y con listas de candidatos confeccionadas en su mayoría con invitados. Además, los partidos políticos tienen serios problemas para autofinanciarse a través del dinero de sus afiliados u otras actividades que organizan, por lo que recurren al financiamiento privado.

A esto es necesario sumarle la actual legislación sobre el financiamiento político, la cual brinda recursos públicos a los partidos políticos, pero limita su gasto a actividades no electorales. El sistema de financiamiento político, si bien mixto, favorece a que las organizaciones políticas recurran al financiamiento privado. Prueba de esto último son las cifras reportadas por los partidos políticos durante el año 2016 que demuestra que el 88.41% de todos los ingresos reportados por las organizaciones políticas fueron por aportes privados en efectivo, especie, actividades proselitistas y otro tipo de ingresos.

Gráfico N° 1: Ingresos reportados por los partidos políticos



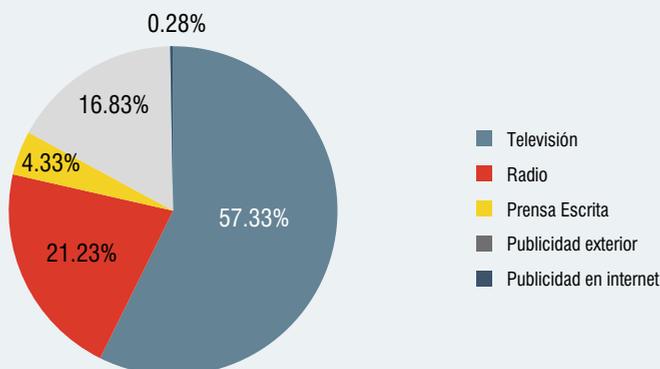
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Así, los aportes privados cubren mayoritariamente las campañas electorales y, sobre todo, los gastos más importantes dentro de cualquier campaña electoral: la publicidad en medios de comunicación. Estos gastos representan el 68.41% del total invertido por un partido político en las campañas electorales. De este porcentaje, un 57.33% del dinero reportado se invierte en publicidad en televisión, 21.23% en publicidad radial, 16.83% en publicidad exterior, 4.33% en prensa escrita y 0.28% en publicidad en Internet.

En consecuencia, el gasto realizado por los partidos políticos en publicidad en medios de comunicación se cubre bajo el concepto del financiamiento privado. De esta forma, es la misma necesidad de contar con publicidad en medios de comunicación el elemento

que contribuyó a la dependencia entre el partido político y los aportes privados, y a que estos, por su naturaleza, no puedan ser debidamente fiscalizados.

Gráfico N° 2: Detalles de gastos en publicidad-Campaña 2016



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

270

El gasto realizado por los partidos políticos también se multiplica por la aplicación del voto preferencial. Este sistema de votación tiene como lógica que el ciudadano separe su voto por candidatos dentro de una lista, lo que produce que los candidatos organicen sus campañas electorales diferenciándose de su organización política. En consecuencia, cada candidato se encuentra más propenso también a recibir dinero privado para sustentar su campaña. Esto, acompañado de la debilidad institucional de los partidos políticos, contribuye a que existan oportunidades para que el dinero ilegal se filtre dentro de estas organizaciones.

#### 4. El financiamiento público

Como ya se ha mencionado y como investigaciones sobre el financiamiento político demuestran, el aporte privado es difícil de fiscalizar debido a que los ingresos de dinero a las campañas son múltiples y escurridizos. La alternativa de solución que plantean estas modificaciones parte de reducir los gastos de campaña, aumentar el financiamiento público, extendiendo su uso también a los procesos electorales, y mejorar la fiscalización y control realizado por la ONPE y organismos afines.

Sobre este punto, el Referéndum Nacional 2018 y las modificaciones constitucionales establecidas han conseguido un gran avance con respecto a este punto. La reforma del artículo 35 de la Constitución Política del Perú plantea un sistema de financiamiento mixto y que la propaganda electoral solo puede realizarse mediante el financiamiento

público. En consecuencia, los partidos políticos o terceros están prohibidos de comprar espacios en radio y televisión, con lo que el gasto electoral se reduce en gran proporción.

Asimismo, es necesario que los partidos políticos cuenten con financiamiento público dentro de la campaña electoral. No se debe limitar el uso del dinero público exclusivamente a actividades ordinarias y de capacitación/investigación. El dinero público debe ser usado por los partidos políticos según estos consideren necesario y con los respectivos informes de gasto a las entidades electorales correspondientes. Así mismo, es necesario que el dinero público pueda ser empleado en campañas electorales, tal como se produce en todos los demás países de la región con excepción de Bolivia y Venezuela (ver Tabla N° 2). Mayor dinero público en las campañas electorales reduce de forma significativa la necesidad de los partidos políticos de recurrir a otras fuentes de ingresos, además de poder hacerse un mejor control y fiscalización de estos recursos<sup>5</sup>.

Tabla N° 2: Financiamiento público en América Latina

País	Países con financiamiento Público		Actividad que sustenta			
	Financiamiento público directo	Financiamiento público indirecto	Electoral y partidario	Solo electoral	Solo partidario	Investigación y fortalecimiento
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Bolivia	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Brasil	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Colombia	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Costa Rica	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	SÍ
Chile	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Ecuador	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
El Salvador	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Guatemala	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Honduras	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO
México	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Nicaragua	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Panamá	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Perú	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
Rep. Dominicana	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Venezuela	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO

Fuente: Constituciones y leyes electorales de los países de América Latina  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

<sup>5</sup> Casas-Zamora, K. y Zovatto, D. "Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". *Nueva Sociedad*, n.º 225. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2010, pp. 48-67.

A esto se le suma la necesidad de ampliar la actual franja electoral costeadada por el Estado. Con la reforma constitucional ya mencionada, los partidos políticos o terceros ya no pueden comprar espacios en los medios de comunicación, por lo que la franja electoral es el único medio de publicidad. En consecuencia, la ampliación de la franja se debe realizar no solo en tiempo sino también en duración, lo que significa que las cifras reportadas por la ONPE sobre su costo deberán aumentar.

Tabla N° 3: Costo de la franja electoral reportada por la ONPE

Elecciones Generales	2001	2006	2011	2016
Primera vuelta	37 795 346	16 730 150	22 000 000	28 998 188.97
Segunda vuelta	7 840 793	2 755 317	2 600 00	1 994 859.52
<b>Total</b>	<b>45 636 140</b>	<b>19 485 467</b>	<b>24 043 033</b>	<b>30 993 048.49</b>

Elecciones regionales	2014*	2018*
Primera vuelta	27 999 798.63	24 908 124.97
Segunda vuelta	4 702 664.77	4 103 258.78

Fuente: ONPE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

272

Es evidente que, si los partidos políticos no se financian a través del Estado, el dinero privado y la posibilidad de dinero ilegal en su organización seguirán presentes. Construir una normativa que disminuya los gastos electorales y amplíe el rol del Estado como garante financiero a estas organizaciones terminará por reforzarlas institucionalmente y reducirá el riesgo de que sean coaptadas por ilegales. La intención de la normativa es modificar el sistema de financiamiento de uno privado a uno mayoritariamente público, reducir la posibilidad del financiamiento ilegal y mejorar los controles de fiscalización. Todo esto con la intención final de fortalecer a los partidos políticos reconociendo el rol que cumplen en el sistema político peruano.

## 5. Reforzar el control del financiamiento de organizaciones políticas

Actualmente, las sanciones que derivan del incumplimiento de las normas sobre financiamiento político inciden en las multas, la que es también la principal sanción en el ámbito del Derecho Comparado<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Según la Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional, de los 179 países del mundo que analizan, 80.4% imponen multas como sanción frente al incumplimiento de la normativa sobre financiamiento político (disponible en: <https://goo.gl/7hLy5X>).

No obstante, en muchas latitudes, estas sanciones pecuniarias se imponen conjuntamente con sanciones de diversa índole, a efectos de brindarles mayor eficacia. La falta de patrimonio a nombre de la organización política, pero también la resistencia a efectuar el pago, han sido la regla en este ámbito para el caso peruano.

Al respecto, habría que tener en cuenta que, a la fecha, ninguna organización política ha pagado la multa impuesta por la ONPE, incluso pese a su confirmación por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Por tanto, se considera necesario no limitar el ámbito sancionador administrativo al pago de multas, sino que, ante la reiterada resistencia a cumplir con la normativa, se plantea que se proceda a sanciones que impacten directamente en la organización política y su existencia, habilitando incluso su posible cancelación.

Desde el mandato del artículo 35 de la Constitución, una organización política debe tener funcionamiento democrático y finanzas transparentes, por lo que incumplir ello, reiteradamente y con voluntad de hacerlo, implica contravenir el fin de toda agrupación de este tipo, por lo que no resulta idóneo que se mantenga como parte de los actores políticos que democráticamente pueden acceder al poder a través de una elección.

En general, como se ha señalado, la incidencia del control del financiamiento político ha sido administrativo, desde la ONPE, con sanciones pecuniarias (multas). Sin embargo, progresivamente se genera un mayor consenso respecto a que si las organizaciones políticas o sus representantes incurrir en infracciones en el marco del financiamiento, las más graves requieren no solo una sanción de carácter administrativo, sino una sanción penal.

En ese sentido, esta propuesta plantea incorporar un delito especial en el Código Penal para sancionar el financiamiento ilegal de organizaciones políticas. Lo que se busca es su autonomía respecto de las infracciones administrativas, pero también de otros tipos penales como el delito de cohecho (vinculado con los delitos contra la administración pública y que, exigen, por tanto, condición de funcionario público, que quien maneja los fondos no siempre tiene) y el tipo penal de lavado de activos (al no poder probar en todos los casos el origen ilícito del aporte).

Por tanto, la propuesta identifica las conductas que se consideran más graves de los incumplimientos de financiamiento político y las tipifica como delito, en la línea de considerar al Derecho Penal como última alternativa o *ultima ratio* en la potestad sancionadora del Estado. El objetivo es lograr un equilibrio entre las infracciones sancionadas administrativamente y aquellas que ingresan en el ámbito penal, para no generar desincentivos a la formalidad y a la transparencia en las declaraciones de las finanzas que se busca promover al interior de las organizaciones políticas, pero sí generar sanciones penales ante conductas como recibir dinero ilícito o efectuar aportes anónimos.

La propuesta las incluye dentro del apartado sobre las posibles contravenciones a la voluntad popular, al entender que el bien jurídico que se busca proteger es el adecuado funcionamiento del sistema de partidos, lo que tiene, en último término, implicancias sobre el régimen democrático. En la medida en que quienes incurrir en estas conductas pueden no ser funcionarios o servidores públicos, se considera mejor alternativa incluir este tipo penal en dicho apartado (y no en el relativo a delitos contra la administración pública), lo que resulta más idóneo en términos de técnica legislativa.

Debe tenerse en cuenta que esta decisión de tipificar estas conductas como delito responden también a una tendencia importante en el Derecho Comparado, según la cual el 54.2% de países impone condenas penales (prisión) como sanción, tendencia que se incrementa en el marco del continente americano a 79.4%<sup>7</sup>.

En el Derecho Comparado, conforme se ha podido constatar al analizar las propuestas existentes sobre esta materia<sup>8</sup>, países como Italia, Francia y España incluyen en su regulación penal un tipo especial para el financiamiento ilegal de organizaciones políticas. De igual modo, para el continente americano, lo hacen Chile<sup>9</sup> (desde el año 2016) y Colombia<sup>10</sup> (por modificación del año 2017).

<sup>7</sup> IDEA Internacional. *Base de Datos de Financiamiento Político*. Disponible en: <https://goo.gl/7hLy5X>.

<sup>8</sup> Caro, Carlos. *Propuesta de incorporación del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos*. Informe elaborado para IDEA Internacional. Lima: IDEA Internacional, 2018.

<sup>9</sup> Ley N° 20.900, Ley para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, del 11 de abril de 2016:

“Artículo 27 bis.- El que otorgue u obtenga aportes para candidaturas o partidos políticos de aquellos regulados por esta ley y por la Ley N° 18.603, cuyo monto excediere en un cuarenta por ciento lo permitido por la Ley, sea de manera individual o en el conjunto de los aportes permitidos, será castigado con presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido.

Tratándose de aportes otorgados u obtenidos por o de una persona jurídica, con infracción a lo que dispone el artículo 26, se impondrá la pena señalada en el inciso anterior, sin importar el monto del aporte, aplicándose lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 58 del Código Procesal Penal. No obstante, excepcionalmente y siempre que se trate de aportes aislados en los que no hay habitualidad y cuyo monto global sea inferior a cincuenta unidades de fomento, el servicio electoral podrá no presentar denuncia o querrela respecto de tales hechos, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda. El ofrecimiento o la solicitud de los aportes sancionados por los incisos anteriores serán castigados con una multa equivalente al doble de lo ofrecido o solicitado.

El que utilice los aportes obtenidos del fisco, en virtud de lo que prescribe la Ley N° 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos, en una finalidad distinta a la cual están destinados, será castigado con Presidio menor en su grado medio. Artículo 27 ter.- El administrador electoral, el administrador general electoral o el administrador general de fondos de un partido político que, a sabiendas, en sus rendiciones de cuentas al servicio electoral proporciona antecedentes falsos o certifique hechos falsos será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo.

Artículo 27 quater.- Las investigaciones de los delitos descritos en los artículos 27 bis y 27 ter solo podrán ser iniciadas por denuncia o querrela del Servicio electoral, sin perjuicio del derecho de toda persona de denunciar dichas infracciones ante el mencionado Servicio.

Los juzgados de garantía y los tribunales del juicio oral en lo penal deberán remitir al Consejo Directivo del Servicio Electoral las sentencias firmes y ejecutoriadas que condenen a personas por los delitos previstos en la letra b) del artículo 28 bis de esta ley, en un plazo de cinco días hábiles desde que se encuentren en dicho estado”.

<sup>10</sup> Ley N° 1864 de 17 de agosto de 2017

“Artículo 396 A. Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas. El gerente de la campaña electoral que permite en ella la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.

En la misma pena incurrirá el respectivo candidato cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente que realice la conducta descrita en el inciso anterior.

En la misma pena incurrirá el candidato de lista de voto no preferente que intervenga en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral.

Adicionalmente, se considera que la responsabilidad no debe recaer únicamente en el tesorero o el gerente de campaña, sino también se habilita la posibilidad de que incurran en el tipo penal los candidatos. De otro lado, se considera central que implique posibles consecuencias accesorias a las propias organizaciones políticas, que son las que, como personas jurídicas, reciben y manejan las finanzas y aportes.

## 6. Análisis costo beneficio

De aprobarse esta iniciativa, se realizarán importantes modificaciones al sistema de regulación del financiamiento político de los partidos y organizaciones políticas regionales. Así, se modifica la distribución del financiamiento público directo permitiendo que el mismo sea usado para actividades electorales, se amplía el tiempo y horario de la franja electoral, se realizan regulaciones al financiamiento privado y se mejora la labor de fiscalización de los fondos que manejan las organizaciones políticas.

Esta propuesta supondrá gastos para el erario del Estado pues incrementa los tiempos y la duración del financiamiento público indirecto, conocido también como franja electoral. En tanto este aspecto abarca también las organizaciones políticas regionales y los partidos políticos, ampliando su duración 15 días más y aumentando los horarios que se alargan entre las 6 y 23 horas. En consecuencia, solo este aspecto generará un gasto al Estado, pero es necesario entender dicho monto no como un derroche de recursos sino como una inversión necesaria hacia los partidos políticos.

275

Las regulaciones establecidas en esta propuesta se centran en limitar el acceso de financiamiento privado en los partidos políticos pues este tiene la posibilidad de ser una ventana para el financiamiento ilegal o proveniente de delitos como el narcotráfico, lavado de activos, entre otros. Incrementar el financiamiento público independiza a los partidos políticos de los intereses de terceros, iguala la competencia y fortalece la institucionalidad de las organizaciones políticas. Estos son beneficios significativos y poco cuantificables si se toma en cuenta la situación política actual, por lo que la inversión que realice el Estado incorporando esta medida encontrará resultados positivos en su aplicación.

---

En la misma pena incurrirá el que aporte recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley a campaña electoral.  
 Artículo 396 B. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales. El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.  
 Artículo 396 C. Omisión de información del aportante. El que no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la ley, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1200) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

## 7. Impacto de la norma en la legislación vigente

La propuesta modifica artículos de la Ley de Organizaciones Políticas, respecto a financiamiento de organizaciones políticas, desarrollando la modificación del artículo 35 de la Constitución Política. Asimismo, incorpora artículos al Código Penal.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 28.- Financiamiento de los partidos políticos</b></p> <p>Los partidos políticos reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 28.- Financiamiento de las organizaciones políticas</b></p> <p>Las organizaciones políticas reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley. <b>Se rige por los criterios de transparencia y rendición de cuentas.</b></p>
<p><b>Artículo 29. Financiamiento público directo</b></p> <p>Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.</p> <p>Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.</p> <p>Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas.</p> <p>b. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliario necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política. La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.</p> <p>La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 29.- Financiamiento público directo</b></p> <p>Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.</p> <p>Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto <b>válido</b> para elegir representantes al Congreso.</p> <p>Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la elección, <b>en la realización y difusión de actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, sus gastos de funcionamiento ordinario, la adquisición de inmuebles, así como actividades del proceso electoral.</b></p> <p>La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un <b>sesenta</b> por ciento (<b>60%</b>) en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un <b>cuarenta</b> por ciento (<b>40%</b>) en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.</p> <p>La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.</p>
<p><b>Artículo 37.- Franja electoral</b></p> <p>Desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.</p> <p>El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético.</p> <p>El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.</p>	<p><b>Artículo 29-A.- Financiamiento público indirecto</b></p> <p>Desde los <b>cuarenta y cinco</b> días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado <b>de señal abierta, canales nacionales de cable de alcance nacional y estaciones de radio, públicos y privados.</b></p> <p><b>En cada estación de radio y televisión el acceso es difundido entre las seis (6.00) y las veintitrés (23.00) horas.</b></p> <p><b>La Oficina Nacional de Procesos Electorales recibe como asignación presupuestaria, conjuntamente con el presupuesto para el proceso electoral, el monto que irroque el acceso a radio y televisión en cada elección.</b></p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 38.- Duración y frecuencia de la franja electoral</b></p> <p>En cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con una duración de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Diez minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral.</li> <li>b) Veinte minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto electoral.</li> <li>c) Treinta minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral.</li> </ul> <p>La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.</p> <p>Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.</p> <p>Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</p>	<p><b>Artículo 29-B.- Duración y frecuencia del financiamiento público indirecto</b></p> <p><b>29-B.1</b> En las Elecciones Generales, en cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida, con una duración de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Veinte</b> minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral.</li> <li>b) <b>Treinta</b> minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto electoral.</li> <li>c) <b>Cuarenta</b> minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral.</li> </ul> <p>El <b>setenta por ciento (70%)</b> del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre <b>todas las organizaciones políticas</b> con candidatos inscritos en el proceso electoral. El otro <b>treinta por ciento (30%)</b> se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la <b>Oficina Nacional de Procesos Electorales</b> la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.</p> <p>Los partidos políticos y <b>alianzas electorales</b> que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.</p> <p><b>29-B.2</b> En las Elecciones Regionales y Municipales, habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y en las estaciones de radio de cobertura nacional y regional, públicos y privados.</p> <p>Estos espacios se ponen gratuitamente a disposición de las organizaciones políticas participantes en el proceso electoral.</p> <p>La Oficina Nacional de Procesos Electorales distribuye en forma igualitaria el tiempo total del acceso a radio y televisión entre las organizaciones políticas participantes, con candidatos inscritos en el proceso electoral.</p> <p><b>29-B.3</b> La Oficina Nacional de Procesos Electorales determina el tiempo disponible para el acceso a radio y televisión de cada una de las organizaciones políticas participantes en las elecciones generales, regionales y municipales y dicta las disposiciones necesarias para la implementación y ejecución del acceso a radio y televisión en periodo electoral.</p> <p><b>29-B.4</b> Los medios de comunicación de radio y televisión están prohibidos de contratar propaganda electoral para las organizaciones políticas y sus candidatos, sea a través de sus tesoreros, gerentes de campaña, autoridades, candidatos o por intermedio de terceros.</p> <p><b>29-B.5</b> Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en el <b>financiamiento público indirecto</b> serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</p>

**Artículo 30. Financiamiento privado**

Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante:

- a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aportación correspondiente.
- b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, hasta doscientas cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por actividad.
- c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación.
- d) Los créditos financieros que concierten.
- e) Los legados.

Todo aporte privado en dinero, que supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero.

Los aportes privados en especie se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda.

La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta.

Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.

**Artículo 30.- Financiamiento privado**

Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante:

- a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de **aporte** correspondiente.
- b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, **que, en época no electoral, no superen al año las cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. Desde la convocatoria al proceso electoral hasta el día de la elección, no superen doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por el total de actividades en su conjunto.**

**La organización política debe informar de las actividades a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de siete (7) días previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva.**

La organización política identifica a los participantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

- c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación.
- d) Los créditos financieros que concierten. e) Los legados.

Todo aporte privado en dinero, que supere **diez por ciento (10%)** de la Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero.

Los aportes privados en especie y **los que no superen el diez por ciento (10%) de la Unidad Impositiva Tributaria**, se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda. **La entidad bancaria debe identificar a los que efectúen depósitos, retiros y transferencias en la cuenta de una organización política.**

La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta.

**Estas disposiciones son exigibles desde la etapa previa a la convocatoria al proceso electoral.**

Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.

**Artículo 30-A. Aportes para candidaturas distintas a la presidencial**

Cada aporte en efectivo o en especie que recibe el candidato para una campaña electoral, en el caso de elecciones congresales, regionales, municipales y para el Parlamento Andino, de cualquier persona natural o jurídica, no debe exceder de las sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por aportante. Las organizaciones políticas adoptan las medidas necesarias para el cumplimiento de esta disposición.

De conformidad con el artículo 34 de la presente ley, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, quien tiene la obligación de entregar los informes de ingresos y gastos de sus respectivas campañas electorales.

Cuando el aporte supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), este debe hacerse a través de una entidad financiera. En este caso, el responsable de campaña del candidato debe informar sobre el detalle del nombre de cada aportante, la entidad bancaria utilizada y la fecha de la transacción a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Cuando se trate de aportes en especie, estos deben realizarse de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 30 de la presente ley.

Los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben ser informados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales a través de los medios que esta disponga y en los plazos señalados en el reglamento correspondiente, con copia a la organización política. Esta información financiera es registrada en la contabilidad de la organización política.

El incumplimiento de la entrega de información señalada en el párrafo anterior es de responsabilidad exclusiva del candidato y de su responsable de campaña.

Derogar

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 30-B. Aporte inicial y actividad económico-financiera de las alianzas electorales</b></p> <p>Las organizaciones políticas que integran una alianza electoral, dentro de los quince días siguientes al vencimiento del plazo de inscripción de organizaciones políticas para participar en un proceso electoral, informan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el monto inicial que han aportado a la alianza que conforman.</p> <p>Las organizaciones políticas que integran alianzas electorales realizan su actividad económico-financiera a través de dichas alianzas y no por intermedio de las organizaciones políticas que la conforman. Para tal efecto, al momento de su inscripción, se debe nombrar a un tesorero de la alianza. Los aportes que reciben las alianzas se encuentran sometidos a los límites establecidos en el artículo 30 de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 30-A.- Aporte inicial y actividad económico-financiera de las alianzas electorales</b></p> <p>Los <b>partidos políticos</b> que integran una alianza electoral informan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el monto inicial aportado a la alianza. <b>en el plazo que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales. También informan la procedencia de los fondos.</b></p> <p>(...)</p>
<p><b>Artículo 31. Fuentes de financiamiento prohibidas</b></p> <p>Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.</li> <li>Confesiones religiosas de cualquier denominación.</li> <li>Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.</li> <li>Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.</li> <li>Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación.</li> <li>Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.</li> </ol> <p>Asimismo, las organizaciones políticas no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo.</p> <p>En el caso previsto en el literal f), el Poder Judicial debe informar mediante un portal web de acceso partidario, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere dicho literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en el literal f), quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe.</p> <p>No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web.</p> <p>Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.</p>	<p><b>Artículo 31. Fuentes de financiamiento prohibidas</b></p> <p>Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.</li> <li>Confesiones religiosas de cualquier denominación.</li> <li>Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.</li> <li>Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.</li> <li>Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación.</li> <li>Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o <b>crimen organizado</b>. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.</li> </ol> <p>El Poder Judicial debe informar mediante un portal web de acceso partidario y <b>de la Oficina Nacional de Procesos Electorales</b>, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere <b>este</b> literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en <b>este</b> literal, quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe. No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web.</p> <p>Asimismo, las organizaciones políticas no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo.</p> <p><b>g) Fuente anónima o si se desconoce su origen</b></p> <p>Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.</p> <p><b>Estas prohibiciones son permanentes e incluyen el periodo previo a la convocatoria al proceso electoral.</b></p> <p><b>Los candidatos no pueden recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de la organización política por la que postulan y según los límites y prohibiciones regulados en la presente ley.</b></p>
<p><b>Artículo 32.- Administración de los fondos del partido</b></p> <p>La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias. El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.</p>	<p><b>Artículo 32.- Administración de los fondos de la organización política</b></p> <p>La recepción y el gasto de los fondos partidarios son <b>competencia y responsabilidad</b> exclusiva de la <b>tesorería</b>. A tales efectos, <b>las organizaciones están obligadas a abrir una cuenta</b> en el sistema financiero nacional según <b>las disposiciones que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales</b>. <b>Esta cuenta no está protegida por el secreto bancario y es supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</b></p> <p>El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.</p>

**Artículo 33.- Régimen tributario**

El régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos.

**Artículo 34. Verificación y control**

34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos y normas internas de la organización.

34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley.

34.4. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de cuatro (4) meses contados desde la recepción de los informes señalados en el párrafo precedente, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, aplica las sanciones previstas en la presente ley. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna.

34.5. Para el caso de las elecciones congresales y de representantes ante el Parlamento Andino, de las elecciones regionales y elecciones municipales, en el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde, los candidatos acreditados ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, proporcionando una copia a la organización política.

Las infracciones cometidas por estos candidatos o sus responsables de campaña no comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan.

34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda.

34.7. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales puede requerir a las organizaciones políticas solo la información que por ley se encuentran obligadas a llevar, sin que por ello se amplíen los plazos establecidos en el presente artículo.

34.8. Los organismos electorales no pueden establecer a nivel reglamentario exigencias adicionales a las expresamente señaladas en la presente ley.

34.9. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica en particular, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas durante 3 años contados desde la conclusión del proceso electoral. En dicho supuesto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales debe entregar dicha información en un plazo máximo de 30 días calendario una vez concluido el proceso electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales no entrega información sobre los aportantes a ninguna entidad pública ajena al Sistema Electoral durante los procesos electorales, salvo por mandato del Poder Judicial.

**Artículo 35.- Publicidad de la contabilidad**

Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones."

Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas.

**Artículo 33.- Régimen tributario**

El régimen tributario aplicable a las **organizaciones políticas** es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos.

**Artículo 34. Verificación y control**

34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, **de acuerdo a lo previsto en la presente ley y a lo regulado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales podrá requerir información adicional a las organizaciones políticas para que presenten una relación del detalle de aportes y demás información que considere pertinente.**

34.4. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales, vencido el plazo de presentación de informes y dentro del plazo de seis (6) meses,** se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, **dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador previsto en la presente ley.**

34.5. **Las organizaciones políticas presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de las aportaciones/ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los plazos de presentación, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral. En el caso de las elecciones internas, la organización política consolida los informes de los postulantes y los remite a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de sesenta (60) días desde la realización de las elecciones internas.**

34.6. **Solo se considera válida la información económico-financiera que las organizaciones políticas presenten ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, suscrita por el representante legal y por el tesorero titular y/o suplente, respectivamente, con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas.**

34.7. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas. En dicho supuesto, **la organización política y la Oficina Nacional de Procesos Electorales deben entregar dicha información en un plazo máximo de treinta (30) días calendario una vez que se haya solicitado.**

34.8. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales requiere información a entidades públicas y privadas, para la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas, las que deben entregarse bajo responsabilidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales. La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica la relación de las entidades que incumplan con remitir la información solicitada.**

34.9 **La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece y regula mecanismos para el registro, uso y envío de la información financiera a través de sistemas informáticos basados en las tecnologías de información y comunicación.**

34.10 **En caso de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales advierta indicios de la presunta comisión de delitos, pone en conocimiento del Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones.**

**Artículo 35.- Publicidad de la contabilidad**

Las organizaciones políticas llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones en los que se registra la información económico-financiera referente al financiamiento público directo, así como la referida al financiamiento privado, para ser reportados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas éstas.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica en su portal institucional la información financiera presentada por las organizaciones políticas, así como los informes técnicos que emite.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 36. Infracciones</b></p> <p>Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley.</p> <p>Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves.</p> <p>a) Constituyen infracciones leves:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La recepción de aportaciones recibidas o los gastos efectuados que se realicen a través de una persona de la organización política distinta al tesorero nacional o tesorero descentralizado.</li> <li>2. Cuando no se informe, hasta 14 días calendario después de abiertas, sobre las cuentas abiertas y activas en el sistema financiero.</li> <li>3. Cuando no se informe ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales los datos del tesorero nacional y los tesoreros descentralizados, hasta 14 días calendario después de su designación e inscripción definitiva en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.</li> <li>4. Cuando no se presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral, en el plazo señalado en la presente ley.</li> <li>5. Cuando las organizaciones políticas que integran una alianza electoral no informen a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo previsto, sobre su aporte inicial a la alianza electoral.</li> <li>6. No llevar libros y registros de contabilidad o llevarlos con un retraso mayor a sesenta (60) días calendario.</li> <li>7. Cuando los aportes en especie, realizados a la organización política, que no superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias no consten en el recibo de aportación correspondiente.</li> <li>8. El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la presente ley.</li> </ol> <p>b) Constituyen infracciones graves:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando las organizaciones políticas no presentan los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como sobre los gastos efectuados durante la campaña electoral, dentro de los treinta días posteriores al vencimiento del plazo señalado en la presente ley.</li> <li>2. Cuando las organizaciones políticas reciban aportes mayores a los permitidos por la presente ley.</li> <li>3. Cuando las organizaciones políticas no presenten su información financiera anual en el plazo previsto en el artículo 34 de la ley.</li> <li>4. Cuando los incumplimientos que generaron sanciones por infracciones leves no hayan sido subsanados en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</li> <li>5. Cuando no se expidan los recibos de aportaciones correspondientes, en el caso previsto en el literal a) del artículo 30 de la presente ley.</li> <li>6. Cuando los aportes en especie que superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias realizados a la organización política no consten en documento con firmas, que permita identificar al aportante, la fecha de entrega del bien, derecho o servicio, o su precio o valor de mercado, de ser el caso.</li> <li>7. Cuando las organizaciones políticas reciban aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.</li> </ol> <p>c) Constituyen infracciones muy graves:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando hasta el inicio del procedimiento sancionador correspondiente, las organizaciones políticas no presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral o la información financiera anual.</li> <li>2. Cuando no se haya cumplido con subsanar la infracción grave en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</li> </ol>	<p><b>Artículo 36.- Infracciones</b></p> <p>Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley.</p> <p>Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves.</p> <p><b>a) Constituyen infracciones leves:</b></p> <p>No contar con una cuenta en el sistema financiero.</p> <p><b>Carecer de un Tesorero con poderes vigentes inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.</b></p> <p><b>No tener libros contables actualizados. Se consideran que no están actualizados si el retraso es mayor a tres (3) meses.</b></p> <p><b>b) Constituyen infracciones graves</b></p> <p>No expedir el recibo de aportaciones recibidas en efectivo o en especie conforme a lo previsto en el artículo 30 de la presente ley.</p> <p><b>No informar sobre la relación de los participantes de las actividades proelitistas.</b></p> <p><b>Recibir aportes en efectivo superiores al diez por ciento (10%) de una Unidad Impositiva Tributaria fuera del sistema financiero.</b></p> <p><b>No llevar libros de contabilidad.</b></p> <p><b>No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones leves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</b></p> <p><b>c) Constituyen infracciones muy graves</b></p> <p><b>Recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o tesorero descentralizado de la organización política.</b></p> <p><b>No presentar los informes sobre los aportes e ingresos recibidos, así como los gastos efectuados durante la campaña, en el plazo establecido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</b></p> <p><b>En el caso de una alianza electoral, no informar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el aporte inicial de las organizaciones políticas que la constituyen.</b></p> <p><b>Recibir las organizaciones políticas aportes mayores a los permitidos por la presente ley.</b></p> <p><b>Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.</b></p> <p><b>Recibir aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.</b></p> <p><b>Contratar, en forma directa o por terceras personas, propaganda electoral de cualquier modalidad en radio o televisión.</b></p> <p>Utilizar el financiamiento público directo para fines diferentes a los señalados en la presente ley.</p> <p>No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones graves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 36-A. Sanciones</b></p> <p>El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:</p> <p>a. Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).</p> <p>b. Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.</p> <p>c. Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.</p> <p>En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran. Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.</p> <p>Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso.</p>	<p><b>Artículo 36-A.- Sanciones</b></p> <p>(...) Las multas impuestas a las organizaciones políticas por las infracciones a las normas sobre financiamiento son cobradas coactivamente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</p> <p>Las multas impuestas constituyen recursos directamente recaudados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</p>
<p><b>Artículo 36-B. Sanciones a candidatos</b></p> <p>Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.</p>	<p>Derogar</p>
<p><b>Artículo 36-C. Efecto de las sanciones</b></p> <p>Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas.</p>	<p><b>Artículo 36-C.- Sanciones políticas</b></p> <p>Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas.</p> <p><b>De verificarse el incumplimiento del pago de la multa por infracciones graves y muy graves por un periodo mayor a seis meses, el Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción de la organización política; si cumplido un año, persiste el incumplimiento, el Registro de Organizaciones Políticas cancela la inscripción de la organización política.</b></p> <p><b>En caso eoplee el financiamiento público directo para finalidades distintas a las previstas en el artículo 29 de la presente ley, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.</b></p> <p><b>Si una organización política contrata directa o indirectamente propaganda electoral en radio y televisión, pierde el derecho a la franja electoral una vez que se verifique la infracción y, en caso se detecte en fecha posterior a la elección, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.</b></p>

Texto vigente	Texto propuesto
	<p>Artículo 36-D.- Sanciones a personas jurídicas diferentes a las organizaciones políticas</p> <p>36-D.1. Si una persona jurídica incumpliendo el artículo 31 de la presente ley aporta, de manera directa o indirecta, a una organización política, incurre en infracción grave.</p> <p>36-D.2. Si un medio de comunicación de radio o televisión difunde propaganda electoral distinta a la contratada como financiamiento público indirecto incurre en infracción grave.</p> <p>36-D.3 Si una entidad pública o privada no entrega la información solicitada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales de conformidad con el artículo 34 de la presente ley, incurre en infracción grave.</p>
<p><b>Artículo 39.- Publicidad política contratada</b></p> <p>La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.</p>	<p>Artículo 39.- Propaganda electoral en medios distintos a radio y televisión</p> <p>La propaganda electoral en medios distintos a la radio y televisión debe hacerse en igualdad de condiciones para todas las organizaciones políticas. Los precios no pueden ser superiores a las tarifas efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial.</p> <p>El medio debe informar los precios a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, dentro de los treinta (30) días calendario después de la convocatoria a elecciones. Remite también, a pedido de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, información sobre los servicios contratados por las organizaciones políticas en período electoral.</p>
<p><b>Artículo 40. Duración y frecuencia de la publicidad contratada en períodos electorales</b></p> <p>40.1. Solo puede contratarse propaganda electoral en radio y televisión desde los sesenta hasta los dos días calendario previos al día de la elección.</p> <p>40.2. El tesorero nacional y los tesoreros descentralizados de la organización política son los únicos autorizados para suscribir contratos de propaganda electoral con los medios de comunicación o empresas de publicidad exterior en favor de los candidatos en el caso de las elecciones presidenciales y congresales. Para el caso de las elecciones regionales y municipales, puede contratarla el responsable de campaña.</p> <p>40.3. La contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones.</p> <p>40.4. De conformidad con el artículo 39 de esta ley, no se puede establecer precios superiores al promedio cobrado a privados por la publicidad comercial en los últimos dos años, en el mismo horario de difusión. Igual criterio rige para la propaganda contratada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</p> <p>40.5. La información necesaria para la supervisión del cumplimiento de esta disposición es remitida por los medios de comunicación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales dos días calendario después de la convocatoria al proceso electoral correspondiente, para su publicación en su portal institucional y remisión a las organizaciones políticas.</p> <p>40.6. En elecciones generales, la organización política y el candidato, a través de su tesorero nacional o tesoreros descentralizados, pueden contratar hasta cinco (5) minutos diarios en cada estación de radio y televisión de cobertura nacional.</p> <p>40.7. En el caso de elecciones regionales o municipales, las organizaciones políticas y sus candidatos inscritos en los departamentos del país pueden contratar propaganda electoral, a través de los responsables de campaña hasta un (1) minuto diario en cada estación de radio y televisión de su jurisdicción. El incumplimiento de esta limitación acarrea responsabilidad exclusiva del candidato.</p> <p>40.8. Los medios de comunicación pública y privada deben enviar, a solicitud de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, un consolidado con toda la información respecto a los servicios contratados en período electoral en favor de las organizaciones políticas y los candidatos.</p> <p>40.9. Las organizaciones políticas o candidatos no pueden contratar ni aceptar la difusión de propaganda electoral por encima del tiempo que se le haya otorgado a la organización política a la que se le asignó el mayor tiempo de franja electoral.</p>	<p>Derogar</p>

**Artículo 42. Conducta prohibida en la propaganda política**

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos, dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción u otros objetos de naturaleza económica, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral.

En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiriera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión. En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor.

El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben 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 electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural

**Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política**

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega **de dinero y regalos como materiales de construcción, enseres del hogar, viveres, u otros bienes**, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral.

En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. **En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor. En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiriera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión. (...)**

The background of the image is a grayscale photograph of a grand, classical building facade, likely a government or legislative building. The building features multiple stories with arched windows, ornate columns, and a central entrance with a wide set of stairs. A Mexican flag is visible in the upper left corner, flying on a tall pole. A red rectangular box with a white border is overlaid on the upper portion of the image, containing white text.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL  
ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE  
IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO**



# PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

## LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

287

### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política a fin de establecer medidas para garantizar mayor idoneidad en el ejercicio de los cargos de elección popular.

### Artículo 2.- Modificación del artículo 34 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 34 de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

“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.

**Tampoco pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años.”**

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

## Exposición de motivos

### 1. Antecedentes

Las Constituciones peruanas se han ocupado desde los orígenes de la República de uno de los derechos políticos que sustentan la democracia: el voto. La participación política reconoce el derecho a elegir y ser elegidos. La doctrina distingue entre el sufragio activo y pasivo. Aragón<sup>1</sup> define el primero como el “derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección”. Mientras que el “derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos”. Precisa que, a pesar de la estrecha relación, la cualidad de elector es requisito indispensable pero no suficiente para ser elegible.

289

<sup>1</sup> Aragón, M. *Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE) - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - International Idea - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral, 2007.

Tabla N° 1: El derecho a elegir y ser elegido en las Constituciones del Perú

Constitución	Norma constitucional
1823	<p>Art. 17. Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Saber leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840. 4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.</p> <p>Art. 22. Solo la ciudadanía abre la puerta a los empleos, cargos o destinos de la República, y da el derecho de elección en los casos prefijados por la ley. Esta disposición no obsta para que los peruanos que aún no hayan comenzado a ejercer la ciudadanía, puedan ser admitidos a los empleos, que por otra parte no exijan edad legal.</p> <p>Art. 23. Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, ya premie, ya castigue. Quedan abolidos los empleos y privilegios hereditarios.</p> <p>Art. 24. El ejercicio de la ciudadanía se suspende únicamente: 1.- En los que por ineptitud física o moral no puedan obrar libremente. 2.- Por la condición de sirviente doméstico. 3.- Por la tacha de deudor quebrado, o deudor moroso al Tesoro Público. 4.- Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido. 5.- En los procesados criminalmente. 6.- En los casados que sin causa abandonen a sus mujeres, o que notoriamente falten a las obligaciones de familia. 7.- En los jugadores, ebrios, truhanes, y demás que con su vida escandalosa ofendan la moral pública. 8.- Por comerciar sufragio en las elecciones.</p> <p>Art. 25. Se pierde el derecho de ciudadanía únicamente: 1.- Por naturalizarse en tierra de Gobierno extranjero. 2.- Por imposición de pena aflictiva o infamante, si no se alcanza rehabilitación: la que no tendrá lugar en los traidores a la Patria, sin pruebas muy circunstanciadas a juicio del Congreso.</p> <p>Art. 43. Para el grave encargo de representante es necesario. 1.- Ser ciudadano en ejercicio. 2.- Ser mayor de 25 años. 3.- Tener una propiedad o renta de ochocientos pesos cuando menos, o ejercer cualquiera industria que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia. 4.- Haber nacido en la provincia, o estar avecindado en ella diez años antes de su elección, pudiendo recaer ésta en individuos del Colegio Electoral.</p>
1826	<p>Art. 13. Los peruanos que estén privados del ejercicio del poder electoral, gozarán de todos los derechos civiles concedidos a los ciudadanos.</p> <p>Art. 14. Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Saber leer y escribir. 4.- Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico.</p> <p>Art. 15. Son ciudadanos: 1.- Los Libertadores de la República (art. 11, 3.) 2.- Los extranjeros que obtuvieren carta de ciudadanía. 3.- Los extranjeros casados con peruana, que reúnan las condiciones 3 y 4 del art. 13.</p> <p>Art. 16. Los ciudadanos de las naciones de América antes española, gozarán de los derechos de ciudadanía el Perú, según los tratados que se celebren con ellas.</p> <p>Art. 17. Solo los que sean ciudadanos en ejercicio, pueden obtener empleos y cargos públicos.</p> <p>Art. 18. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1.- Por demencia. 2.- Por la tacha de deudor fraudulento. 3.- Por hallarse procesado criminalmente. 4.- Por ser notoriamente ebrio, jugador o mendigo. 5.- Por comprar o vender sufragios en las elecciones, o turbar el orden de ellas.</p> <p>Art. 19. El derecho de ciudadanía se pierde: 1.- Por traición a la causa pública. 2.- Por naturalizarse en país extranjero. 3.- Por haber sufrido pena infamatoria o aflictiva, en virtud de condenación judicial.</p> <p>Art. 24. Reunidos los Electores en la capital de la provincia, nombrarán, a pluralidad de votos, un Presidente, dos Escrutadores, y un Secretario de su seno; éstos desempeñarán su cargo, por todo el tiempo de la duración del Cuerpo.</p> <p>Art. 25. Cada Cuerpo Electoral durará cuatro años; al cabo de los cuales cesará, dejando instalado al que le suceda.</p> <p>Art. 26. Los Electores se reunirán todos los años en los días dos, tres, cuatro, cinco y seis de enero para ejercer las atribuciones siguientes: 1.- Calificar a los ciudadanos que entren en el ejercicio de sus derechos, y suspender a aquellos que estén en los casos de los artículos 18 y 19.</p>
1828	<p>Art. 5. El ejercicio de los derechos de ciudadanía se pierde: 1.- Por sentencia que imponga pena infamante, si no se alcanza rehabilitación conforme a ley. 2.- Por aceptar empleos, títulos, o cualquiera gracia de otra Nación, sin permiso del Congreso. 3.- Por el tráfico exterior de esclavos. 4.- Por los votos solemnes de Religión.</p> <p>Art. 6. Se suspende: 1.- Por no haber cumplido veinte y un años de edad, no siendo casado. 2.- Por demencia. 3.- Por la naturalización en otro Estado. 4.- Por estar procesado criminalmente, y mandado prender de orden judicial expedida con arreglo a la ley. 5.- Por tacha de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público, que legalmente ejecutado no paga. 6.- Por la de notoriamente vago, jugador, ebrio, casado que sin causa abandona a su mujer, o estar divorciado por culpa suya.</p>

Constitución	Norma constitucional
1834	<p>Art. 4. El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía se suspende: 1. Por no haber cumplido veinte y un años de edad no estando casado. 2. Por demencia. 3. Por naturalización en otro estado. 4. Por estar procesado criminalmente, y mandado prender de orden judicial expedida con arreglo a la ley. 5. Por tacha calificada de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público que legalmente ejecutado no paga. 6. Por la de notoriamente ebrio o jugador, o estar judicialmente divorciado por culpa suya. 7. Por la profesión religiosa, mientras no se obtenga la secularización conforme a la ley.</p> <p>Art. 5. El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía se pierde: 1. Por sentencia que imponga infamante. 2. Por aceptar empleos, títulos o cualquiera gracia de otra Nación, sin permiso especial del Congreso. 3. Por quiebra fraudulenta judicialmente declarada.</p> <p>Art. 6. Los que han perdido la ciudadanía pueden ser rehabilitados por el Congreso, motivando la impetración de la gracia.</p>
1839	<p>Art. 8. Para ser ciudadano en ejercicio se requiere: 1ª.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 2ª.- Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria. 3ª.- Pagar alguna contribución, no estando exceptuando por la ley.</p> <p>Art. 9. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1ª.- Por ineptitud física o mental, que impida obrar libre y reflexivamente. 2ª.- Por tacha de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público, que legalmente ejecutado no paga. 3ª.- Por hallarse procesado criminalmente, y mandado prender con arreglo a la ley. 4ª.- Por notoriamente vago, jugador, ebrio o divorciado por culpa suya.</p> <p>Art. 10. El derecho de la ciudadanía se pierde: 1ª.- Por sentencia que imponga pena infamante. 2ª.- Por naturalización en otro Estado. 3ª.- Por aceptar empleos, títulos o cualquiera gracia de otra Nación, sin permiso especial del Congreso. 4ª.- Por quiebra fraudulenta judicialmente declarada. 5ª.- Por los votos solemnes religiosos, aun cuando se obtenga la excomunión. 6ª.- Por el hecho de rebelión con armas, o por sedición popular contra el Gobierno y autoridades constituidas.</p> <p>Art. 11. Los que ha perdido la ciudadanía a no ser por profesión religiosa, o por traición a la Patria, pueden ser rehabilitados por el Congreso, motivando legalmente la impetración de la gracia.</p> <p>Art. 32. Para ser Diputado se requiere: 1.- Ser peruano de nacimiento. 2.- Ciudadano en ejercicio. 3.- Tener treinta años cumplidos de edad. 4.- Tener setecientos pesos de renta comprobada con los documentos que señale la ley de elecciones. 5.- Haber nacido en la provincia, o en el departamento a que ésta pertenece, o tener en ella tres años de residencia. 6.- No haber sido condenado a pena infamante, aun cuando se haya alcanzado la rehabilitación de los derechos políticos.</p> <p>Art. 39. No pueden ser Senadores los que no pueden ser Diputados.</p>
1856	<p>Art. 36. Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad.</p> <p>Art. 37. El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada.</p> <p>Art. 38. Todos los ciudadanos pueden optar empleos públicos, siempre que reúnan las cualidades especiales que la ley exija para cada cargo.</p> <p>Art. 39. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1º.- Por incapacidad. 2º.- Por tacha de deudor quebrado. 3º.- Por hallarse procesado criminalmente y con mandamiento de prisión. 4º.- Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio o estar divorciado por culpa suya.</p> <p>Art. 40. El derecho de ciudadanía se pierde: 1º.- Por sentencia en que se imponga esa pena, conforme a la ley. 2º.- Por quiebra fraudulenta, judicialmente declarada. 3º.- Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado. 4º.- Por recibir cualquier título de nobleza o condecoración monárquica. 5º.- Por la profesión monástica, mientras no se obtenga la excomunión. 6º.- Por el tráfico de esclavos aún en el exterior.</p>
1860	<p>Art. 37. Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años; y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad.</p> <p>Art. 38. Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley.</p> <p>Art. 39. Todo ciudadano puede obtener cualquier cargo público, con tal que reúna las calidades que exige la ley.</p> <p>Art. 40. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1. Por incapacidad, conforme a la ley. 2. Por hallarse sometido a juicio de quiebra. 3. Por hallarse procesado criminalmente, y con mandamiento de prisión. 4. Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio, o estar divorciado por culpa suya.</p> <p>Art. 41. El derecho de ciudadanía se pierde: 1. Por sentencia judicial que así lo disponga. 2. Por quiebra fraudulenta, judicialmente declarada. 3. Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado. 4. Por aceptar de un gobierno extranjero cualquier empleo, título o condecoración, son permiso del Congreso. 5. Por la profesión monástica, pudiendo volver a adquirirse mediante la excomunión. 6. Por el tráfico de esclavos, cualquiera que sea el lugar donde se haga.</p>

1867	<p>Art. 38. Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de veintiún años y los emancipados.</p> <p>Art. 39. El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio.</p> <p>Art. 40. Todo ciudadano puede obtener cualquier cargo público con tal que reúna las calidades que exija la ley.</p> <p>Art. 41. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1o.- Por incapacidad. 2o.- Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado Republicano. 3o.- Por hallarse sometido a juicio de quiebra. 4o.- Por hallarse criminalmente y con mandamiento de prisión. 5o.- Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio, o estar divorciado por culpa suya.</p> <p>Art.42. El derecho de ciudadanía se pierde: 1o.- Por sentencia judicial que así lo disponga. 2o.- Por quiebra fraudulenta judicialmente declarada. 3o.- Por obtener o ejercer el derecho de ciudadanía en un Estado monárquico. 4o.- Por aceptar de Gobierno extranjero cualquier empleo, o condecoración sin permiso del Congreso. 5o.- Por el tráfico de esclavos, cualquiera que sea el lugar donde se haga.</p>
1920	<p>Art. 62. Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de 21 años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad.</p> <p>Art 63. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1º.- Por incapacidad conforme a la ley; 2º.- Por hallarse procesado criminalmente y con mandamiento de prisión debidamente ejecutoriada; 3º.- Por sentencia judicial que imponga esa pena, durante el tiempo de la condena.</p> <p>Art 64. El derecho de ciudadanía se pierde por naturalizarse en otro país, pudiendo recobrase por reinscripción en el Registro Cívico siempre que se esté domiciliado en la República.</p> <p>Art. 65. El ciudadano puede obtener cualquier cargo público si reúne las condiciones que exige la ley.</p> <p>Art. 66. Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. No podrá ejercer el derecho de sufragio ni ser elegido Presidente de la República, Senador o Diputado, ningún ciudadano que no esté inscrito en el Registro Militar.</p>
1933	<p>Art. 84. Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados<sup>2</sup>.</p> <p>Art. 85. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1o. Por incapacidad física o mental; 2o. Por profesión religiosa; y 3o. Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad<sup>3</sup>.</p> <p>Art. 86. Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría<sup>4</sup>.</p> <p>Art. 87. No pueden votar los que tengan en suspenso el ejercicio de la ciudadanía, y los miembros de la fuerza armada mientras se hallen en servicio. No hay otras inhabilitaciones.</p>
1979	<p>Art. 65. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.</p> <p>Art. 66. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: Por resolución judicial de interdicción. Por sentencia que impone pena privativa de la libertad. Y Por sentencia que lleva consigo la inhabilitación de los derechos políticos.</p> <p>Art. 67. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales en servicio activo no pueden votar ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones<sup>5</sup>.</p>

<sup>2</sup> Artículo modificado mediante la Ley N° 12391 del año 1995, con el siguiente texto: "Artículo 84°. Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados".

<sup>3</sup> Artículo modificado mediante la Ley N° 13739 de 1961, en los siguientes términos: "Artículo 85°. El ejercicio de la ciudadanía se suspende:  
1°.- Por incapacidad física o mental; y  
2°.- Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad."

<sup>4</sup> Artículo modificado mediante Ley N° 12391, en los siguientes términos: "Artículo 86°- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir".

<sup>5</sup> Artículo modificado mediante la Ley N° 24949, en los siguientes términos: "Artículo 67°. Los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en servicio activo, no pueden votar ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones".

Constitución	Norma constitucional
1993	<p>Art. 30. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.</p> <p>Art. 31. 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.</p> <p>Art. 33. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1. Por resolución judicial de interdicción. 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad. 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.</p> <p>Art. 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.</p>

Fuente: Constituciones del Perú  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 2. Regulación vigente

### a) Constitución Política de 1993

La Constitución establece en el artículo 31 que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. A continuación, el artículo 33 detalla las razones por las que se suspende el ejercicio de la ciudadanía, a saber, 1. Por resolución judicial de interdicción, 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad, y 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos. Las limitaciones al sufragio pasivo se regulan en el artículo 34 y se circunscriben a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, pero no pueden postular a cargos de elección popular.

293

### b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23 ha regulado respecto a los derechos políticos:

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

c) **Ley N° 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos**

Mediante esta ley se incorporaron los literales i) y j) al artículo 107 y dos últimos párrafos al artículo 113 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Asimismo, los literales f) y g) al numeral 5 del artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, y los literales g) y h) al párrafo 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, a fin de establecer impedimentos para ser candidatos a los cargos de Presidente de la República, vicepresidentes, congresistas, representantes ante el Parlamento Andino, e impedimentos para participar en elecciones regionales y municipales para las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas. Así también, a las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios, aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

Sobre el particular, cabe señalar que, en el debate de la 26.ª sesión del 9 de enero de 2018, la congresista Úrsula Letona, presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento, fundamentó el dictamen señalando que la norma tenía como finalidad “promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos”.

### 3. Planteamiento del problema

De acuerdo con la Asociación Civil Transparencia, en las recientes elecciones regionales celebradas en el año 2018, 34 candidatos a gobernadores regionales tenían sentencias por procesos penales<sup>6</sup>. Así también, según información de la misma asociación, de los resultados de primera elección regional (2018) se pudo advertir que, dos gobernadores electos se encontraban “no habidos”, ocho gobernadores electos eran investigados o habían sido investigados por delitos, nueve candidatos que pasaron a segunda elección eran investigados o habían sido investigados por el Ministerio Público y siete candidatos han sido sentenciados por diferentes delitos<sup>7</sup>. Por otro lado, en las elecciones parlamentarias del año 2016, 52 candidatos tenían antecedentes penales y 10 congresistas electos tenían procesos penales.

En las Elecciones Regionales y Municipales 2014, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) encontró que había “candidatos sentenciados por tráfico ilícito de drogas, por apropiación ilícita común, dos por terrorismo, dos por violación sexual, uno por violación de la intimidad personal o familiar y otro por violación de menor de 14 años, entre otros delitos”<sup>8</sup>. Esto no es tan sorprendente si consideramos que, tal como informara la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción en mayo de 2018, existían 4225 casos por delitos de corrupción que involucran a 2059 autoridades y ex autoridades subnacionales en condición de imputados, incluyendo 57 gobernadores o ex gobernadores regionales, 344 alcaldes o ex alcaldes provinciales y 1658 alcaldes o ex alcaldes distritales<sup>9</sup>.

Los datos citados preocupan pues la ciudadanía se encuentra expuesta a una oferta de candidatos cuyos antecedentes indican cuestionamientos en su conducta pública. Explica Landa<sup>10</sup> que esta situación debilita la democracia “debido a que el Estado constitucional queda proclive a ser infiltrado por personajes vinculados con la corrupción, las redes del narcotráfico y/o del terrorismo”. Ello coloca en entredicho la falta de transparencia y calidad de los candidatos a ser electos en el modelo democrático que consagra la Constitución de 1993. El principio democrático involucra no solo elegir representantes entre candidatos que participan pluralmente en los procesos electorales, sino que la democracia representativa, para ser tal, debe suponer que quienes nos representan sean ciudadanos respetuosos de los principios de la representación del

<sup>6</sup> Asociación Civil Transparencia. *Perfil del Congreso de la República*. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2016.

<sup>7</sup> Asociación Civil Transparencia “ERM2018. ¿Habremos decidido bien?”. Lima, 15 de octubre de 2018. Ver en: <https://goo.gl/f4kff6>.

<sup>8</sup> Landa, C. *Limites constitucionales del derecho de sufragio pasivo*. Ponencia en la IV Jornada Interamericana de Derechos Fundamentales. Lima: Área de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) -Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia, 2017.

<sup>9</sup> Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. *La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Informe temático*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjusdh), 2018. Ver en: <https://goo.gl/u5ehLK>.

<sup>10</sup> Landa, C. *Limites constitucionales del derecho de sufragio pasivo*. Ponencia en la IV Jornada Interamericana de Derechos Fundamentales. Lima: Área de Derecho Constitucional de la PUCP - Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia, 2017.

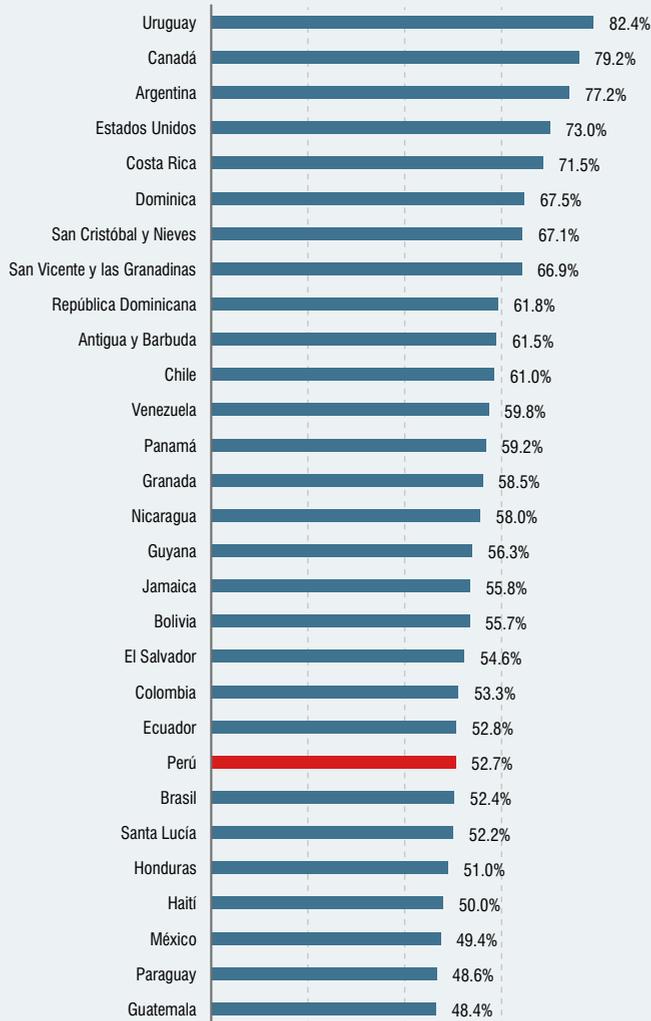
interés general y el bien común, previstos en la Constitución y las leyes. En efecto, estos hechos socavan la confianza en la política y debilitan la democracia. Así, observamos en los gráficos siguientes que el Perú es el país que menos confía en los partidos políticos y que su apoyo a la democracia es de los más bajos en la región.

Gráfico N° 1: Porcentaje que confía en los partidos políticos por país



Fuente: Barómetro de las Américas, 2017

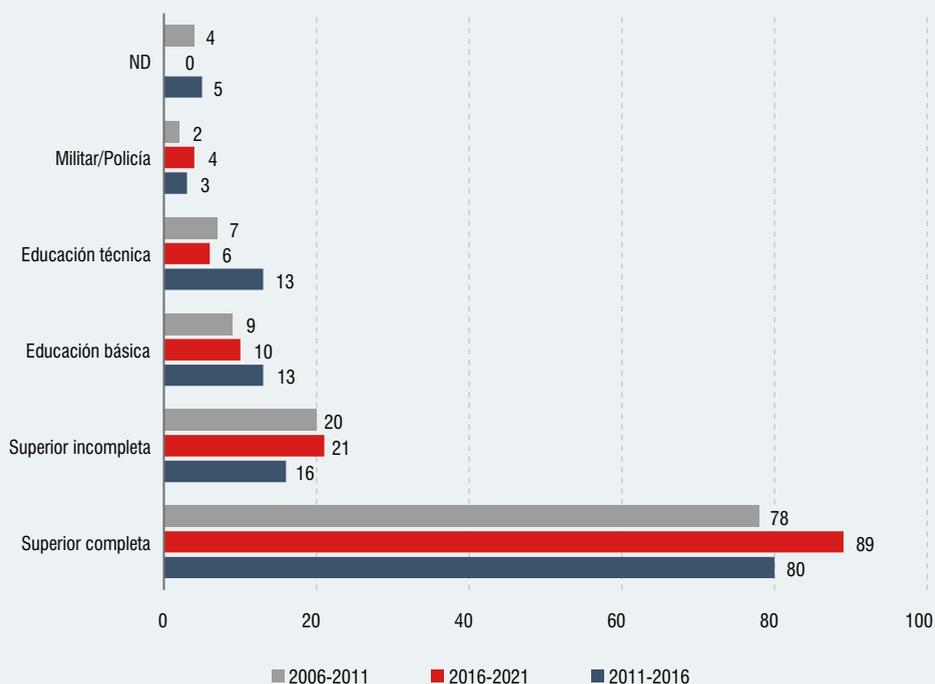
Gráfico N° 2: Apoyo a la democracia por país



Fuente: Barómetro de las Américas, 2017

El reclamo por mejores representantes y autoridades electas, en general, ha llevado a sostener que debe incluirse en los requisitos para el sufragio pasivo mayor nivel de estudios. Como es evidente, no existe una correlación entre el mejor desempeño y el nivel de estudios. Como puede observarse en el gráfico a continuación, la mayoría de los congresistas que han ejercido el cargo desde 2001 hasta la fecha cuentan con educación superior.

Gráfico N° 3: Nivel educativo de los congresistas de la República (2006-2021)



Fuente: Infogob - JNE / Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu)<sup>11</sup>  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Por estas razones, se hace necesario dar un paso más en la búsqueda de candidatos y autoridades idóneas. El Congreso peruano durante este periodo, a través de la Ley N° 30717, ha dado un paso importante al establecer como impedimentos la postulación de personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso.

La presente iniciativa comparte el mismo objetivo: limitar la postulación de quienes tienen sentencia en primera instancia. En esa línea, la encuesta de Proética<sup>12</sup> muestra que más del 40% de entrevistados consideran que no deben postular quienes son investigados por corrupción.

Si bien esta propuesta constituye una limitación al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, debe ser evaluada en el marco de una interpretación sistémica de nuestra Constitución, ya que ningún derecho es absoluto. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado

<sup>11</sup> Aquellos congresistas que declararon estudios superiores en su hoja de vida pero que no estaban registrados en el portal de la Sunedu fueron etiquetados bajo el rótulo de educación superior incompleta.

<sup>12</sup> ND: Información no disponible.

<sup>12</sup> Proética. *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*. Lima: Proética, 2017.

que los derechos fundamentales pueden ser limitados, restringidos o intervenidos en alguna medida cuando dicha limitación, restricción o intervención resulten justificadas en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales, o bienes de relevancia constitucional<sup>13</sup>.

A continuación, se justifica la limitación al derecho a ser elegido con el denominado test de proporcionalidad. Este test tiene por objeto establecer el alcance de los principios o derechos en colisión para que cada uno de ellos se realice en la mayor medida posible, sin afectar, de manera arbitraria, al otro. Como señala Prieto Sanchis:

La ponderación intenta ser un método para la fundamentación de ese enunciado de preferencia referido al caso concreto; un auxilio para resolver conflictos entre principios del mismo valor o jerarquía, cuya regla constitutiva puede formularse así: 'cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción de otro'<sup>14</sup>.

La propuesta plantea modificar el artículo 34 de la Constitución a fin de que las personas "que cuenten con una sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a 4 años" no puedan postular a un cargo de elección popular.

El test de proporcionalidad se compone de tres subprincipios: el subprincipio de idoneidad, el subprincipio de necesidad y el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto. Robert Alexy desarrolla las funciones que cada uno de estos subprincipios cumple en la estructura de la ponderación. Así:

(...) en el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del otro que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro<sup>15</sup>.

El Tribunal Constitucional también se ha referido en diversas oportunidades al test de proporcionalidad:

(...) el test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres sub principios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida,

<sup>13</sup> STC Exp. N° 00004-2010-PI/TC, FJ 26.

<sup>14</sup> Sanchis, L. "El juicio de ponderación constitucional". En: Carbonell, M., ed. *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y derechos Humanos de Ecuador, 2008, p. 100.

<sup>15</sup> Alexy, R. "Epilogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º66. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 32.

en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de *relación medio-medio*, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, siempre que la medida haya superado con éxito los pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual 'cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro'<sup>16</sup>.

La medida que será materia de análisis es, en ese sentido, la que prevé que: las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años no pueden postular a un cargo de elección popular. Esta medida se basa en el principio democrático de lucha contra la corrupción y de integridad. Estos principios son inherentes al ejercicio de cualquier cargo público y actúan como precondiciones para garantizar su desarrollo idóneo, de conformidad con el modelo de Estado constitucional y democrático de derecho. Asimismo, los principios que entrarían en colisión con esta medida son los de debido proceso, presunción de inocencia y de participación política.

### *Subprincipio de idoneidad*

La medida busca optimizar el principio democrático, de lucha contra la corrupción, integridad y transparencia en la administración pública. Como señala Landa:

El fin que buscaría la ley con la medida antes prevista es que el legislador es la defensa y fortalecimiento del modelo democrático a través del aseguramiento de la calidad personal de los aspirantes a un cargo de elección popular. En concreto se limitaría el derecho de sufragio pasivo y el principio de presunción de inocencia. Al respecto, se trata de un fin legítimo, ya que la democracia representativa es un principio básico reconocido en el artículo 43 y 45 de la Constitución de 1993<sup>17</sup>.

Existe una relación de medio a fin entre esta y los objetivos antes expuestos. Resulta evidente que si un candidato que presuntamente cometió un delito no puede postular a un cargo de elección popular, tampoco podrá ser elegido, lo cual garantiza que ninguna

<sup>16</sup> STC Exp. N° 00579-2008-AA/TC, FJ 25.

<sup>17</sup> Landa, C. *Límites constitucionales del derecho de sufragio pasivo*. Ponencia en la IV Jornada Interamericana de Derechos Fundamentales. Lima: Área de Derecho Constitucional de la PUCP - Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia, 2017.

persona cuestionada desempeñe una función pública relevante. Al margen de que esta medida supere los otros dos subprincipios del test de proporcionalidad, consideramos que sí supera el de idoneidad.

### *Subprincipio de necesidad*

Respecto al subprincipio de necesidad, conviene anotar lo siguiente: Las opciones que existen para garantizar los principios en los que se basa la medida son, a juzgar por la experiencia, muy pocas. Una de ellas podría ser que se permita postular a una persona cuestionada por la presunta comisión de un acto ilícito, pero si es condenado durante su ejercicio en el cargo, asuma su accesitario. El problema con esta alternativa es que no toma en cuenta el efecto que podría tener en la confianza de los ciudadanos, tanto en sus posibles autoridades como en el sistema político en su conjunto. Una muestra de ello es, por ejemplo, el escaso nivel de respaldo que muestran los peruanos con la democracia. Según datos del Latinobarómetro, el nivel de satisfacción con la democracia en el Perú es uno de los más bajos de la región. Este llega apenas al 11%, solo por encima de Brasil que registra un nivel de satisfacción del 9%<sup>18</sup>.

Otra opción sería que se requiera que los candidatos con cuestionamientos sean condenados en segunda instancia por la comisión de un delito doloso para ser impedidos de postular a un cargo público. Consideramos que esta opción podría ser razonable si no fuera por el hecho de que los procesos en el Perú duran demasiado tiempo. En promedio, según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjushd), un proceso penal que culmina con una sentencia firme dura aproximadamente 45 meses<sup>19</sup>. A ello hay que agregar que muchas veces son los propios inculpados los que prolongan la duración de sus procesos, con lo cual tenemos que esta alternativa no resulta, en lo absoluto, viable. El problema al que apuntamos es también el de la legitimidad de las instituciones y al efecto que posee en el desarrollo de nuestro país.

En resumen, la medida supera el subprincipio de necesidad, pues si bien existen otras alternativas menos gravosas del derecho al debido proceso y la participación política en su dimensión pasiva, estas no son adecuadas para garantizar el principio democrático, de lucha contra la corrupción, integridad y transparencia en la administración pública que nuestra sociedad tanto reclama.

### *Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto*

Finalmente, corresponde analizar si la medida supera el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto. Al respecto, cabe advertir que este subprincipio tiene por objeto determinar el grado de satisfacción de una medida y el grado de afectación de los

<sup>18</sup> Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018. Disponible en: <https://goo.gl/9YxeVF>.

<sup>19</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjushd). *Reforma Procesal Penal Peruana. III Informe Estadístico Nacional 2006-2015*. Lima: Minjushd, 2016.

derechos que son, o podrían ser, afectados por esta. Teniendo en cuenta ello, cabe precisarse que, a fin de sanear la calidad de la representación nacional, no se puede permitir el abuso del derecho de procesados sin condena firme. Así:

[e]n el caso italiano, por ejemplo, la legislación ha previsto que aquellos procesados que hayan declarado que tienen un vínculo con la mafia se les imponga una medida cautelar que limita o suspende el derecho de sufragio pasivo. Ahora bien, en el caso *Labita vs. Italia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que en el ámbito y/o materia electoral, los Estados tienen un amplio margen de apreciación para delimitar o establecer restricciones al derecho de sufragio (*Caso Labita vs. Italia*, párrafo 201)<sup>20</sup>.

De manera que la medida sí supera este subprincipio, pues sus alcances no son absolutos, toda vez que un candidato que es impedido de postular en una elección por estar incurso en un proceso judicial, sí podría hacerlo en la siguiente, siempre que aclare su responsabilidad en los hechos que se le imputan.

De otro lado, limitar la participación de personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años no afectará la presunción de inocencia, pues esta es una garantía procesal, propia del ámbito penal. Se aplica, en principio, únicamente a los procesos penales, excepcionalmente a los procedimientos administrativos. Inicialmente, la cuestión del respeto a la presunción de inocencia se planteó principalmente en lo que respecta a la prueba<sup>21</sup>. Sin embargo, si se considerara que podría generarse algún tipo de limitación, no necesariamente afecta el derecho a la presunción de inocencia de manera irrazonable o desproporcionada pues no es un derecho absoluto sino enmarcado en un proceso penal que, en todo caso, admite límites en aras de otros fines como la consolidación del modelo democrático. No parecen existir otras posibles limitaciones que logren la finalidad buscada sin que, con ello, se limite de manera necesaria dicho derecho.

<sup>20</sup> Landa, C. *Límites constitucionales del derecho de sufragio pasivo*. Ponencia en la IV Jornada Interamericana de Derechos Fundamentales. Lima: Área de Derecho Constitucional de la PUCP - Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia, 2017.

<sup>21</sup> O'Donnell, D. *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas - Fundación Friedrich Naumann, 1989.

## 4. La experiencia comparada

Se ha podido observar que las limitaciones en el Derecho Comparado para ser elegidos se extienden a procesados, detenidos o sentenciados.

Tabla N° 2: Comparación de legislación en países de América Latina

<b>Chile</b>	<p>Artículo 16.- El derecho de sufragio se suspende: (...) Por hallarse la persona procesada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista.</p>
<b>Colombia</b>	<p>Artículo 122. (...) Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culpable, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.</p> <p>Artículo 179. No podrán ser congresistas: Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. (...) 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista. (...)</p>
<b>Ecuador</b>	<p>Artículo 113.- No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular: (...) 2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado. 3. Quienes adeuden pensiones alimenticias. (...) 7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto. (...)</p>
<b>El Salvador</b>	<p>Artículo 74.- Los derechos de ciudadanía se suspenden por las causas siguientes: 1º.- Auto de prisión formal; (...)</p>
<b>Honduras</b>	<p>Artículo 41.- La calidad del ciudadano se suspende: 1. Por auto de prisión decretado por delito que merezca pena mayor; 2. Por sentencia condenatoria firme, dictada por causa de delito; y 3. Por interdicción judicial.</p>
<b>México</b>	<p>Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: (...) II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la recha del auto de formal prisión; (...) V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. (...)</p>

Uruguay	<p>Artículo 80.- La ciudadanía se suspende: (...) 2º) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría. (...) 4º) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena. 5º) Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7º del artículo 77. (...)</p>
Argentina	<p>Ley N° 23.298 Orgánica de los Partidos Políticos Artículo 33.- No podrán ser precandidatos en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos nacionales, ni ser designados para ejercer cargos partidarios: (...) f) Las personas con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983; g) Las personas condenadas por los crímenes descritos en el inciso anterior aun cuando la resolución judicial no fuere susceptible de ejecución. Los partidos políticos no podrán registrar candidatos a cargos públicos electivos para las elecciones nacionales en violación a lo establecido en el presente artículo.</p>
España	<p>Artículo 23 Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General Derecho de sufragio pasivo Artículo sexto.- (...) 2. Son inelegibles: a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena. b) Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal. (...)</p>

Fuente: Constituciones de los países de América Latina  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 5. La limitación de los derechos políticos en la jurisprudencia

- a) El Tribunal Constitucional<sup>22</sup> señaló en la sentencia de los expedientes N° 0025-2005-PI y N° 0026-2005-PI/TC que el artículo 31 de la Constitución prevé “la función pública representativa a la que se designa específicamente como ‘cargo’”. Lo identifica con “el derecho a ser elegido, es decir, en el denominado derecho de sufragio pasivo”. “Como ejemplos típicos de él se encuentran los cargos políticos desde las más altas magistraturas, como las de congresista o la de Presidente de la República, hasta las de alcalde o regidor de las municipalidades”. Los distingue de la función pública no representativa, como el caso de los servidores públicos de la administración estatal, regional o municipal.
- b) En el caso del proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, el Tribunal Constitucional<sup>23</sup> justificó medidas contra profesores denunciados estableciendo que:

(...) La medida de separación preventiva incluida en el artículo 44 de la ley está orientada a garantizar la naturaleza propia de la educación como derecho fundamental y servicio público. (...) Debe subrayarse la exigencia de que la educación sea impartida por profesionales que mantengan una conducta intachable para garantizar que el proceso educativo cumpla su finalidad de formación personal y de desarrollo social.

305

Añade que: “A juicio del Tribunal, es razonable que la separación preventiva se encuentre vigente mientras dure el proceso judicial, o hasta la conclusión del proceso administrativo disciplinario”.

- c) En la sentencia recaída en el expediente N° 00017-2011-PI/TC, el Tribunal ha señalado que el “buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional”. Asimismo, que el artículo 39 de la Constitución:

(...) reconoce que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general pues están al servicio de la Nación, del que la jurisprudencia de este Tribunal ha derivado el principio de ‘buena administración’, a su vez del deber de combatir todo acto de corrupción que se deriva del principio de Estado Democrático<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> STC Exp. N° 0025-2005-PI y N° 0026-2005-PI/TC, FJ 51.

<sup>23</sup> STC Exp. N° 0021-2012-PI/TC, N° 0008-2013-PI/TC, N° 0009-2013-PI/TC, N° 0010-2013-PI/TC y N° 0013-2013-PI/TC, FFJJ 128, 129 y 141.

<sup>24</sup> STC Exp. N° 00017-2011-PI/TC, FFJJ 16 y 26.

De manera que el correcto funcionamiento de la administración pública es un bien jurídico que merece medidas de protección como los que esta iniciativa propone.

- d) Según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los derechos y libertades se interpretan de conformidad con los tratados de los que el Perú es parte. Entonces, a partir de lo señalado por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cabe limitar el derecho de sufragio.
- e) La Corte Americana de Derechos Humanos se ha pronunciado en materia del derecho de sufragio pasivo. Así, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, se estableció que la limitación legal a un derecho político como el de sufragio debe cumplir con los presupuestos del principio de proporcionalidad: finalidad legítima, necesaria y proporcional en sentido estricto, consideraciones ratificadas en el caso *Arguelles vs. Argentina*. En el Caso *López Mendoza vs. Venezuela* se remarca que las restricciones por procesos penales deben provenir de un juez en proceso penal.
- f) Como explica Salas:

[I]a Convención Americana, tanto reconoce derechos como también autoriza a los Estados parte la posibilidad de que puedan imponer ciertas restricciones al regularlos en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Entre esos derechos susceptibles de restricción se encuentra el derecho de sufragio pasivo<sup>25</sup>.

306

Se refiere al principio de proporcionalidad “como la mejor estructura de análisis de las restricciones que pudieran afectar el goce y disfrute de este derecho, fortaleciéndose además el escrutinio propuesto por este principio, en el caso particular, con la cláusula convencional de ‘sociedad democrática’”. El autor cita el informe pericial del caso *López Mendoza vs. Venezuela* del Dr. Humberto Nogueira Alcalá, en el que el jurista señala que son admisibles las limitaciones al sufragio pasivo siempre que sean impuestas por un juez en proceso penal, no en sede administrativa<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Salas Cruz, A. *El derecho de sufragio pasivo en el sistema interamericano de derechos humanos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid - Facultad de Derecho Departamento de Derecho Constitucional, 2015.

<sup>26</sup> “[I]o que un Estado Parte de la Convención Americana no puede contemplar en su ordenamiento jurídico es la afectación de los atributos básicos o esenciales que integran los derechos políticos asegurados y garantizados convencionalmente, como es el derecho de sufragio pasivo, generando una inhabilidad sobreviviente, a través de un procedimiento y resolución de un órgano administrativo como es la Contraloría en el caso de Venezuela, la cual puede imponer sanciones administrativas, pero no puede imponer privación de atributos de derechos políticos, como es el derecho a ser elegido, ya que el artículo 23.2 de la Convención determina que ello sólo puede ser determinado por un tribunal de justicia en materia penal con todas las garantías del debido proceso: “condena, por juez competente, en proceso penal”.

## 6. Sentido de la propuesta

En el mismo sentido de las experiencias comparadas citadas, la iniciativa de reforma constitucional propuesta establece un impedimento temporal para quienes tengan juicios por delitos graves y cuenten con una sentencia en primera instancia. Se ha optado por darle rango constitucional a la norma, modificando el artículo 34, por cuanto importa una limitación a un derecho político, como es postular a un cargo de elección popular.

En efecto, como señala Rubio<sup>27</sup> “al haber establecido en la Constitución la lista de expresa de causales de suspensión de la ciudadanía, se entiende que no puede haber otra, salvo por modificación constitucional”. Esta reflexión es importante porque vincula este artículo con lo dispuesto por el artículo 31 que señala nulo y punible todo acto que prohíba un límite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Se trata de una limitación temporal que afecta a los ciudadanos que estén sentenciados en primera instancia por delitos que tengan una pena mayor a cuatro años; ya que en caso sean librados del proceso judicial, podrán postular en el futuro.

## 7. Análisis costo beneficio

307

La propuesta tiene un importante beneficio para el sistema político por cuanto se enmarca en las medidas para reestablecer la confianza en la democracia.

Al evitar la postulación de candidatos con procesos pendientes por delitos dolosos graves y sentencia en primera instancia, se trata de contribuir a la oferta de candidatos idóneos. Muchas veces los ciudadanos desconocen de estos procesos judiciales cuanto votan y solo toman conocimiento de ellos cuando el candidato es electo. La autoridad así elegida puede utilizar el poder para dilatar el proceso judicial.

Los partidos políticos también se benefician con una medida de este tipo, pues se evita el desgaste y desprestigio que generan los candidatos con procesos penales por delitos dolosos con sentencias condenatorias.

El costo es para los ciudadanos que, al tener un proceso judicial y sentencia de primera instancia, tendrán que postergar sus aspiraciones políticas hasta resolver el proceso penal en su contra y concentrar sus esfuerzos en su defensa.

El proyecto no genera costo presupuestal.

<sup>27</sup> Rubio, M. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: PUCP, 1999.

## 8. Impacto de la norma en la legislación vigente

La norma propuesta añade un párrafo al artículo 34 de la Constitución Política del Estado, en los términos del cuadro adjunto. Además, esta propuesta tiene impacto en la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales. Asimismo, en el Código Penal (artículo 36) y en el Código de Procedimientos Penales (artículo 298). En el caso del artículo 298, el juez debe pronunciarse expresamente sobre los efectos suspensivos de la sentencia respecto de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política.

Texto vigente	Texto propuesto
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.	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.  <b>Tampoco pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años.</b>



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA  
LA LEGISLACIÓN ELECTORAL SOBRE  
IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO**



## PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

311

### LEY QUE MODIFICA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

#### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la legislación electoral a fin de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos.

#### Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifícanse el literal i del artículo 107 y el penúltimo párrafo del artículo 113 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

“Artículo 107. No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:

(...) i. **Las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años. (...).”**

“Artículo 113. No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:

(...) No pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, **las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años. (...).**”

### **Artículo 3.- Modificación del artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas**

Modifícase el artículo 23 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

#### **“Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección**

[...]

23.3 La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado Nacional de Elecciones, el que debe contener:

1. Lugar y fecha de nacimiento.
2. Experiencias de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
3. Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
4. Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
5. **Relación de sentencias condenatorias de primera o segunda instancia aún si estas no hubieran quedado firmes.**
6. Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.
7. Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares y/o alimentarias, contractuales y laborales, que hubieran quedado firmes.
8. **Relación de procesos penales en trámite, por delitos dolosos, seguidos en su contra.**

9. Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, de ser el caso.

10. Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos.

23.4 En caso de que el candidato sea inscrito como tal por su partido o alianza, movimiento u organización política local, según corresponda, la Declaración Jurada de Hoja de Vida se incorpora en la página web del Jurado Nacional de Elecciones.

23.5 La omisión de la información prevista en los numerales 5, 6, 7 y 8 del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro de dicho candidato por el Jurado Nacional de Elecciones, hasta treinta (30) días calendario antes del día de la elección. El reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos.

23.6 En caso de que se haya excluido al candidato o de que haya transcurrido el plazo para excluirlo, y habiéndose verificado la omisión o falsedad de la información prevista en el párrafo 23.3, el Jurado Nacional de Elecciones remite los actuados al Ministerio Público.

**23.7 Los candidatos deben presentar una Declaración Jurada de Intereses, conjuntamente con su Declaración Jurada de Hoja de Vida, bajo responsabilidad.**

**El Jurado Nacional de Elecciones determina el formato de la Declaración Jurada de Intereses, que contiene información relevante del candidato respecto a:**

- 1. Información de empresas, sociedades u otras entidades en las que posea alguna clase de participación patrimonial o similar.**
- 2. Participación en directorios, consejos de administración y vigilancia, consejos consultivos, consejos directivos o cualquier cuerpo colegiado semejante, sea remunerado o no.**
- 3. Empleos, asesorías, consultorías y similares, en los sectores público y privado, sea remunerado o no.**
- 4. Participación en organizaciones privadas (asociaciones, gremios, organismos no gubernamentales)**

5. **Personas que integran el grupo familiar (padre, madre, suegro, suegra, cónyuge, conviviente, hijos, hijas, hermanos y hermanas), incluyendo sus actividades, ocupaciones y centros o lugares de trabajo actuales. La información respecto a los hijos e hijas menores de edad es protegida y excluida para efectos de la publicación.**

**La información señalada en los numerales 1, 2, 3 y 4 comprende el periodo previo de cinco (5) años anteriores a la presentación de la Declaración Jurada de Intereses.”**

#### **Artículo 4.- Modificación del artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales**

Modifícase el literal f del numeral 5 del artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, en los siguientes términos:

##### **“Artículo 14. Impedimentos para postular**

No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:

(...) 5. También están impedidos de ser candidatos:

(...) f) **Las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años. (...).”**

#### **Artículo 5.- Modificación del artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales**

Modifícase el literal g del numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, en los siguientes términos:

##### **“Artículo 8. Impedimentos para postular**

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

8.1 Los siguientes ciudadanos:

(...) g) **Las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años. (...).”**

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

## Exposición de motivos

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, sobre los impedimentos para ser candidatos. El presente proyecto de ley parte de la necesidad de adecuar la legislación en el caso de aprobarse la propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) de modificar el artículo 34 de la Constitución, sobre impedimentos para ser candidatos.

315

Esta medida busca promover la participación de candidatos más idóneos para los cargos públicos representativos (Presidente de la República, vicepresidente, congresistas, gobernador regional y alcaldes provinciales y distritales), a fin de que las personas más probas asuman dichos cargos.

Esta propuesta tiene dos alcances: por un lado, busca restringir la participación de personas sentenciadas en primera instancia por la comisión de delitos dolosos; y por el otro, permitir que el elector conozca si el candidato de su preferencia o simpatía tiene o no algún proceso penal en trámite.

### 1. Restricción del derecho de sufragio pasivo

El derecho de sufragio pasivo puede ser entendido como "el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para los cargos públicos"<sup>1</sup>. Ahora bien, este derecho puede ser restringido a través de la Constitución, y la ley que

<sup>1</sup> Aragón, M. "Derecho electoral: sufragio pasivo y activo". En: Diether Nohlen, *et al.*, comp. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Ciudad de México: IDEA Internacional, 2007, p. 185.

la regla, en los casos en los que considera que debe compatibilizarse con la protección de otros derechos o bienes jurídicos.

En ese sentido, si bien esta propuesta constituye una limitación al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, debe ser evaluada en el marco de una interpretación sistémica de nuestra Constitución, ya que ningún derecho es absoluto. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos fundamentales pueden ser limitados, restringidos o intervenidos en alguna medida cuando dicha limitación, restricción o intervención resulten justificadas en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional<sup>2</sup>.

Asimismo, se considera que una limitación no necesariamente afecta el derecho a la presunción de inocencia de manera irrazonable o desproporcionada, pues no es un derecho absoluto sino enmarcado en un proceso penal. En todo caso, admite límites en aras de otros fines como la consolidación del modelo democrático. No parecen existir otras posibles limitaciones que logren la finalidad buscada sin que, con ello, se limite de manera necesaria dicho derecho.

En el caso de *Labita vs. Italia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que:

316

Resulta mayor el grado de no satisfacción de la presunción de inocencia, en circunstancias de una grave penetración de candidatos con procesos penales por delitos constitucionalizados, a fin de sanear la calidad de la representación nacional, que permitir el abuso del derecho de procesados sin condena firme en el ámbito y/o materia electoral.

Así, en el caso italiano, por ejemplo, la legislación ha previsto que aquellos procesados que hayan declarado que tienen un vínculo con la mafia se les imponga una medida cautelar que limita o suspende el derecho de sufragio pasivo. En ese contexto, el Tribunal ha determinado que los Estados tienen un amplio margen de apreciación para delimitar o establecer restricciones al derecho de sufragio<sup>3</sup>.

A partir de lo señalado, se puede decir que, si bien se restringe la participación de personas con sentencias condenatorias en primera instancia por delitos mayores de cuatro años, esta propuesta nace de la necesidad de buscar la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de cargos de elección popular, reduciendo los casos de participación de personas cuestionadas que vienen siendo procesadas penalmente en el Poder Judicial y que ya tienen sentencia condenatoria de primera instancia.

<sup>2</sup> STC Expediente N° 00004-2010-PI/TC, FJ 26.

<sup>3</sup> Caso *Labita vs. Italia*, párrafo 201, citado en: Landa, C. (2015). *Opinión Técnica sobre el proyecto de ley de impedimentos para ser candidato*. Informe elaborado para IDEA Internacional, p. 24.

Al respecto, se ha advertido, según información de la Asociación Civil Transparencia, de los resultados de la primera elección regional (2018) que dos gobernadores electos se encontraban “no habidos”, ocho gobernadores electos eran investigados o habían sido investigados por delitos, nueve candidatos que pasaron a segunda elección eran investigados o habían sido investigados por el Ministerio Público, y siete candidatos han sido sentenciados por diferentes delitos<sup>4</sup>.

Así también, causó preocupación que en la mayoría de regiones los candidatos que pasaron a segunda vuelta electoral contaban con sentencias condenatorias o procesos por delitos de corrupción. Un caso en particular llamó la atención: Tumbes, región en la que ambos candidatos a gobernador regional tenían sentencias condenatorias por delitos de corrupción; además del caso de uno de los candidatos a Huánuco, que tiene en su haber 19 investigaciones preliminares por el delito de corrupción de funcionarios<sup>5</sup>.

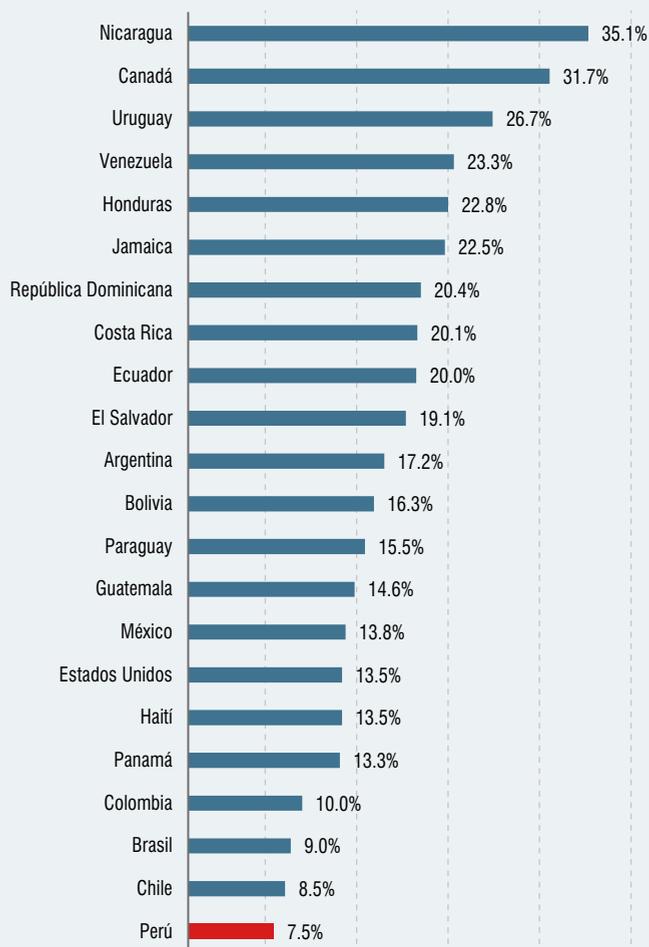
Los datos citados preocupan pues la ciudadanía se encuentra expuesta a una oferta de candidatos cuyos antecedentes indican cuestionamientos en su conducta pública. Explica Landa<sup>6</sup> que esta situación debilita la democracia “debido a que el Estado constitucional queda proclive a ser infiltrado por personajes vinculados con la corrupción, las redes del narcotráfico y/o del terrorismo”. Ello coloca en entredicho la falta de transparencia y calidad de los candidatos a ser electos en el modelo democrático que consagra la Constitución de 1993. El principio democrático involucra no solo elegir representantes entre candidatos que participan pluralmente en los procesos electorales, sino que la democracia representativa, para ser tal, debe suponer que quienes nos representan sean ciudadanos respetuosos de los principios de la representación del interés general y el bien común, previstos en la Constitución y las leyes. En efecto, estos hechos socavan la confianza en la política y debilitan la democracia. Así, observamos en los cuadros siguientes que el Perú es el país que menos confía en los partidos políticos y que su apoyo a la democracia es de los más bajos en la región.

<sup>4</sup> Asociación Civil Transparencia. (2018). ERM2018. ¿Habremos decidido bien? Consultado en: <https://www.transparencia.org.pe/taxonomy/term/278>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

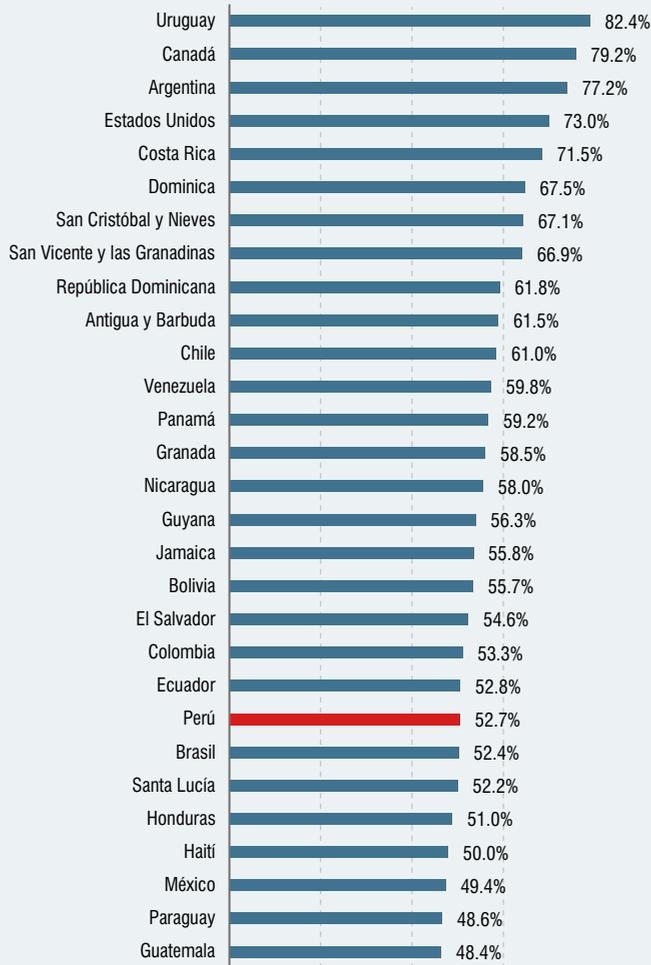
<sup>6</sup> *Ibid.*

Gráfico N° 1: Porcentaje que confía en los partidos políticos por país



Fuente: Barómetro de las Américas, 2017.

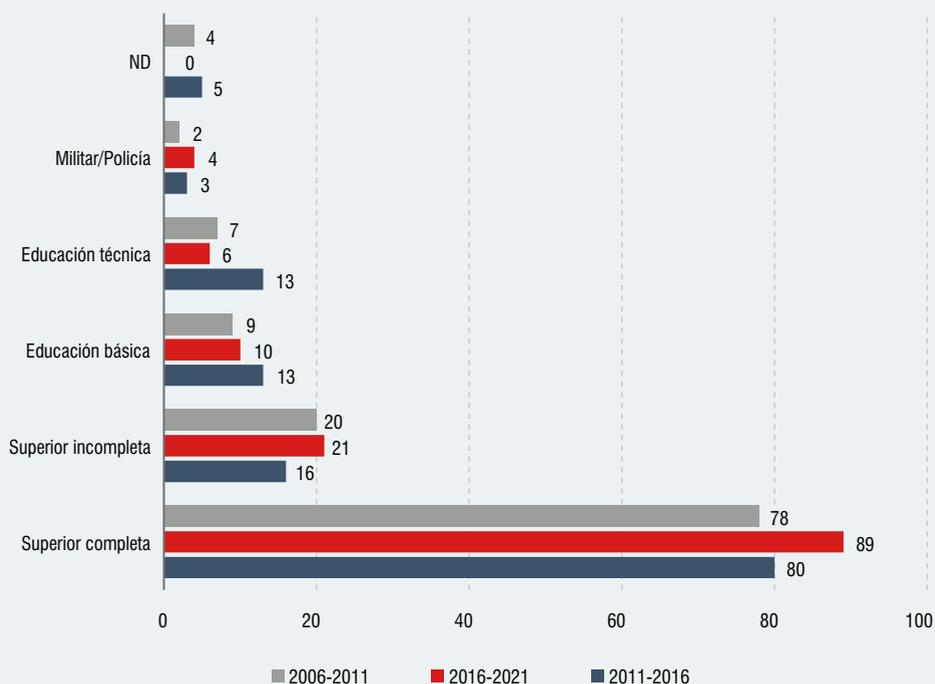
Gráfico N° 2: Apoyo a la democracia por país



Fuente: Barómetro de las Américas, 2017.

El reclamo por mejores representantes y autoridades electas, en general, ha llevado a sostener que debe incluirse en los requisitos para el sufragio pasivo mayor nivel de estudios. Como es evidente, no existe una correlación entre el mejor desempeño y el nivel de estudios. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la mayoría de los congresistas que han ejercido el cargo desde 2001 hasta la fecha cuentan con educación superior.

Gráfico N° 3: Nivel educativo de los congresistas de la República (2006-2021)



Fuente: Infogob - JNE / Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu)<sup>7</sup>. Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP).

Por estas razones, se hace necesario dar un paso más en la búsqueda de candidatos y autoridades idóneas. El Congreso peruano durante este periodo, a través de la Ley N° 30717, ha dado un paso importante, al establecer como impedimentos la postulación de personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En esa línea, la encuesta de Proética<sup>8</sup> muestra que más de 40% de personas entrevistadas consideran que no deben postular quienes, incluso, son investigados por corrupción.

La presente iniciativa comparte el mismo objetivo: limitar la postulación de quienes tienen sentencia en primera instancia.

<sup>7</sup> i. Aquellos congresistas que declararon estudios superiores en su hoja de vida pero que no estaban registrados en el portal de la Sunedu fueron etiquetados bajo el rótulo de educación superior incompleta.  
ii. ND: Información no disponible.

<sup>8</sup> Proética. *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*. Lima: Proética, 2017.

## 2. Declaración Jurada de Vida: procesos penales en trámite y sentencias condenatorias

Ante la gravedad de la crisis política en curso, que distancia cada vez más a la ciudadanía de sus representantes, es imperativo adoptar medidas que acrecienten también la transparencia y acceso de información a la ciudadanía en relación a la trayectoria de los candidatos y representantes electos. En particular, contar con información sobre conflictos de intereses y procesos penales en trámite de los aspirantes a puestos de elección popular puede ser clave tanto para que los ciudadanos tomen una decisión informada, como para detectar y sancionar a políticos en ejercicio de su función.

En este sentido, otra de las propuestas de este proyecto de ley se refiere a la Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato. Sobre este punto, se establece la obligación de los candidatos de consignar en esta declaración información sobre los procesos penales seguidos en su contra por delitos dolosos y de todas las sentencias condenatorias en su contra (sean firmes o no).

Esta propuesta tiene como finalidad transparentar la información de los candidatos que quieren ocupar un cargo público, a fin de que los ciudadanos puedan votar de manera informada y conociendo los problemas legales que podrían afrontar sus futuras autoridades.

Asimismo, esta propuesta busca reducir los casos en los que son elegidos para ocupar cargos públicos personas que mantienen procesos penales o han sido condenadas por estos. Ello con el fin de devolver la confianza a la población en sus autoridades y contar con personas más idóneas y probas en estos cargos.

Por ello, la Declaración Jurada de Hoja de Vida presentada ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con toda la información relacionada a los procesos penales y sentencias condenatorias permitirá al elector conocer más sobre su candidato y votar de manera informada.

## 3. Declaración Jurada de Intereses

De igual modo, se propone agregar en el artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas, la obligación de los candidatos de declarar sus intereses, en forma pública, equiparando esta exigencia a la que hoy existe mediante el Decreto Supremo N° 80-2018-PCM, para los funcionarios, consultores y trabajadores del Poder Ejecutivo.

Sobre el particular, el mencionado Decreto fue emitido en virtud de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión Presidencial de Integridad, creada mediante

Resolución Suprema N° 258-2016-PCM. En su recomendación N° 1, la mencionada Comisión señala:

**“Instaurar la máxima transparencia en el Estado**

Antes de 31 de enero de 2017, los altos funcionarios, sus asesores directos y quienes ocupan cargos de confianza deberán presentar ante su entidad una Declaración Jurada de Intereses que contenga información relativa a sus vínculos societarios, comerciales, gremiales, empresariales, profesionales y laborales anteriores al ejercicio del cargo. La declaración jurada de intereses deberá ser presentada a su respectiva entidad anualmente, así como al asumir y cesar en el cargo.”

Al respecto, cabe señalar que el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por el Perú, hace hincapié en que los Estados deben considerar la aprobación de normas orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones<sup>9</sup>.

Asimismo, la Comisión Presidencial de Integridad propuso emplear como base para la elaboración de la Declaración Jurada de Intereses, la Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activo y Pasivos de quienes desempeña funciones públicas, elaborada por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Esta propuesta de ley de la OEA tiene como finalidad establecer un sistema de declaraciones de ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas con el objetivo de: (i) detectar y verificar variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los sujetos obligados, e incoar los procedimientos administrativos y penales establecidos por la ley; y, (ii) detectar y prevenir conflictos de intereses<sup>10</sup>.

A partir de lo señalado, se puede constatar que esta obligación nace de la necesidad de transparentar la gestión de intereses para que se conozcan estos posibles conflictos y, con ello, se puedan prevenir otros eventuales conflictos (respecto a actividades empresariales, profesionales y los vínculos de parentesco o afinidad), y, en último término, se planteen medidas adecuadas para disminuir la corrupción de las y los funcionarios públicos. Por ello, se trata de una exigencia que se considera debe plantearse desde que se presenta alguna candidatura para cualquier cargo de elección popular.

<sup>9</sup> Numeral 1 del artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este artículo también fue citado en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 80-2018-PCM. Disponible en: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Agosto/02/EXP-DS-080-2018-PCM.pdf>.

<sup>10</sup> Artículo 1 de la Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas. Disponible en: <https://goo.gl/VimqWG>.

## 4. Análisis costo beneficio

La presente propuesta tiene como finalidad mejorar la integridad de las autoridades electas y, con ello, contar con personas idóneas para los puestos de elección popular. El beneficio de esta propuesta se percibirá desde la elección en la que los electores tendrán una oferta de candidatos sin sentencias en primera instancia, pudiendo conocer además sus antecedentes judiciales, para así tomar una decisión bien informada. Además, los electores podrán conocer sobre posibles conflictos de intereses de los candidatos.

Los partidos políticos también se beneficiarán al evitar el desgaste de contar con candidatos procesados penalmente. Con ello el sistema democrático en su conjunto se beneficia.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) será el encargado de recibir la información sobre los procesos penales y sentencias condenatorias de los candidatos, y será el responsable de publicitar dicha información, a fin de que sea conocida por los ciudadanos, para que puedan emitir un voto informado. No hay costo presupuestal.

## 5. Impacto de la norma en la legislación vigente

La norma propuesta modifica la legislación nacional respecto a los impedimentos para ser candidatos y sobre la información que estos deberán consignar en su declaración jurada de hoja de vida:

323

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Ley Orgánica de Elecciones</b></p> <p><b>Artículo 107.-</b> No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:</p> <p>(...) i. Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>j. Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p>	<p><b>Artículo 107.-</b> No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:</p> <p>(...) i. <b>Las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años.</b> (...).</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 113.-</b> No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:</p> <p>(...)</p> <p>No pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>Tampoco pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, los que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenados a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p>	<p><b>Artículo 113.-</b> No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:</p> <p>(...)</p> <p>No pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, <b>las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años.</b> (...).</p>

## Texto vigente

**Ley de Organizaciones Políticas****Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección**

(...)

23.3 La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado Nacional de Elecciones, el que debe contener:

1. Lugar y fecha de nacimiento.
  2. Experiencias de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
  3. Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
  4. Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
  5. Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.
  6. Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares y/o alimentarias, contractuales y laborales, que hubieran quedado firmes.
  7. Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, de ser el caso.
  8. Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos.
- 23.4 En caso de que el candidato sea inscrito como tal por su partido o alianza, movimiento u organización política local, según corresponda, la Declaración Jurada de Hoja de Vida se incorpora en la página web del Jurado Nacional de Elecciones.
- 23.5 La omisión de la información prevista en los numerales 5, 6 y 8 del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro de dicho candidato por el Jurado Nacional de Elecciones, hasta treinta (30) días calendario antes del día de la elección. El reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos.
- 23.6 En caso de que se haya excluido al candidato o de que haya transcurrido el plazo para excluirlo, y habiéndose verificado la omisión o falsedad de la información prevista en el párrafo 23.3, el Jurado Nacional de Elecciones remite los actuados al Ministerio Público.

## Texto propuesto

**Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección**

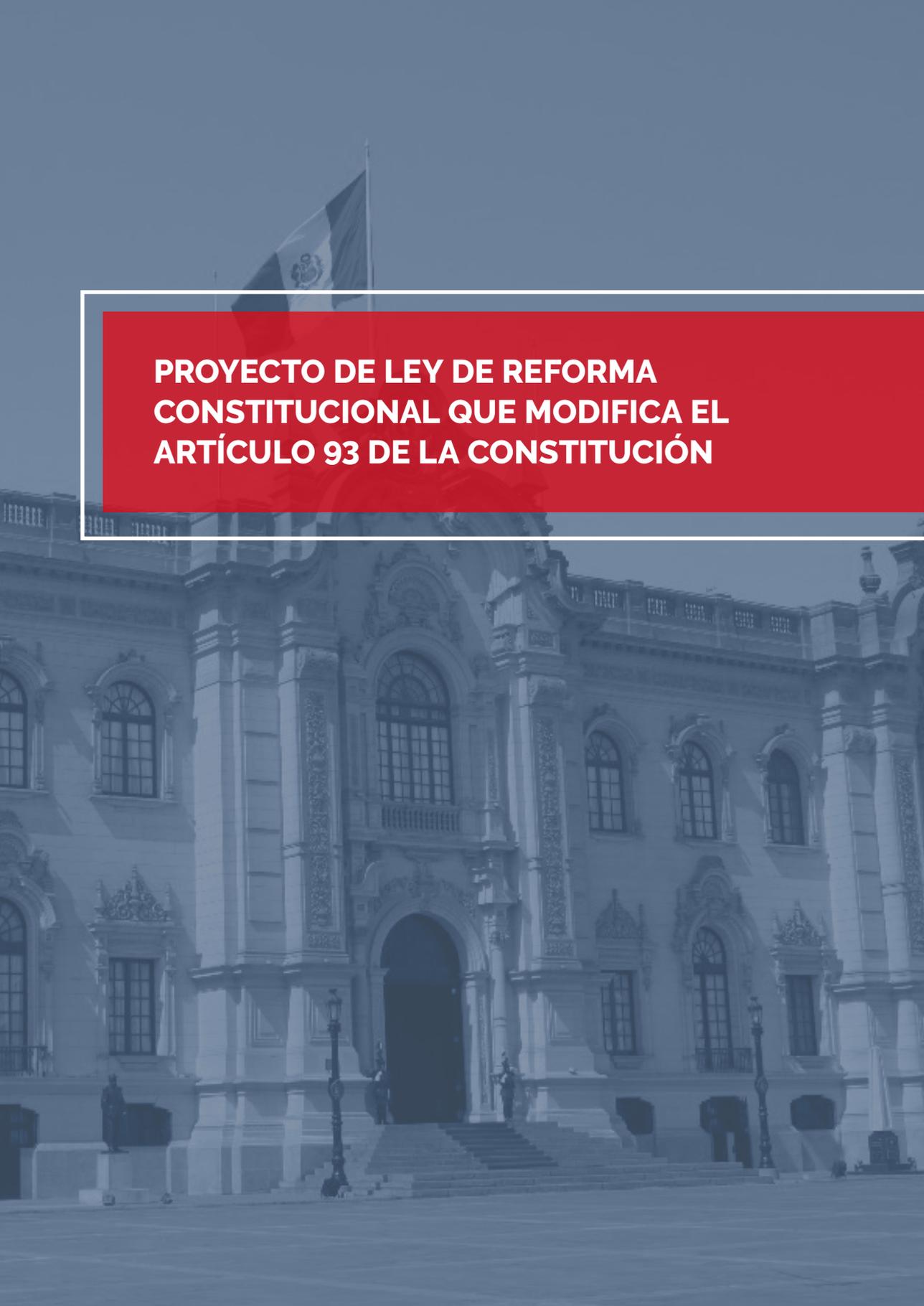
(...)

23.3 La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado Nacional de Elecciones, el que debe contener:

1. Lugar y fecha de nacimiento.
  2. Experiencias de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
  3. Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
  4. Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
  5. **Relación de sentencias condenatorias de primera o segunda instancia aún si estas no hubieran quedado firmes.**
  6. Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.
  7. Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares y/o alimentarias, contractuales y laborales, que hubieran quedado firmes.
  8. **Relación de procesos penales en trámite, por delitos dolosos, seguidos en su contra.**
  9. Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, de ser el caso."
  10. Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos.
- 23.4 En caso de que el candidato sea inscrito como tal por su partido o alianza, movimiento u organización política local, según corresponda, la Declaración Jurada de Hoja de Vida se incorpora en la página web del Jurado Nacional de Elecciones.
- 23.5 La omisión de la información prevista en los numerales 5, 6, 7 y 8 del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro de dicho candidato por el Jurado Nacional de Elecciones, hasta treinta (30) días calendario antes del día de la elección. El reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos.
- 23.6 En caso de que se haya excluido al candidato o de que haya transcurrido el plazo para excluirlo, y habiéndose verificado la omisión o falsedad de la información prevista en el párrafo 23.3, el Jurado Nacional de Elecciones remite los actuados al Ministerio Público.
- 23.7 Los candidatos deben presentar una Declaración Jurada de Intereses, conjuntamente con su Declaración Jurada de Hoja de Vida, bajo responsabilidad.**
- El Jurado Nacional de Elecciones determina el formato de la Declaración Jurada de Intereses, que contiene información relevante del candidato respecto a:**
- Información de empresas, sociedades u otras entidades en las que posea alguna clase de participación patrimonial o similar.**
- Participación en directorios, consejos de administración y vigilancia, consejos consultivos, consejos directivos o cualquier cuerpo colegiado semejante, sea remunerado o no.**
- Empleos, asesorías, consultorías y similares, en los sectores público y privado, sea remunerado o no.**
- Participación en organizaciones privadas (asociaciones, gremios, organismos no gubernamentales)**
- Personas que integran el grupo familiar (padre, madre, suegro, suegra, cónyuge, conviviente, hijos, hijas, hermanos y hermanas), incluyendo sus actividades, ocupaciones y centros o lugares de trabajo actuales. La información respecto a los hijos e hijas menores de edad es protegida y excluida para efectos de la publicación.**
- La información señalada en los numerales 1, 2, 3 y 4 comprende el periodo previo de cinco (5) años anteriores a la presentación de la Declaración Jurada de Intereses.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Ley de Elecciones Regionales</b></p> <p><b>Artículo 14. Impedimentos para postular</b></p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</p> <p>[...]</p> <p>5. También están impedidos de ser candidatos:</p> <p>[...]</p> <p>f) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>g) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p>	<p><b>Artículo 14. Impedimentos para postular</b></p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</p> <p>[...]</p> <p>5. También están impedidos de ser candidatos:</p> <p>[...]</p> <p>f) <b>Las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años. (...).</b></p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Ley de Elecciones Municipales</b></p> <p><b>Artículo 8. Impedimentos para postular</b></p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</p> <p>8.1 Los siguientes ciudadanos:</p> <p>(...) g) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p>	<p><b>Artículo 8. Impedimentos para postular</b></p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</p> <p>8.1 Los siguientes ciudadanos:</p> <p>(...) g) <b>Las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años. (...)</b>"</p>



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL  
ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN**



## PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

### LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN

329

#### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política a fin de regular el procedimiento para garantizar el fuero parlamentario.

#### **Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú**

**Artículo Único:** Modifícase el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

“Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni **detenidos** sin previa autorización **de la Corte**

**Suprema de Justicia**, salvo el caso de delito flagrante, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. **El pronunciamiento debe darse dentro del plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles de recibido dicho pedido. En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.**

**No se requiere pronunciamiento previo de la Corte Suprema por hechos anteriores a la elección.**

**Los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.**

**Corresponde al Pleno del Congreso, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure el proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años.”**

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN

## Exposición de motivos

### 1. Antecedentes

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa procesal destinada a proteger a los congresistas de acusaciones penales y detenciones sin fundamento motivadas por persecución política para obstaculizar el ejercicio de las funciones parlamentarias. La prerrogativa constituye una excepción al principio de igualdad ante la ley y se fundamenta en la necesidad de garantizar el funcionamiento del Congreso, así como la actuación de sus miembros con plena libertad e independencia. La inmunidad tiene un origen temprano en Inglaterra y Francia.

Las Constituciones peruanas han regulado la inmunidad parlamentaria, así como la inviolabilidad por los votos y opiniones, desde el siglo XIX, incluida la Constitución de Cádiz de 1812, que prefiguró varias de las instituciones políticas de la época republicana.

Durante el siglo XIX, la prerrogativa de la inmunidad incluyó causas criminales y civiles, sin distinguir entre delitos comunes y delitos de función.

Tabla N° 1: La inmunidad parlamentaria en la Constitución histórica

Constitución	Norma constitucional
1812	Artículo 128°. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados, civilmente, ni ejecutados por deudas.
1823	Artículo 59. En las acusaciones criminales contra los Diputados no entenderá otro Juzgado ni Tribunal que el Congreso, conforme a su Reglamento Interior, y mientras permanezcan las sesiones del Congreso, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.
1826	Artículo 32°. Ningún individuo del Cuerpo legislativo podrá ser preso durante su diputación sino por orden de su respectiva Cámara, a menos que sea sorprendido in fraganti en delito que merezca pena capital.
1828	Artículo 43. Mientras duren las sesiones del Congreso, no podrán los Diputados y Senadores ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de la Cámara, desde el día de su elección hasta dos meses después haber cesado su cargo, no podrá procederse sino conforme al artículo 31.
1834	Artículo 46°. Los Diputados y Senadores, mientras duren las sesiones, no pueden ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de las Cámaras, desde el día de su elección hasta el día en que se abra la legislatura, en que es reemplazado, no puede procederse sino conforme a los Artículos 23 y 32; y en receso del Congreso, conforme al Artículo 101, atribución 5.
1839	Artículo 18°. Los Diputados y Senadores no pueden ser acusados o presos desde el día de su elección hasta tres meses después de concluidas las sesiones, sin previa autorización del Congreso, con conocimiento de causa y en su receso, del Consejo de Estado, a no ser en caso de delito in fraganti, en el que será puesto inmediatamente a disposición de su Cámara respectiva o del Consejo de Estado.
1856	Artículo 51°. Los Representantes no pueden ser arrestados ni acusados durante las sesiones sin previa autorización del Congreso. Sólo en el caso de delito in fraganti podrán ser arrestados y se les pondrá inmediatamente a disposición del Congreso.
1860	Artículo 55°. Los Senadores y los Diputados no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización del Congreso y en su receso, de la Comisión Permanente, desde un mes antes de abrir las sesiones hasta un mes después de cerradas excepto infraganti delito en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara, o de la Comisión Permanente en receso del Congreso.
1867	Artículo 54. Los Representantes no pueden ser acusados ni detenidos durante las sesiones, sin previa autorización del Congreso, salvo el caso de flagrante delito, en el cual serán puestos inmediatamente a disposición del Cuerpo Legislativo.
1920	Artículo 80. Los Senadores y Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de las Cámaras a que pertenezcan desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes de después de; excepto infraganti delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara.

Constitución	Norma constitucional
1933	Artículo 105. Los senadores y los diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones, y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen, desde un mes antes de abrirse la legislatura hasta un mes después de cerrada, excepto en flagrante delito, en cuyo caso serán puestos dentro de las 24 horas a disposición de su respectiva Cámara.
1979	<p>Artículo 176. Los Senadores y Diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo.</p> <p>No son responsables ante autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>No pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición de su respectiva Cámara o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas a fin de que se autoricen o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.</p>
1993	<p>Artículo 93. Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.</p> <p>No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.</p>

Fuente: Constituciones del Perú  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

333

## 2. Regulación vigente

La Constitución de 1993 regula la prohibición de mandato imperativo, la inviolabilidad y la inmunidad en el artículo 93:

**Artículo 93.-** Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

El segundo párrafo está referido a la inviolabilidad por los votos y opiniones que emiten los congresistas en el ejercicio de sus funciones. Se trata de garantizar la libertad de expresión durante el debate parlamentario.

El tercer párrafo está referido a la inmunidad. De la citada disposición normativa, se desprenden tanto la inmunidad de proceso como la de arresto. La inmunidad de proceso consiste en que el beneficiario de esta prerrogativa no podrá ser procesado por el Poder Judicial, mientras que la inmunidad de arresto consiste en que no podrá ser detenido, salvo que el Congreso así lo autorice.

El artículo 16 del Reglamento del Congreso desarrolla los alcances de la inmunidad parlamentaria prevista en el artículo 93 de la Constitución.

#### **Artículo 16.-**

Los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

334

La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.

La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, al Congreso de la República.

El procedimiento parlamentario es el siguiente:

1. Recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria compuesta por cinco (5) Congresistas elegidos por el Pleno del Congreso, con el voto de la mitad más uno de su número legal.

2. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de cuatro (4) días útiles para admitir la solicitud de levantamiento de inmunidad, o según sea el caso, pedir a la Corte Suprema de Justicia que se subsanen los defectos o vicios procesales de dicha solicitud y sus anexos.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria evalúa los actuados y determina que solo exista motivación de carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria.

Los pedidos que no se encuentren dentro de los supuestos establecidos en el presente artículo serán rechazados de plano y devueltos a la Corte Suprema de Justicia.

3. Admitida la solicitud, el Presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria convoca a sesión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y cita al Congresista para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por letrado. Se señalarán dos (2) fechas con intervalo de un (1) día para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario. La inasistencia del parlamentario no suspende el procedimiento.

En el supuesto que el Congresista se allane por escrito, con firma legalizada o fedateada, al pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictaminará, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o rechazándolo.

4. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de quince (15) días útiles, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al Congresista denunciado para su defensa.

5. Dentro de los dos (2) días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la Agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente, la cual podrá realizarse en la misma sesión o a más tardar en la subsiguiente, a criterio del Presidente del Congreso.

El Congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero tiene derecho a usar hasta 60 minutos en su defensa, en cualquiera de las instancias, recibir oportunamente el dictamen respectivo, la transcripción de las intervenciones que realice, así como ser asistido por letrado.

El levantamiento del fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de Congresistas.

Esta disposición normativa establece los alcances de la inmunidad parlamentaria y el procedimiento para su eventual levantamiento por el Congreso de la República.

En resumen, de acuerdo al marco normativo vigente:

- a) La inmunidad parlamentaria opera desde que los congresistas son elegidos y hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, salvo delito flagrante.
- b) La inmunidad no protege a los congresistas frente a los procesos iniciados con anterioridad a su elección en el cargo. Sin embargo, este extremo ha tenido diversas interpretaciones que distorsionaron su aplicación.
- c) El pedido de levantamiento de inmunidad por la presunta comisión de un ilícito común la formula la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial. Dicho pedido es evaluado por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad, que debe analizar si el pedido se ajusta a derecho y no tiene una motivación política encubierta. Si el informe de la mencionada comisión es favorable, es debatido y votado en el Pleno. Para que el mismo opere sus efectos se requiere el respaldo de la mitad más uno del número legal de congresistas.

### 3. La inmunidad parlamentaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Respecto a la inmunidad parlamentaria, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

- a) Se trata de una garantía procesal penal cuyo objetivo es prevenir detenciones y procesos con motivaciones políticas:

[...] Se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado<sup>1</sup>.

- b) El rol del Congreso consiste en verificar la ausencia de contenido político de la acusación:

<sup>1</sup> STC Exp. N° 0006-2003-PI/TC, FJ 5.

[...] A diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuiicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan solo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de “mera apariencia penal”<sup>2</sup>.

c) A diferencia del antejuiicio, la garantía de la inmunidad opera sobre delitos comunes:

[...] un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera solo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quien haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16 del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89 del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93 de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuiicio al que alude el artículo 99 de la Constitución<sup>3</sup>.

d) No es un derecho personal:

[...] Si la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, entonces, la inmunidad no puede considerarse como un derecho o prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo; es decir, se trata de una prerrogativa institucional<sup>4</sup>.

e) La protección se inicia desde que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) proclama al congresista electo:

[...] la protección contra el arresto solo comienza con la elección, es decir, desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo. En nuestro ordenamiento jurídico, antes de la proclamación el candidato no está protegido. Ahora bien, si la protección contra el arresto o detención, que tiene fundamental incidencia en la conformación del Congreso, solo empieza con la proclamación, entonces se justifica que la inmunidad de proceso comprenda a los procesos penales iniciados con posterioridad a la elección, independientemente de la fecha de la comisión del delito (si el supuesto delito se cometió antes de la proclamación pero no se inició el proceso penal, entonces el congresista electo quedará protegido por la inmunidad de arresto y se deberá solicitar el

<sup>2</sup> STC Exp. N° 0006-2003-PI/TC, FJ 6.

<sup>3</sup> STC Exp. N° 0006-2003-PI/TC, FJ 6.

<sup>4</sup> STC Exp. N° 026-2006-PI/TC, FJ 15.

levantamiento del fuero parlamentario). Asimismo, es claro que si bien el proceso penal iniciado con anterioridad a la proclamación del congresista, por mandato del segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso, continuará después de la elección, la inmunidad de arresto se mantiene y solo procederá su detención si el Congreso lo autoriza, constituyéndose tal garantía en un límite a la regla del segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso<sup>5</sup>.

f) Se trata de una configuración limitada:

[...] conviene señalar que su contenido no tiene una amplitud irrestricta. Atendiendo a las limitaciones que ha venido sufriendo el *interna corporis acta*, se ha aceptado que los ámbitos de exención y privilegio que cubren a las Cámaras en estar sujetos a los condicionamientos que la propia Constitución impone, y cuyo fin es acercar el Parlamento a la población, igualando a los que son congresistas con los que no lo son. El *interna corporis acta* sólo tendrá vigencia cuando el parlamentario realice una actividad estrictamente congresal, y no más allá. En este esquema se aprecia una renovada institución de la inmunidad parlamentaria<sup>6</sup>.

g) El trato diferenciado se fundamenta en la función que ejerce:

[...] la protección para estos funcionarios debe guardar coherencia con la igualdad que tienen con el resto de peruanos, tal como está reconocida en la Constitución (artículo 2º, inciso 2). Sólo en la medida que la prerrogativa proteja a la persona por la función que cumple en la sociedad, podrá ser aceptado algún tipo de protección especial desde el punto de vista constitucional<sup>7</sup>.

## 4. Planteamiento del problema

En el Perú, como en otros países, la inmunidad parlamentaria ha sido objeto de críticas, no por sus fundamentos, sino por su uso. “No es fácil justificar la inmunidad” señaló Giovanni Sartori en *Corriere della Sera*, el viernes 16 de agosto de 2002. “¿Cómo se justifica? ¿Por qué los legisladores son intocables? En un principio era porque debían estar protegidos contra los abusos y las intimidaciones del soberano”.

En los papeles, esto parece una solución razonable. Pero la realidad es que los legisladores se protegen entre sí. Entonces, si la autorización del procesamiento es denegada por la connivencia de una mano que lava la otra, ¿justifica esto volver a la intangibilidad? [...] Inmunidad, sí, pero no una inmunidad que transforme las cámaras en un santuario de sospechosos con altísimo olor de culpabilidad.

<sup>5</sup> STC Exp. N° 0026-2006-PI/TC, FJ 29.

<sup>6</sup> STC Exp. N° 0026-2006-PI/TC, FJ 13.

<sup>7</sup> STC Exp. N° 00013-2009-AI/TC, FJ 27.

La doctrina constitucional muestra, en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, una clara tendencia a limitar la inmunidad. El destacado jurista Fernando Santaolalla se refería a esta institución explicando que si “[...] el Estado constitucional se afianza, la inmunidad parlamentaria pierde su razón de ser. [...] En el Estado de Derecho contemporáneo, las autorizaciones del procesamiento deberían ser la norma de principio; su denegación, la excepción”<sup>8</sup>.

Cuando el Congreso evalúa un pedido de levantamiento de inmunidad, sea este de proceso o de arresto, solo debe ocuparse de determinar si el mismo responde a un móvil político o ideológico. Si es así, debe rechazar el pedido; de lo contrario, debe declararlo procedente, al margen de su posición sobre el tema de fondo. El Congreso no es competente para pronunciarse sobre su idoneidad o sobre sus implicancias o alcances legales; su análisis, como señala el Tribunal Constitucional, debe tender a “verificar que la denuncia penal no obedezca móviles de persecución política o venganza personal”<sup>9</sup>, en tanto tiene por objeto preservar el correcto funcionamiento de este poder del Estado.

Sin embargo, la evidencia muestra que el Congreso excedió ese encargo y decidió desestimar los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados por el Poder Judicial. Entre 1996 y 2006, el Poder Judicial envió 111 expedientes solicitando el levantamiento de inmunidad. De ellos, se devolvieron por requisitos formales el 16.21%, quedaron pendientes de trámite 36% y se rechazaron 42%. Solo fueron declarados procedentes el 4%<sup>10</sup>.

339

En el caso de los pedidos de levantamiento de inmunidad que involucran la comisión de delitos como la injuria, la calumnia o la difamación, la dilación en los plazos ha sido desproporcionada. Como señala Jorge Campana:

Hay numerosos casos en los cuales los pedidos para levantar la inmunidad de congresistas han tardado años en ser evaluados por la Comisión Calificadora a pesar que conforme al artículo 16 del Reglamento del Congreso una vez recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las 24 horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria [...]. Entre los numerosos casos en los que hubo demora para resolver los pedidos de levantamiento de inmunidad originados en querellas en el periodo parlamentario 1995-2000, destacan el del congresista Lastenio Morales Costa, denunciado por Miguel Ciccía Vásquez, en el que el trámite –desde la presentación de la solicitud por la Corte Suprema hasta la denegación del pedido por el Pleno– demoró 3 años, 3 meses y 13 días; el del congresista Fernando Olivera Vega, denunciado por Fernando Zevallos Gonzales, en el que el mismo trámite demoró 2 años, 8 meses y 17 días, y el de la congresista Susana Díaz Díaz, denunciada por María

<sup>8</sup> Santaolalla, F. “La inmunidad parlamentaria y su control constitucional: Comentario de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 38. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, pp. 243-262.

<sup>9</sup> STC Exp. N.º 0026-2006-PI/TC, FJ 15.

<sup>10</sup> Dictamen recaído en el proyecto de ley N.º 2703/2007-CR.

Haydé Penny Bardelli, en el que el trámite se extendió por 1 año, 3 meses y 7 días. [...] [E]n la mayoría de estos casos no resueltos al no haberse pronunciado el Congreso dentro de un plazo razonable, ha vulnerado el derecho a la tutela procesal efectiva en lo que se refiere al debido proceso, que también debe observarse en el ámbito de los procedimientos parlamentarios<sup>11</sup>.

El Tribunal Constitucional da cuenta en la sentencia recaída en el expediente N° 00026-2006-AI/TC que durante el periodo parlamentario 2006-2011 se formularon 41 pedidos de levantamiento de inmunidad, pero solo dos fueron declarados procedentes. Explica Gutiérrez<sup>12</sup> que, de estos 26 pedidos, 23 fueron por imputaciones en el ejercicio de la función pública, generalmente contra ex alcaldes y agrega que “[l]a mayoría fueron denuncias hechas por móviles políticos muy frecuentes entre adversarios a nivel local y regional”. De acuerdo con su investigación, entre 2002 y 2014, de 38 solicitudes de levantamiento de inmunidad, excluyendo delitos contra el honor, solo procedió el levantamiento en seis casos.

Según un informe de Contribuyentes por Respeto (CpR) menos del 15% de todos los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados desde que esta figura existe en nuestra práctica constitucional han sido declarados procedentes, y poco más del 70% ha sido declarado inadmisibles por razones formales o de mero cálculo político<sup>13</sup>.

340 Por estas razones, hay una percepción ciudadana muy extendida respecto a que la inmunidad parlamentaria no ha contribuido a optimizar el funcionamiento del Congreso, sino, muy por el contrario, a deslegitimar –social y políticamente– a este poder del Estado<sup>14</sup>.

Ello ha impulsado un debate académico y periodístico para su reforma. Rosales<sup>15</sup> explica que “la inmunidad parlamentaria, conforme a nuestra normativa y modelo constitucional, adolece de muchas deficiencias y críticas”, que “favorece el corporativismo parlamentario”, que el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria:

<sup>11</sup> Campana, J. “Inmunidad parlamentaria, acceso a la justicia y protección del derecho al honor”. *Pensamiento Constitucional*, vol. 14, n.º 14. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2010, p. 305.

<sup>12</sup> Gutiérrez Ticse, L. *La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2016, p. 107.

<sup>13</sup> Contribuyentes por Respeto (CpR). *Reforma de la inmunidad parlamentaria en el Perú. Documento de trabajo*. Lima: CpR, 2018.

<sup>14</sup> De acuerdo con la Décima Encuesta Nacional Sobre Percepción de la Corrupción en el Perú 2017, elaborada por Ipsos Opinión y Mercado S.A., por encargo de Proética, 26% consideró que la principal medida para luchar contra la corrupción era eliminar la inmunidad parlamentaria. En diciembre de 2018, 80% de encuestados y encuestadas considera que los legisladores no deben tener inmunidad en caso de posibles delitos comunes cometidos antes de ser electos/electas congresistas. 77 % también señala que no debe existir inmunidad ante posibles delitos comunes cometidos durante su periodo de congresista y un 75 % tampoco cree que deba aplicarse esa prerrogativa sobre faltas cometidas como consecuencia del ejercicio de su función. Ver: Proética. *Décima Encuesta Nacional Sobre Percepción de la Corrupción en el Perú 2017*. Lima: Proética, 2017. En: <https://goo.gl/JXWTC1>.

<sup>15</sup> Rosales Zavala, A. *La inmunidad parlamentaria como mecanismo de impunidad y riesgos de corrupción en el congreso peruano*. Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Prevención y Control de la Corrupción. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017.

(...) es lento y en muchos casos no se terminan por resolver; que los congresistas consideran a esta institución como un privilegio personal que los defenderá ante cualquier delito común; que vulnera el derecho a la igualdad y a la tutela jurisdiccional efectiva de los denunciantes que ven como privilegios este tipo de instituciones.

Gutiérrez considera que:

[debe limitarse] los alcances temporales de la inmunidad únicamente para el caso de procesos o requerimientos de detención por delitos cometidos durante el periodo parlamentario. De suerte que, si el congresista es requerido por delitos presuntamente cometidos con anterioridad a su elección, el proceso continuará en curso sin que sea necesario el levantamiento de fuero.

El autor recomienda reestablecer un fuero especial “de manera que si un congresista comete un delito común en el ejercicio de su cargo, deberá ser la Corte Suprema la que conozca el caso”. Con ello, “se evita la dilación indebida que hoy existe en sede judicial”<sup>16</sup>.

## 5. La inmunidad parlamentaria en la experiencia comparada

En la experiencia comparada, es posible identificar diversos modelos de inmunidad. Un primer grupo, contempla la inmunidad de proceso y de arresto; uno segundo grupo, solo la de proceso; el tercero, ninguna de las dos.

341

### a) Países que regulan la inmunidad de arresto y proceso

En América Latina, tanto en Ecuador<sup>17</sup>, Costa Rica<sup>18</sup>, México<sup>19</sup> y Perú el órgano que solicita el levantamiento de la inmunidad es el Poder Judicial y el órgano que evalúa su

<sup>16</sup> Rosales Zavala, A. *La inmunidad parlamentaria como mecanismo de impunidad y riesgos de corrupción en el congreso peruano*. Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Prevención y Control de la Corrupción. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017.

<sup>17</sup> Art. 128 CE.- Las asambleístas y los asambleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. Para iniciar causa penal en contra de una asambleísta o de un asambleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Si la solicitud de la jueza o juez competente en la que pide la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los periodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado. Solo se les podrá privar de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada. Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa.

<sup>18</sup> Artículo 110 CPR. Los diputados desde que son declarados electos propietarios o suplentes, hasta que termine su periodo legal, no pueden ser privados de su libertad por motivos penales, sino cuando previamente han sido suspendidos por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncie. Sin embargo, el Diputado que ha sido detenido por flagrante delito, es puesto en libertad si la Asamblea lo ordena.

<sup>19</sup> Artículo 111 CM. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

procedencia es el Parlamento. En estos países la inmunidad es de proceso y de arresto, aunque no son pocas las voces que desde hace mucho abogan por su reforma.

En Alemania<sup>20</sup> y España<sup>21</sup> se presenta un escenario similar. En estos países los congresistas gozan de inmunidad de proceso y de arresto, aunque en el caso de Alemania quien solicita su levantamiento no es la justicia, sino la fiscalía.

En Chile, por su parte, si bien los congresistas conservan la inmunidad de proceso y de arresto, el órgano responsable de autorizar su levantamiento es la Corte Suprema de Justicia.

## b) Países que regulan la inmunidad de arresto y proceso

En Argentina<sup>22</sup>, Estados Unidos<sup>23</sup> e Italia<sup>24</sup>, los parlamentarios gozan de inmunidad de arresto, pero no de proceso. En todos estos casos, el órgano que autoriza su levantamiento es el propio Congreso.

---

<sup>20</sup> Artículo 46 [Fuero parlamentario e inmunidad]  
[...] (2) A causa de actos sujetos a sanción penal, un diputado puede ser responsabilizado o detenido sólo con la autorización del Bundestag, a no ser que sea detenido en delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto.  
(3) La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18.  
(4) Todo proceso penal y todo procedimiento según el artículo 18 iniciado contra un diputado, toda detención y toda otra limitación de la libertad personal, deberán ser suspendidos a solicitud del Bundestag.

<sup>21</sup> Artículo 71 CE Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias  
[...] 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.  
3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.  
[...]

<sup>22</sup> Art. 38 CNA. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emite desempeñando su mandato de legislador. Tampoco, desde el día de su elección hasta el de su cese, pueden ser arrestados; excepto si es sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

<sup>23</sup> SECTION 6 USA Constitution  
[...] They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place.  
[...]

<sup>24</sup> Art. 68 Cl. Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones. Ningún miembro del Parlamento podrá ser sometido sin autorización de la Cámara a la que pertenezca a registro personal o domiciliario, ni podrá ser arrestado o privado de su libertad personal, ni mantenido detenido, salvo que se ejecute una sentencia firme de condena, o bien que sea cogido en flagrante delito.

### c) Países que no contemplan inmunidad

Por último, existen casos en los que los congresistas no gozan de inmunidad, ni de proceso ni de arresto. Son los de Australia<sup>25</sup>, Canadá<sup>26</sup>, Colombia<sup>27</sup> y Reino Unido<sup>28</sup>. De todos estos, destaca, especialmente, Colombia. En este país, los congresistas no poseen inmunidad, pero sus procesos son vistos de manera exclusiva por la Corte Suprema de Justicia. Vale decir, si bien los congresistas carecen de este beneficio, no pueden ser procesados por ninguna otra instancia, excepto por el más alto tribunal de justicia de ese país.

En la siguiente tabla se presentan las principales características de los casos mencionados previamente:

Tabla N° 2: La inmunidad parlamentaria en la experiencia comparada

País	Inmunidad		Órgano competente para pronunciarse sobre su levantamiento
	Proceso	Arresto	
Argentina	-	X	Congreso
Alemania	X	X	Parlamento Federal
Australia	-	-	-
Canadá	-	-	-
Chile	X	X	Corte Suprema
Colombia	-	-	-
Costa Rica	X	X	Asamblea Legislativa
Ecuador	X	X	Asamblea Nacional
España	X	X	La Cámara correspondiente

<sup>25</sup> Art. 49 CA. The powers, privileges, and immunities of the Senate and of the House of Representatives, and of the members and the committees of each House, shall be such as are declared by the Parliament, and until declared shall be those of the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and of its members and committees, at the establishment of the Commonwealth.

<sup>26</sup> Art. 18 CC. The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

<sup>27</sup> El artículo 185 de la Constitución de Colombia señala en ese sentido que: "Los congresistas son inviolables por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento." Asimismo, en su artículo 186 se dispone: "De los delitos que cometan los congresistas, conoce en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que puede ordenar su detención. En caso de flagrante delito deben ser detenidos y puestos a disposición de la misma corporación."

<sup>28</sup> Bill of Rights. Freedom of Speech.

That the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament.

País	Inmunidad		Órgano competente para pronunciarse sobre su levantamiento
	Proceso	Arresto	
Estados Unidos	-	X	-
Italia	-	X	La Cámara correspondiente
México	X	X	Cámara de Diputados
Reino Unido	-	-	-

Fuente: Constituciones de los países analizados  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En resumen, en la experiencia comparada existen diversos tipos de inmunidad parlamentaria que van desde modelos fuertes, que comprenden la inmunidad tanto de proceso como de arresto desde la elección de un congresista hasta el término de su mandato, hasta un modelo débil, que limita la inmunidad a muy pocos casos específicos (casos civiles) o que, en la práctica, la deja sin contenido, manteniendo solo la inviolabilidad por los votos y opiniones que emiten los congresistas en el ejercicio de sus funciones.

## 6. Iniciativas legislativas en el periodo 2016-2018

344

En lo que va del presente periodo parlamentario, se han presentado cinco proyectos de ley para modificar la regulación de la inmunidad parlamentaria. Se trata de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios: Peruanos por el Cambio<sup>29</sup>, Frente Amplio<sup>30</sup>, Nuevo Perú<sup>31</sup>, Acción Popular<sup>32</sup> y Fuerza Popular<sup>33</sup>. Cada una de ellas plantea un modelo distinto de regulación de la inmunidad. La bancada de Peruanos por el Cambio, por ejemplo, plantea la eliminación de esta prerrogativa, mientras que la bancada de Nuevo Perú plantea que los congresistas puedan renunciar a ella si así lo desean. La bancada de Acción Popular, por su parte, plantea que los congresistas con procesos pendientes no puedan juramentar al cargo y la bancada de Fuerza Popular propone que los informes de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad se prioricen en el Pleno.

A continuación, se presenta una tabla que resume el detalle de cada una de estas propuestas:

<sup>29</sup> Proyecto de ley N° 2613-2017-CR.

<sup>30</sup> Proyecto de ley N° 980-2016-CR.

<sup>31</sup> Proyecto de ley N° 3421-2018-CR.

<sup>32</sup> Proyecto de ley N° 2803/2017-CR.

<sup>33</sup> Proyecto de ley N° 453/2016-CR.

Tabla N° 3: Proyectos de ley presentados para regular la inmunidad parlamentaria 2016-2018

Proyecto N°	Proponente	Fecha	Propuesta
2613/2017-CR	Congreso de la República - Peruanos por el Cambio	22/03/2018	Eliminar la inmunidad parlamentaria y mantener solo la inviolabilidad por los votos y opiniones de los congresistas.
980/2016-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	21/02/2017	Propone que el levantamiento de la inmunidad de los congresistas y su eventual procesamiento corra a cargo de la Corte Suprema de Justicia para aquellos delitos que no guarden relación con el ejercicio de la función parlamentaria.
3421/2018-CR	Congreso de la República - Nuevo Perú	21/09/2018	Propone que los congresistas no tengan inmunidad de arresto en los casos de flagrancia delictiva y que puedan renunciar a esta si así lo estiman conveniente.
2803/2017-CR	Congreso de la República - Acción Popular	03/05/2018	Propone que los congresistas que al momento de ser elegidos tengan procesos pendientes no puedan asumir el cargo y sean reemplazados por sus accesorios durante el lapso que duren estos procesos. Asimismo, propone que tratándose de los delitos de narcotráfico, lavado de activos, terrorismo, traición a la patria, espionaje o el agraviado sea el Estado se proceda al levantamiento de la inmunidad de proceso y/o de arresto en el plazo de 24 horas de recibida la solicitud del Poder Judicial
453/2016-CR	Congreso de la República - Fuerza Popular	21/10/2016	Modificar el artículo 30 e) del Reglamento del Congreso para que se priorice en el debate en el Pleno los informes emitidos por las comisiones de ética, levantamiento de inmunidad y acusaciones constitucionales.

Fuente: Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

345

## 7. Sentido de la propuesta

La propuesta tiene como propósito:

- Mantener la protección que brinda la inmunidad parlamentaria en el ámbito penal acotándola a la comisión de delitos comunes durante el ejercicio de la función.
- Establecer que la Corte Suprema de Justicia se encarga de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encarga del procesamiento de los congresistas.
- Establecer un plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles para el pronunciamiento.

- En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.
- Aclarar que los congresistas no gozan de ninguna prerrogativa para ser procesados o detenidos por hechos ocurridos con anterioridad a su elección. Con esta regulación no será necesario que la Corte Suprema o el Congreso autoricen el procesamiento o detención del congresista.
- Asimismo, se establece un fuero especial para los congresistas en la Corte Suprema de Justicia.
- A fin de establecer un trato equitativo con los congresistas suspendidos a causa de desafuero por acusación constitucional, se prevé que sea el Pleno del Congreso el que decida sobre la suspensión del ejercicio de la función como congresista durante el tiempo que dure su proceso.
- Si durante la investigación, la Corte Suprema determina que se trata de un delito de función, remite el expediente al Fiscal de la Nación para que conforme a sus atribuciones evalúe formular denuncia constitucional ante el Congreso en el plazo de cinco (5) días.

### **7.1 La Corte Suprema de Justicia se encargará de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encargará del procesamiento de los congresistas**

El propósito de esta medida es reducir la politización de la denuncia y que el levantamiento de inmunidad sea objeto de negociaciones políticas. Desde la academia, se ha formulado propuestas a fin de que sea el Tribunal Constitucional el encargado de evaluar las denuncias y descartar los móviles políticos. Se desestimó la propuesta debido a las funciones constitucionales de este órgano. Asimismo, porque los magistrados del Tribunal Constitucional son designados y removidos por el Congreso.

### **7.2 La Corte Suprema de Justicia es la encargada también del procesamiento de los congresistas, en caso se apruebe el levantamiento de su inmunidad**

En la misma línea de lo expresado anteriormente, se debe garantizar un fuero especial para el procesamiento de los congresistas. Dicho fuero especial, por la investidura de su cargo y la naturaleza de sus funciones, debe ser la Corte Suprema.

Las razones que fundamentan la creación de un fuero especial para el procesamiento y juzgamiento de los congresistas a cargo de la Corte Suprema son, en esencia, las siguientes:

- Porque los jueces supremos, al ocupar la más alta jerarquía en la estructura del sistema judicial, se hallan en mejor pie que los jueces ordinarios para hacer frente a las presiones que podrían recibir en el desempeño de sus funciones.
- Porque poseen una mayor visibilidad institucional, lo cual hace que sus decisiones respondan, en principio, a un alto estándar de corrección jurídica y estén exentas –o al menos no sean tan proclives– de incurrir en excesos o ejercicios abusivos de poder.
- Porque al iniciarse y concluir ante la Corte Suprema se permitirá que esta entidad desarrolle criterios estables sobre los mismos, que generen predictibilidad y seguridad jurídica, y garantizará un funcionamiento más adecuado del Congreso al despejar toda duda sobre la presunta comisión de actos ilícitos por parte de sus integrantes.

### **7.3 Que el Congreso decida si se suspende o no al congresista procesado en el ejercicio del cargo**

Los congresistas gozan de inmunidad tanto por la presunta comisión de delitos comunes como por la presunta comisión de delitos de función. El primer supuesto se encuentra regulado por el artículo 93 de la Constitución y el artículo 16 del Reglamento del Congreso, mientras que el segundo por los artículos 99 y 100 de la Constitución y el artículo 89 del Reglamento del Congreso. En el primer caso, el Congreso solo se ocupa de establecer que no exista una motivación política o ideológica detrás del pedido del Poder Judicial, en el segundo, en cambio, es el propio Congreso el responsable de establecer los términos de la acusación en contra de un parlamentario. Según el Tribunal Constitucional:

Desde el punto de vista material, a diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de “mera apariencia penal”.

De otra parte, un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quién haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16° del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89° del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93° de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99° constitucional. De igual manera, si el Congreso advirtiera que la materia sobre la que versa la denuncia sólo puede ser subsumida en la configuración de

un delito común, aun cuando en un inicio el procedimiento haya sido tramitado como si se tratase de una acusación constitucional, debe limitarse a levantar la prerrogativa funcional sin formular acusación alguna, pues los casos de delitos comunes no se encuentran contemplados en el artículo 99° de la Constitución<sup>34</sup>.

Ahora bien, junto con estas diferencias, se mantiene una que a veces pasa desapercibida. Nos referimos a la posibilidad de que un congresista sea suspendido en el ejercicio de sus funciones durante el lapso que dure el proceso en su contra. Según el artículo 89, i) del reglamento del Congreso:

Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley.

Esta regla no opera, sin embargo, para el caso del levantamiento de inmunidad.

Consideramos que esta diferencia de trato es irrazonable. En ambos casos nos encontramos frente a situaciones análogas y que revisten, dependiendo de las circunstancias, el mismo nivel de gravedad. Lo que está en cuestión cuando se decide suspender a un parlamentario no es si el presunto delito que cometió es de función o común, sino que no se ponga en peligro el normal desarrollo de las investigaciones en su contra, a partir del poder que ejerce –o podría ejercer– desde el Congreso. Además, dicha suspensión no reviste naturaleza sancionatoria ni supone un “(pre)juicio” respecto de su presunta responsabilidad en la comisión de un ilícito común.

## 8. Análisis costo beneficio

De aprobarse esta iniciativa, el beneficio redundará en mejorar la legitimidad del Congreso y con ello del sistema político en su conjunto, pues se evitará que el debate sobre la calificación de la intencionalidad política de una denuncia por delito común sea interpretado como parte de una negociación política. Los ciudadanos denunciantes se beneficiarán al lograr el acceso a la justicia cuando denuncien a un congresista en ejercicio de su derecho a la tutela procesal efectiva. La norma propuesta elimina incentivos para que la inmunidad sea percibida como impunidad, especialmente por quienes pretendan obtener representación política para evadir el proceso penal que tuvieran pendiente al momento de la elección. Estas conductas han generado un costo para el Congreso y sus miembros que deben dedicar horas para fundamentar lo que es evidente: La ausencia de

<sup>34</sup> STC Exp. N° 006-2003-PI/TC, FJ 6.

persecución política. Con ello, esta medida es parte de aquellas que tiene como objetivo restablecer la confianza de la ciudadanía en la política.

La iniciativa no tiene un efecto en el presupuesto pues la Corte Suprema ya examina las denuncias contra congresistas por delitos comunes. Su actuación está regulada por la Resolución Administrativa de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica N° 009-2004-SP-CS, Reglamento que regula el Procedimiento Judicial para requerir el Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria. El Poder Judicial deberá adecuar sus normas a fin de atender al procedimiento que esta ley modifica. En el caso del Congreso de la República, no será necesario contar con la Comisión de Levantamiento de Inmunidad por carecer de competencia para un pronunciamiento cuando se trate de delitos comunes, de manera que puede significar una pequeña reducción de su presupuesto corriente.

## 9. Impacto de la norma en la legislación vigente

La presente iniciativa modifica parcialmente la Constitución Política por lo que tendrá un impacto en las distintas normas que desarrollan sus alcances jurídicos. Puntualmente tendrá un impacto en el actual Reglamento del Congreso, que regula el procedimiento de levantamiento de inmunidad en función de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece las competencias de la Corte Suprema de Justicia.

No se modifican los artículos 161 y 201 de la Constitución, en la medida que el Defensor del Pueblo y los magistrados del Tribunal Constitucional tendrán el mismo tratamiento al previsto en el artículo 93 cuya modificación se plantea.

En el cuadro siguiente, se presenta el artículo 93 vigente y el propuesto.

**TEXTO VIGENTE**

**Artículo 93.-** Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

**TEXTO PROPUESTO**

**Artículo 93.-** Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

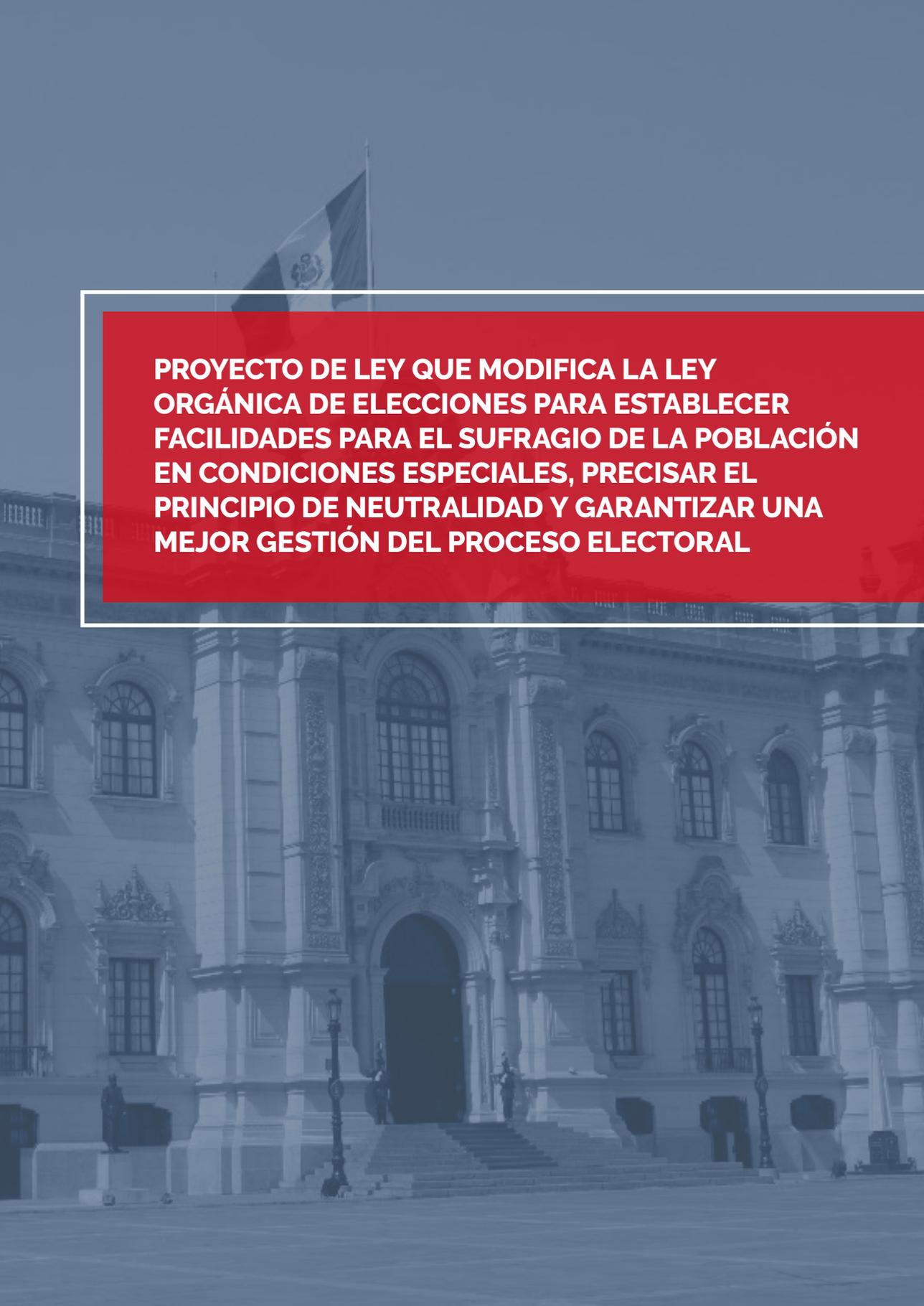
No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni **detenidos** sin previa autorización **de la Corte Suprema de Justicia**, salvo el caso de delito flagrante, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. **El pronunciamiento debe darse dentro del plazo improrrogable de 30 días hábiles de recibido dicho pedido. En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.**

**No se requiere pronunciamiento previo de la Corte Suprema por hechos anteriores a la elección.**

**Los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.**

**Corresponde al Pleno del Congreso, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure el proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años.**

The background of the image is a grayscale photograph of a grand, classical building facade, likely a government or legislative building. The building features multiple stories with arched windows, ornate columns, and a central entrance with a large archway and a set of stairs. A Mexican flag is visible on a tall pole in the upper left portion of the image. A large, semi-transparent red rectangle is overlaid on the upper half of the image, containing white text.

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY  
ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA ESTABLECER  
FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO DE LA POBLACIÓN  
EN CONDICIONES ESPECIALES, PRECISAR EL  
PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y GARANTIZAR UNA  
MEJOR GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL**



# PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA ESTABLECER FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES ESPECIALES, PRECISAR EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y GARANTIZAR UNA MEJOR GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

353

Ha dado la Ley siguiente:

## LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA ESTABLECER FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES ESPECIALES, PRECISAR EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y GARANTIZAR UNA MEJOR GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la legislación electoral respecto a la participación ciudadana en los procesos electorales.

### Artículo 2.- Modificación de la Ley de Orgánica de Elecciones

Modifícanse los artículos 52, 55, 58, 65, 191, 233, 239, 249, 346 y 347 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

**“Artículo 52.-** En cada distrito político de la República se habilitan mesas de sufragio **para la recepción de los votos que emitan los electores.**

El número de ciudadanos por mesa de sufragio y **la composición de la misma son determinados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.”**

**“Artículo 55.-** Cada mesa de sufragio está compuesta por tres (3) miembros.

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco (25) ciudadanos seleccionados entre los electores de la mesa de sufragio. En este mismo acto son sorteados otros tres (3) miembros.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

El proceso de selección, sorteo y **distribución en las mesas de sufragio** está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.”

**“Artículo 58.-** El cargo de miembro de Mesa de Sufragio es irrenunciable, salvo los casos de notorio o grave impedimento físico o mental, necesidad de ausentarse del territorio de la República, estar incurso en alguna de las incompatibilidades señaladas en el artículo anterior o ser mayor de setenta (70) años.

La excusa sólo puede formularse por escrito, sustentada con prueba instrumental, hasta cinco (5) días después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 61.

**Los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección reciben una asignación correspondiente al 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de distribuir el incentivo. Para tal fin, el Banco de la Nación pone a su disposición sus agencias bancarias.”**

**“Artículo 65.-** Los locales en que deban funcionar las Mesas de Sufragio son designados por **la Oficina Nacional de Procesos Electorales:** Escuelas, Municipalidades, Juzgados, edificios públicos no destinados al servicio de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional o de las autoridades políticas **o en los locales que la Oficina Nacional de Procesos Electorales considere pertinente.**

**Las personas privadas de libertad no condenadas votan en los establecimientos penitenciarios. Las personas internadas en**

**establecimientos de salud o con discapacidad física severa pueden votar en los establecimientos de salud o en su domicilio. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dicta las disposiciones e implementa las acciones para que emitan su voto con las garantías correspondientes.**

**La Oficina Nacional de Procesos Electorales** dispone, en cuanto sea posible, que en un mismo local funcione el mayor número de Mesas de Sufragio, siempre que las cámaras secretas reúnan las condiciones que determina la ley y se mantenga absoluta independencia entre ellas.

La ubicación de las mesas de sufragio debe permitir a las personas **con discapacidad** contar con las facilidades necesarias para ejercer su derecho **al voto.**”

“**Artículo 191.-** La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación puede efectuarse hasta **veinticuatro (24) horas antes** del día de las elecciones.”

“**Artículo 233.-** Para los países donde exista más de una mesa de sufragio, el sorteo de sus miembros se realiza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los electores con mayor grado de instrucción que contenga la lista correspondiente a la mesa.

**Si los miembros de mesa no son contactados por la oficina consular o han presentado excusa o justificación al cargo, el funcionario consular puede completar los miembros de una mesa con los electores peruanos voluntarios debidamente capacitados.**”

“**Artículo 239.-** Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mañana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas.

Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente **que emite la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general. **Se debe implementar de**

**manera gradual y progresiva, siempre que el servicio postal garantice el secreto del voto y su recepción idónea y oportuna por la autoridad electoral.”**

**“Artículo 249.-** Los miembros de las mesas de sufragio se reúnen en el local señalado para su funcionamiento a las siete y treinta (07:30) horas del día de las elecciones, a fin de que aquellas sean instaladas a las ocho (08:00) horas, a más tardar.

**Los miembros de mesa instalan cualquier mesa de sufragio que se ubique dentro del mismo local de votación, con prioridad de la mesa en que es elector.**

**La Oficina Nacional de Procesos Electorales asigna la mesa de sufragio al miembro de mesa, según su orden de llegada.**

La instalación de la mesa de sufragio se hace constar en el Acta Electoral.”

**“Artículo 346.-** Está prohibido a toda autoridad política o pública:

**a) Coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio.**

**b) Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato.**

c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las Mesas de Sufragio.

d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinadas **organizaciones políticas** o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.

e) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral.

Los Jurados Electorales correspondientes formulan las respectivas denuncias ante el Ministerio Público”.

**“Artículo 347.-** Está prohibido a los funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Públicas, a los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia:

- a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos.
- b) Imponer que voten por cierto candidato.
- c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.
- d) **Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato”.**

**Artículo 3.- Modificación de la Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio**

Modifícase el artículo 4 de la Ley N° 28859, Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio, en el siguiente término:

**“Artículo 4.-** Reduce la multa por omisión de sufragio, fija multa por no asistir o negarse a integrar o desempeñar el cargo de miembro de mesa de sufragio y elimina la multa para los peruanos en el exterior.

Redúcese la multa por omisión de sufragio de cuatro por ciento (4%) de la Unidad Impositiva Tributaria; y confirmase la multa de cinco por ciento (5%) por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio y por negarse a desempeñar el cargo de miembro de mesa, a las sanciones que se sujeta el Cuadro de Aplicación de Multas Diferenciadas según Niveles de Pobreza a que se contrae el artículo 5 de la presente Ley.

Para los peruanos en el exterior, **en caso no se haya implementado en su país de residencia el voto postal**, no se les sanciona con multa a la omisión de sufragio pero sí se aplicará la multa prevista para los peruanos residentes en el Perú, señalados en los literales a, b y c del artículo siguiente, solamente en los rubros, no asistencia o negarse a integrar mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa.”

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

**Única.- Derogatoria**

Deróguese el último párrafo del artículo 203 y el artículo 351 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA ESTABLECER FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES ESPECIALES, PRECISAR EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y GARANTIZAR UNA MEJOR GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

## Exposición de motivos

358

### 1. Antecedentes

Los derechos políticos de los ciudadanos se encuentran regulados por la Constitución Política del Perú de 1993; la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; y la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

La Constitución, en su artículo 31, regula el derecho de participación política y su manifestación en el voto. La Ley Orgánica de Elecciones, a su vez, desarrolla estos derechos mediante sus artículos 7, 8 y 9, que señalan el carácter obligatorio del voto y su ejercicio con el Documento Nacional de Identidad (DNI), para elegir y ser elegidos. Finalmente, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, en el literal c de su artículo 2, reconoce los derechos de participación ciudadana.

Por su parte, es la Ley Orgánica de Elecciones la que, entre sus artículos 224 a 248, regula el voto de los peruanos residentes en el extranjero.

La Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley N° 29973:

(...) tiene la finalidad de establecer el marco legal para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica.

En su artículo 12, reconoce a las personas con discapacidad el “derecho a la participación en la vida política y pública”, señalando, además, que no se puede restringir el derecho al voto por motivos de discapacidad.

Las disposiciones de la Constitución y la ley peruana se complementan con lo dispuesto en los artículos 11.1, 21 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como con los artículos 10 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referido a los derechos políticos, el artículo 3, 4, 5 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Considerando este marco normativo, esta propuesta analiza, primero, los problemas que sectores de la población en condiciones especiales enfrentan para el ejercicio efectivo de su derecho al sufragio y plantea soluciones sobre la base de las propuestas técnicas alcanzadas por los organismos electorales a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), o elaboradas previamente por los mismos. Segundo, se precisan los alcances del principio de neutralidad que se exige a los funcionarios, servidores y empleados públicos desde que se convoca a un proceso electoral para salvaguardar el ejercicio de sus derechos políticos. Finalmente, en base a las propuestas alcanzadas por los organismos electorales, se proponen también cambios normativos orientados a mejorar la gestión de los procesos electorales.

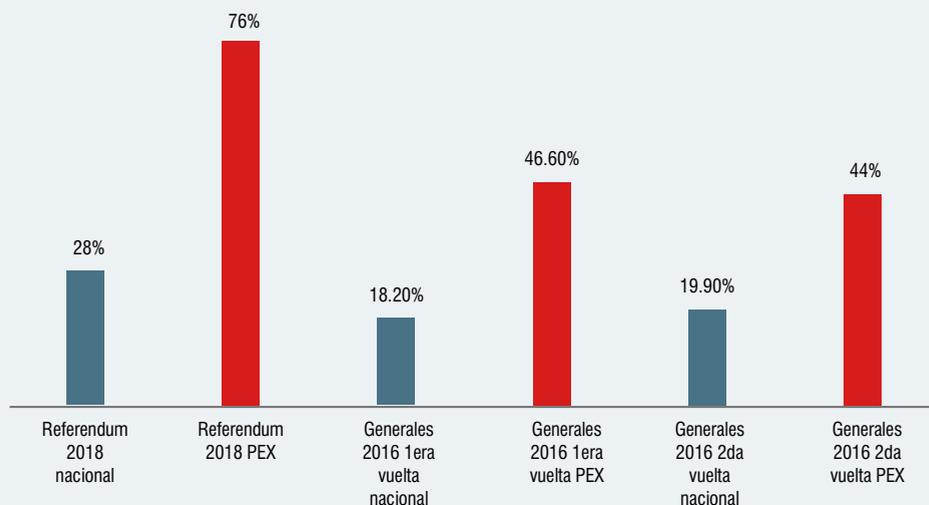
359

## **2. Sobre la necesidad de establecer medidas para facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, y contribuir a reducir su ausentismo electoral**

### **2.1 Descripción del problema**

En el gráfico N° 1, se compara el ausentismo electoral de los peruanos en el extranjero con el ausentismo a nivel nacional para tres procesos electorales: la primera y segunda elección (segunda vuelta) de las Elecciones Generales 2016 y el Referéndum Nacional 2018. Se puede observar que el ausentismo de los peruanos en el extranjero ha oscilado entre 44% y 76%, llegando a ser el triple que el de los peruanos a nivel nacional en el caso del referéndum de 2018. De hecho, el ausentismo promedio de los peruanos en el extranjero a través de estos tres procesos electorales (55%) representa más del doble que el promedio de ausentismo de los electores peruanos que residen en el territorio nacional (22%).

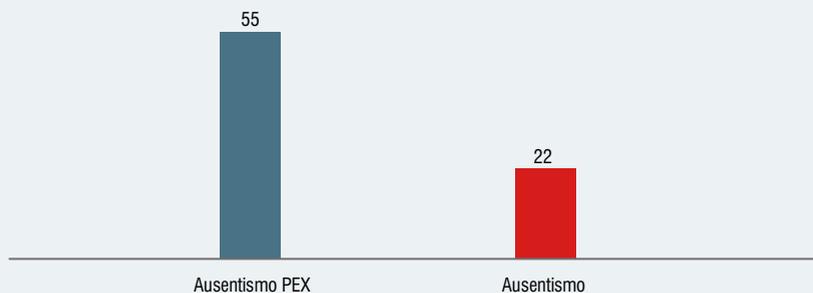
Gráfico N° 1: Comparación del porcentaje de ausentismo en procesos electorales entre peruanos en territorio nacional y en el extranjero (PEX) 2016-2018



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

360

Gráfico N° 2: Promedio de ausentismo en procesos electorales entre peruanos en territorio nacional y en el extranjero (PEX) 2016-2018



Fuente: ONPE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

El ausentismo electoral es más pronunciado en el extranjero debido a los mayores obstáculos que los ciudadanos peruanos deben afrontar para ir a sufragar. El Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con oficinas en todas las ciudades de los países en que residen los peruanos donde se instalan los locales de votación, por lo que muchos

conciudadanos se ven obligados a viajar a otras localidades para sufragar, con el consecuente gasto económico que esto significa. El problema se agrava si se considera que –dependiendo del tipo de trabajo en el cual se desempeñan– el ejercicio de su derecho y deber de votar les puede generar la pérdida completa de una jornada laboral. Estos obstáculos dificultan el pleno ejercicio del derecho al sufragio de los peruanos residentes en el extranjero. Cabe precisar que, según el último padrón electoral aprobado para el Referéndum Nacional 2018, en el extranjero existen 907 839 electores hábiles, distribuidos en 1339 ciudades<sup>1</sup>. Es decir, este es un problema que afecta a un número elevado de ciudadanos peruanos.

En atención a estas dificultades, la Ley N° 28859, Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio, publicada el 3 de agosto de 2006, exoneró a los peruanos en el extranjero del pago de la multa por no votar. Esta medida tuvo como resultado generar desincentivos para que una mayoría de peruanos en el extranjero se acercaran a sufragar, incrementando así el nivel de ausentismo.

En este contexto y con el objetivo de facilitar el ejercicio de su derecho de sufragio, se plantearon propuestas. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) presentó el Proyecto de Código Electoral del año 2017<sup>2</sup>. Asimismo, el proyecto de ley N° 2351/2017-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, propone modificar el artículo 239 de la Ley Orgánica de Elecciones, con el fin de establecer el voto postal para el caso de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero.

361

## 2.2 Propuesta de reforma para facilitar el sufragio de los peruanos residentes en el extranjero

Se considera que la problemática descrita plantea la necesidad de proponer medidas que permitan hacer más eficiente la gestión del proceso electoral para facilitar el sufragio de los peruanos en el extranjero.

Las medidas que se propone en el presente proyecto de ley son, por lo tanto, las siguientes:

<sup>1</sup> Datos obtenidos del informe elaborado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) el 2019 para la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP).

<sup>2</sup> En su artículo 195, señala que, “para la votación de los peruanos en el extranjero, se podrá habilitar el uso del voto postal o de los mecanismos tecnológicos y de comunicación que garanticen la plena participación de los ciudadanos, conforme a la reglamentación que aprueben los organismos electorales, previa coordinación”. Sobre las mesas de sufragio en el extranjero, se establece en el artículo 196.1 del mismo proyecto que “para cada mesa de sufragio ubicada en un centro de votación en el extranjero se elegirán tres (3) miembros de mesa titulares y tres (3) suplentes, entre los ciudadanos inscritos en su relación de electores. En caso sea necesario, el personal del Consulado puede ser asignado para realizar las labores de miembro de mesa. Asimismo, se podrá instalar mesas de sufragio con 2 miembros, se podrá encargar una mesa por otra ya instalada y se podrá realizar la fusión de miembros de mesa para atender 2 grupos de electores. El funcionamiento con 2 miembros de mesa también procede durante el sufragio y el escrutinio, para lo cual el presidente de mesa tiene voto dirimente”.

- a) Modificar el artículo 233 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) para brindar la posibilidad a los funcionarios y funcionarias consulares de completar los miembros de las mesas de votación con electores peruanos voluntarios debidamente capacitados.
- b) Modificar el artículo 239 de la LOE para establecer expresamente el mandato de implementación gradual y progresiva del voto postal para los peruanos residentes en el extranjero, siempre que el servicio postal garantice el secreto del voto y su recepción idónea y oportuna por la autoridad electoral.
- c) Modificar el artículo 4 de la Ley N° 28859, que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos, para especificar que la exención de la multa por omisión de sufragio solo proceda en el caso de los países donde no se haya implementado aún el voto postal.

### **3. Necesidad de garantizar el derecho a sufragio de las personas en condiciones especiales: personas con discapacidad, personas internadas en establecimientos de salud y personas procesadas recluidas en centros penitenciarios**

362

#### **3.1 Participación de las personas con discapacidad**

Según la Convención sobre los **Derechos de las Personas con Discapacidad**, en su artículo 1, la definición de “persona con discapacidad” se refiere a todas aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017<sup>3</sup>, reveló que, en el Perú, existen 3 051 162 personas con discapacidad; sin embargo, solo se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad el 8.3% de estas, siendo la brecha de inscripción de un 91.7%.

Con respecto a la participación electoral de las personas con discapacidad, la Primera Encuesta Nacional sobre Discapacidad<sup>4</sup> reveló que un 68.9% de los ciudadanos con discapacidad ejerció su derecho al voto en las Elecciones Generales 2011, mientras que un 29.6% no pudo sufragar. Sin embargo, el nivel de ausentismo difiere entre el mundo rural (37.7%) y el espacio urbano (27.4%). El 58% de las personas que afirmaron no haber votado manifestaron como causa sus limitaciones físicas y un 12% lo atribuyó a la

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Perú: Perfil sociodemográfico. Informe nacional*. Lima: INEI, 2018. Ver en: <https://goo.gl/CekJeV>

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012*. Lima: INEI, 2014. Ver en: <https://goo.gl/KA832j>

falta de condiciones adecuadas en los locales de sufragio; para el área rural, este último porcentaje se incrementa al 14.2%.

Tabla N° 1: Motivos por los que las personas con discapacidad no ejercieron su derecho al voto

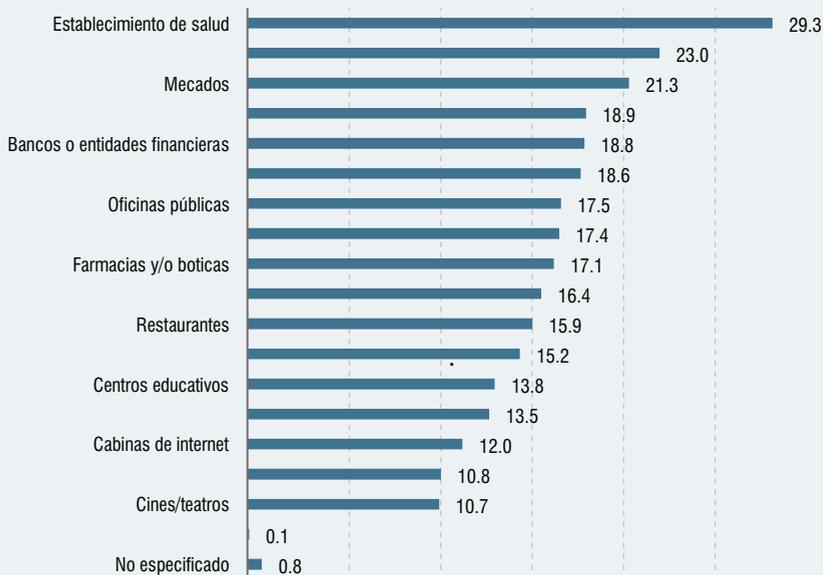
Razón por la que no ejerció su derecho a votar	Total	Urbana	Rural
Por su limitación	58.1	57.6	59.3
El local de votación no reúne las condiciones	11.9	11.1	14.2
Otra razón	35.1	36.7	30.8
No especificado	3.3	4.0	1.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012. Lima: INEI, 2014.

Estas cifras no son tan sorprendentes si tomamos en cuenta los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad en nuestro país para desplazarse y acceder a establecimientos públicos. En este sentido, el gráfico N° 3 recoge el porcentaje de dificultad que experimentan las personas con discapacidad para acceder a diferentes tipos de edificios públicos en nuestro país.

Gráfico N° 3: Personas con discapacidad que tienen dificultad para ingresar y/o desplazarse en establecimientos públicos (porcentaje)

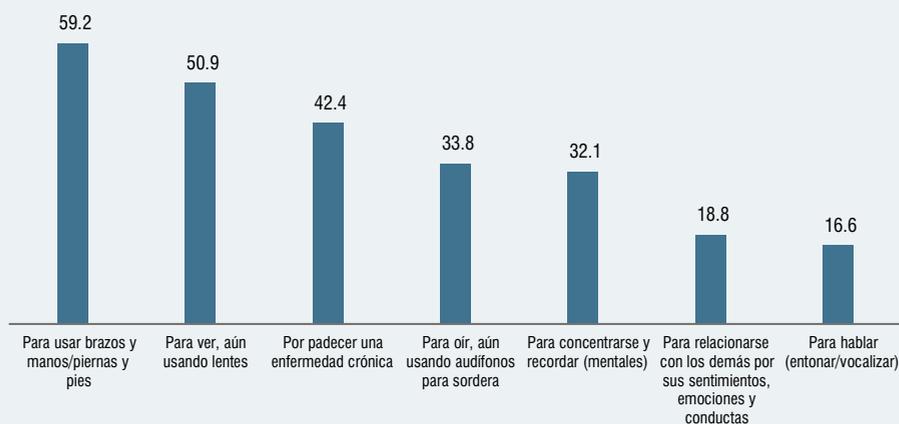
363



Fuente: INEI. Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012. Lima: INEI, 2014.

En el gráfico N° 4 se observa la distribución de las personas con discapacidad según el tipo de discapacidad, lo que demuestra la variedad de situaciones que es necesario tomar en cuenta al momento de proyectar la eliminación de las barreras para su ejercicio libre del sufragio.

Gráfico N° 4: Personas con discapacidad, según tipo de limitación para realizar sus actividades diarias, 2012 (porcentaje)



En el tema específico del sufragio de los ciudadanos con discapacidad, el JNE incluyó el tema en dos proyectos de ley: en el año 2011, en el Proyecto de Ley de Código Electoral y el Código Procesal Electoral<sup>5</sup>; y en el año 2017, en el Proyecto de Ley de Código Electoral<sup>6</sup>, ambos en la misma línea.

Entre las medidas posibles, según el tipo de discapacidad (mental, intelectual, física o sensorial), con le objetivo de propiciar condiciones de igualdad, se encuentran las siguientes:

- Habilitar mesas de sufragio especiales para electores que figuran con discapacidad en el padrón electoral y ubicarlas en las zonas de más fácil acceso de los centros

<sup>5</sup> Jurado Nacional de Elecciones (JNE). *Proyecto de Ley de Código Electoral y el Código Procesal Electoral*. Lima: JNE, 2011. Ver en: <https://goo.gl/cu22ru>.

<sup>6</sup> Jurado Nacional de Elecciones (JNE). *Proyecto de Ley de Código Electoral*. Lima: JNE, 2017. Ver en: <https://goo.gl/dJ3cDp>.

"Artículo 186.- Facilidades para ciudadanos con discapacidad

186.1 Los ciudadanos con discapacidad están exonerados de espera para emitir su voto, por lo que se les otorga atención preferente en las mesas de sufragio.

186.2 La ONPE dicta las disposiciones y adopta todas las medidas necesarias para que las personas con discapacidad, sea esta mental, intelectual, física o sensorial, hagan un ejercicio efectivo de su derecho de sufragio, en condiciones de accesibilidad e igualdad".

de votación. Dichas mesas, de ser necesario, podrán trasladarse para el adecuado ejercicio de su derecho de sufragio.

- Excepcionalmente, en caso de personas que no figuren en el padrón electoral con discapacidad, pero esta sea manifiesta y puede ser constatada por los miembros de la mesa de sufragio, es posible trasladar temporalmente, a pedido del elector, la mesa de sufragio en la que emiten su voto al módulo temporal habilitado en cada centro de votación.
- Permitir, a pedido del elector, que una persona de su elección lo acompañe a la cámara secreta.
- Utilizar cédulas de sufragio, plantillas o cualquier otro formato, o mecanismo especial, que les permita emitir su voto.

Asimismo, el proyecto de ley N° 1751/2017-CR, que propone una nueva “Ley Electoral”, en su artículo 241 establece facilidades para el sufragio de los ciudadanos con discapacidad y faculta a la ONPE a adoptar todas las disposiciones necesarias para que puedan hacer efectivo su derecho al sufragio.

De otro lado, al igual que el Perú, varios países de la región han incorporado disposiciones en la normativa electoral referidas al sufragio de las personas con discapacidad, tal como puede verse en la tabla N° 2.

365

Tabla N° 2: Legislación comparada en América Latina sobre sufragio de personas con discapacidad

País	Legislación específica sobre sufragio de personas con discapacidad
Argentina	Artículo 94 del Código Electoral Nacional
Bolivia	Artículo 146, de la Ley Electoral
Colombia	Ley 1618 de 2013
Costa Rica	Artículo 178 del Código Electoral
Chile	Ley 18.700, artículos 67, 70, 71, 125.
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), artículo 218
Nicaragua	Artículo 119 de la Ley Electoral
Panamá	Artículo 378 del Código Electoral
Paraguay	Artículos 207 y 217 de la Ley N° 834/96
Uruguay	Artículos 45 y 95 de la Ley de Elecciones

Fuente: Legislación electoral de los países seleccionados  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 3.2 Participación de internos en los establecimientos de salud

Otro sector de la población que actualmente se encuentra impedido *de facto* de ejercer su derecho al sufragio son los ciudadanos y ciudadanas que se encuentran internados en los establecimientos de salud.

Según datos del INEI<sup>7</sup>, para 2015, en nuestro país en total existían 49 382 camas hospitalarias en el sistema público de salud, mientras que en las clínicas privadas se contaba con 1500 camas para 2014.

Por esta razón, a fin de no vulnerar los derechos civiles y políticos de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos de salud, se propone que la ONPE, en el marco de sus funciones, efectúe las acciones necesarias para que estas personas puedan emitir su voto.

## 3.3 Las condiciones de sufragio de los ciudadanos procesados recluidos en prisiones

En el Perú, la situación de la población penitenciaria que se encuentra en condición de procesada ha sido un motivo *de facto* para restringir su ciudadanía y ello ha ocurrido por la omisión por parte del Estado para establecer los mecanismos administrativos y procedimentales necesarios para garantizar su derecho al voto.

Esta omisión, que vulnera los derechos políticos de un conjunto de ciudadanos peruanos, se percibe aún más grave si se considera la alta cantidad de población penitenciaria que se encuentra cumpliendo prisión preventiva. Según datos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)<sup>8</sup>, en diciembre de 2018 la población penitenciaria total en nuestro país era de 90 934 personas, de los cuales el 98% eran peruanas. Dentro de este universo, 35 711 personas se encontraban en calidad de procesadas cumpliendo prisión preventiva. Esto significa que el 39% de las personas privadas de su libertad en nuestro país no posee una sentencia, en cuyo caso no aplicarían las restricciones previstas en el numeral 2 del artículo 33 de la Constitución y el literal b del artículo 10 de la Ley Orgánica de Elecciones. Esta situación es mucho más grave si se considera que, según fuentes del INPE<sup>9</sup>, entre el universo de personas recluidas sin contar con una sentencia hay 4067 casos de personas que permanecen en esa situación por más de cinco años y que solo en los penales de Lima se ha identificado el caso extremo de setenta (70) personas que permanecían recluidas por más de 15 años sin haber sido sentenciadas por el Poder

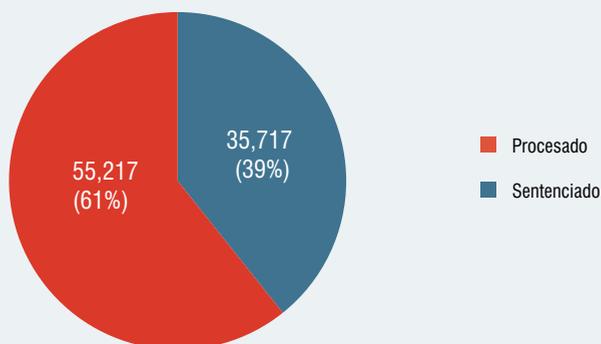
<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Número de camas hospitalarias por departamento*. Lima: INEI, 2015. Ver en: <https://goo.gl/osqqK8>.

<sup>8</sup> Instituto Nacional Penitenciario. *Informe estadístico de diciembre de 2018*. Lima: INPE, 2018.

<sup>9</sup> Instituto Nacional Penitenciario. *Informe estadístico de febrero de 2018*. Lima: INPE, 2018.

Judicial. Asimismo, los datos del INPE señalan que la situación socioeconómica del total de los reclusos (procesados y sentenciados) (ver los gráficos N° 7 y N° 8) tiende a ser baja, por lo que su exclusión política implica, además, un sesgo que refuerza la desigualdad social.

Gráfico N° 5: Número y porcentaje de personas procesadas y sentenciadas



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario del Perú (INPE). Actualizado a diciembre de 2018  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Al respecto, existen algunos proyectos e iniciativas anteriores relacionadas a la presente propuesta (ver Tabla N° 3).

367

Tabla N° 3: Proyectos de ley relacionadas a la propuesta presentada

Proyecto	Proponente	Año de presentación / elaboración	Principales propuestas (sobre el tema)
Proyecto de ley N° 590/2011-JNE, que proponía el Código Electoral y el Código Procesal Electoral	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2011	Establecer mesas especiales al interior de los establecimientos penitenciarios para la elección de Presidente de la República, Congreso de la República y Parlamento Andino, incluyendo expresamente el caso de las y los procesados que cumplen prisión preventiva. Padrón especial a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Progresividad en aplicación para procesos subnacionales.

Proyecto	Proponente	Año de presentación / elaboración	Principales propuestas (sobre el tema)
Dictamen de proyecto de ley N° 590/2011-JNE, que proponía el Código Electoral y el Código Procesal Electoral	Comisión de Constitución del Congreso de la República	2014	Solo las personas con condena tienen restringido su derecho a ser elegidos y elegir, bajo el argumento de que la limitación del derecho de sufragio atenta contra el principio de inocencia y que la "omisión del Estado en la implementación de medidas que hagan efectivo el derecho a sufragio de los procesados con prisión preventiva genera consecuencias más allá de las propias limitaciones que establecen la Constitución y las leyes de desarrollo en materia electoral".
Proyecto de ley N° 1751/2017-CR	Congresista de los siguientes grupos parlamentarios: Peruanos Por el Cambio, Acción Popular, Frente Amplio y Alianza Para el Progreso	2017	Ejercen el derecho de sufragio los ciudadanos procesados con detención en mesas instaladas al interior de los establecimientos penitenciarios.
Proyecto de Código Electoral	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2017	Los ciudadanos procesados con detención en cárcel que no tienen restringido el ejercicio de sus derechos ciudadanos, "pueden emitir su voto en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República, congresistas y Parlamento Andino, así como en los procesos de consulta popular de carácter nacional. Para ello, se elabora un padrón especial y se instalan mesas al interior de los establecimientos penitenciarios".
Propuesta sobre la materia presentada a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política	Oficina Nacional de Procesos Electorales	2019	Necesidad de "dar facilidades a la población en condiciones especiales para que accedan al sufragio", para lo cual se propone entre otras medidas establecer la votación en penales.

Fuente: Congreso / ONPE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Frente a lo expuesto, para el caso específico de la población penitenciaria no sentenciada, se considera necesario poner en marcha las disposiciones legales y administrativas correspondientes para salvaguardar los derechos de participación política de estos ciudadanos, así como la presunción de inocencia. Este principio es de especial relevancia dado que las personas que no han sido sentenciadas con pena privativa de la libertad no están prohibidas por ley de ejercer su ciudadanía política.

### 3.4 Propuesta de reforma para garantizar el sufragio de personas en condiciones especiales

La problemática arriba expuesta justifica la necesidad de establecer mecanismos para garantizar y promover la participación electoral de las personas en condiciones especiales. En ese sentido, el presente proyecto de ley propone modificar el artículo 65 de la Ley Orgánica de Elecciones para facultar a la ONPE para establecer locales de votación en donde considere pertinente. Asimismo, se propone incluir en dicho artículo que las personas procesadas privadas de libertad puedan votar en los establecimientos penitenciarios y que las personas internadas en establecimientos de salud, o con discapacidad física severa, también puedan votar en los establecimientos de salud o en su domicilio. Finalmente, se propone establecer en ese mismo artículo que la ONPE, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), dicte las disposiciones e implemente las acciones para que emitan su voto con las garantías correspondientes.

## 4. Sobre la necesidad de precisar los alcances del principio de neutralidad

### 4.1 El principio de neutralidad y su regulación

369

El artículo 31 de la Constitución Política del Perú señala en su párrafo quinto que: “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.”

El artículo 346 de la Ley Orgánica de Elecciones desarrolla este mandato estableciendo que:

(...) está prohibido a toda autoridad política o pública:

- a) Intervenir en el acto electoral para coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio, utilizando la influencia de su cargo o de los medios de que estén provistas sus reparticiones.
- b) Practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato.
- c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las Mesas de Sufragio.
- d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinados partidos políticos o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.

- e) Formar parte de algún Comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.
- f) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral.

Por su parte, el artículo 347 de dicha ley establece obligaciones dirigidas a:

(...) funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Públicas, a los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia:

- a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos.
- b) Imponer que voten por cierto candidato.
- c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.
- d) Hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.

Asimismo, los artículos 142, 177 y 181 de la Constitución Política del Perú reconocen al JNE como un organismo supremo en materia electoral, con la potestad de ejercer sus atribuciones mediante resoluciones irrevisables a través de la jurisdicción ordinaria; mientras que el artículo 178 de la Constitución atribuye al JNE, entre otras funciones, el “fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares”, así como “administrar justicia en materia electoral”.

370

Sobre la base de estas competencias, el JNE ha aprobado un conjunto de resoluciones que desarrollan el principio de neutralidad garantizado por el artículo 31 de la Constitución y el artículo 346 de la Ley Orgánica de Elecciones. Entre estas disposiciones, se cuenta la Resolución N° 014-2011-JNE, de 18 de enero de 2011, donde se precisaron las disposiciones referidas a la neutralidad de autoridades y funcionarios públicos en periodo electoral. También, en 2015, se aprobó la Resolución N° 0304-2015-JNE, que ratificó el Reglamento de Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral. Finalmente, en 2018, el JNE aprobó la Resolución N.º 0078-2018-JNE, que suscribe un nuevo Reglamento de Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, dejando sin efecto la Resolución N° 0304-2015-JNE.

El Reglamento de Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral vigente estipula las infracciones sobre neutralidad en las que incurren las autoridades políticas o públicas en los procesos electorales, infracciones de funciones y servidores públicos que cuenten con personas bajo su dependencia, e infracciones en las que incurren los funcionarios públicos que postulan como candidatos a cargos de elección popular.

El principio de neutralidad ha sido objeto de una serie de propuestas de cambio normativo recientes. El Proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, en sus artículos 338 y 339, establece precisiones sobre el deber de la neutralidad estatal<sup>10</sup> y de “quienes disponen de fondos públicos”<sup>11</sup>. De igual manera, el proyecto de ley N° 1751/2017-CR, que propone una nueva “Ley Electoral”, precisa el deber de neutralidad estatal mediante su artículo 398, donde señala que **“en la disposición de los fondos públicos o en el ejercicio de sus funciones, la neutralidad constituye un deber esencial y básico de toda autoridad, funcionario, trabajador o servidor público (...)”**. Así también, en el artículo 399, sobre el “deber de neutralidad de quienes disponen de fondos públicos, precisa que:

(...) los sujetos comprendidos en el artículo anterior se encuentran impedidos de aprovechar su posición para promover, favorecer o perjudicar a organizaciones políticas, listas de candidatos u opciones en consulta, mediante la utilización de recursos o fondos públicos que provengan de cualquier fuente de financiamiento (...). Asimismo, se encuentran impedidos de poner a disposición de los candidatos, listas, organizaciones políticas u opciones en consulta, los recursos y bienes públicos de la entidad pública, así como utilizar los bienes y recursos institucionales para realizar propaganda electoral y actividades proselitistas de cualquier naturaleza.

Además, en su artículo 400, establece el “deber de neutralidad en el ejercicio de sus funciones”, donde se señala que “los funcionarios y servidores públicos en los locales de trabajo, o fuera de estos, pero durante el horario laboral están impedidos de realizar actos proselitistas”.

Finalmente, el proyecto de ley N° 3135/2017-CR propone precisiones y limitaciones temporales a la Resolución N° 0078/2018-JNE, que establece el reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en período electoral, por considerar que su artículo 30 sobre infracciones a la neutralidad por parte de las autoridades y funcionarios deberían limitarse al tiempo y horario de las jornadas laborales de dichos funcionarios de tal manera que no se afecten sus derechos fundamentales amparados por el artículo 2 de la Constitución y su derecho ciudadano a la participación política.

Como fundamento de la presente propuesta, se considera que el principio de neutralidad es fundamental para garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales,

<sup>10</sup> “En la disposición de fondos públicos o en el ejercicio de sus funciones, la neutralidad constituye un deber esencial y básico de toda autoridad, funcionario, trabajador o servidor público, independientemente de su régimen laboral o contractual, sea que desarrollen funciones remuneradas, con contra prestación o *ad honorem*.”

<sup>11</sup> “Los sujetos comprendidos en el artículo anterior se encuentran impedidos de aprovechar su posición para promover, favorecer o perjudicar a organizaciones políticas, listas de candidatos, candidatos u opciones en consulta, mediante la utilización de recursos o fondos públicos que provengan de cualquier fuente de financiamiento. Es posible incurrir en dicha infracción de manera directa o indirecta, mediante acción u omisión. Asimismo, se encuentran impedidos de poner a disposición de los candidatos, listas de candidatos, organizaciones políticas u opciones en consulta, los recursos y bienes públicos de la entidad pública, así como utilizar los bienes y recursos institucionales para realizar propaganda electoral y actividades proselitistas de cualquier naturaleza.”

impidiendo el uso arbitrario de los recursos del Estado por parte de las autoridades y del cargo público para manipular o coactar a los ciudadanos y ciudadanas, o para alterar las reglas del juego democrático. Sin embargo, también es cierto que el principio de neutralidad debe interpretarse y estar limitado por los derechos políticos y deberes estipulados en el Capítulo 3 del Título I de la Constitución, especialmente por lo establecido en sus artículos 31, 33 y 35.

Estos artículos establecen derechos y deberes políticos para el conjunto de los ciudadanos, sin diferenciar o formar una categoría distinta para aquellos que ostentan un cargo de elección popular o cargo público. Debe interpretarse, por tanto, que las autoridades y funcionarios públicos tienen derecho a gozar del ejercicio de su ciudadanía activa y pasiva siempre y cuando no se encuentren limitados por los supuestos señalados en el artículo 33 de la Constitución, siendo el caso que pueden ejercer sus derechos políticos al igual que cualquier otro ciudadano de manera individual o a través de organizaciones políticas. En ese sentido, debe interpretarse que el derecho de las autoridades y funcionarios públicos a participar de la campaña electoral, manifestar sus preferencias políticas y hacer ejercicio de sus derechos políticos, no puede de ninguna manera verse limitado por el principio de neutralidad.

Dicho principio tiene como única finalidad prohibir y sancionar el empleo de los recursos y bienes públicos para fines partidarios o de proselitismo político durante el proceso electoral, así como prohibir y sancionar el aprovechamiento de sus cargos para toda manipulación, coacción de la libertad de los ciudadanos, de otros funcionarios o trabajadores dependientes a su cargo, o para la alteración de las reglas del juego democrático. Por esta razón, y de acuerdo a lo estipulado en el artículo 31 de la Constitución, debe entenderse como nula toda interpretación del principio de neutralidad que limite los derechos políticos de los ciudadanos que ejercen cargos como autoridades o funcionarios públicos.

372

#### **4.2 Propuesta de reforma para precisar las limitaciones al principio de neutralidad**

El presente proyecto de ley propone modificar los artículos 346 y 347 de la Ley Orgánica de Elecciones con la finalidad de especificar las limitaciones a las prohibiciones establecidas por el principio de neutralidad, garantizando la protección de los derechos políticos contenidos en los artículos 31, 33 y 35 de la Constitución para el caso de los ciudadanos que ocupen cargos como autoridades y funcionarios públicos, y el principio de no discriminación, contenido en el artículo 2 de la Constitución Política, sin perjuicio de garantizar el principio de neutralidad y mantener la prohibición del uso de recursos y bienes públicos por parte de las autoridades y funcionarios públicos con fines proselitistas durante los procesos electorales y consultas populares.

## 5. Otras medidas para una mejor gestión del proceso electoral

### 5.1 Sobre la instalación de las mesas de sufragio

Los procesos electorales en nuestro país requieren el sorteo de cerca de medio millón de miembros de mesa, entre titulares y suplentes<sup>12</sup>. Uno de los problemas fundamentales en el desempeño del proceso electoral es la dificultad para instalar las mesas de sufragio en un tiempo oportuno para permitir el adecuado desempeño del proceso electoral, evitando que las mesas sean anuladas por la ausencia de sus miembros antes del mediodía<sup>13</sup>.

Los retrasos que genera la ausencia de miembros de mesa no solo implican un problema de gestión, sino que también influyen en la percepción de eficiencia que tienen los ciudadanos acerca del desempeño de los organismos electorales, particularmente de la ONPE, pudiendo incluso afectar negativamente su percepción sobre la transparencia del proceso electoral y, con ello, en último término, su confianza en el sistema democrático. Sin embargo, el problema mayor es que la falta de instalación de las mesas, finalmente, impide que grupos importantes de ciudadanos puedan emitir su voto.

En general, las cifras reflejan que un porcentaje importante de ciudadanos no asisten a cumplir con su deber de ser miembro de mesa<sup>14</sup>. Ello puede deberse a razones que pasan por la falta de credibilidad en los procesos electorales como mecanismos de selección, pero también por los altos costos que pueden generar para determinados ciudadanos (por tener que dejar un día de jornada laboral, dedicar al trabajo uno de sus días de descanso personal y familiar, así como imposibilidades vinculadas con condiciones personales o por el cuidado del hogar).

Al respecto, ya se han elaborado proyectos con el fin de abordar este problema. Por ejemplo, el proyecto de ley N° 590/2011, del JNE, propuso modificar el artículo 44 de la Ley Orgánica de Elecciones para que los miembros de mesa que acrediten su capacitación y su participación en el día de la elección puedan gozar de un día de descanso remunerado, tanto en el sector público como en el privado.

<sup>12</sup> Según la información en la página de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en el Referéndum Nacional 2018, se eligió por sorteo a 507 354 ciudadanos como miembros de mesa, entre titulares y suplentes, en las 84 559 mesas de sufragio. De estas, se instalaron 84 324 y quedaron sin instalar 235.

<sup>13</sup> La Ley Orgánica de Elecciones, en el literal a) del artículo 363, establece que se declarada la nulidad de la votación en la mesa de sufragio si esta se hubiera instalado después del mediodía, siempre que ello haya carecido de justificación o impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio.

<sup>14</sup> Según información de ONPE, en las últimas elecciones generales (2016), en la primera elección (10 de abril de 2016), 124 559 miembros de mesa de sufragio, entre titulares y suplentes, no ejercieron el cargo (27%) (Ver en: <https://goo.gl/EVuMY5>). En la segunda elección (5 de junio de 2016), las mesas de sufragio estuvieron conformadas por 154 927 miembros de mesa titulares (69.58%); 57 727 suplentes (25.92%) y 10 018 electores de la cola (4.50%), que tuvieron que reemplazar a los titulares y/o suplentes que no asistieron a la jornada electoral. o lo hicieron tarde (ver en: <https://goo.gl/vsbkCm>).

En esa línea, el presente proyecto de ley propone introducir las siguientes modificaciones en la Ley Orgánica de Elecciones, a fin de permitir una mejor gestión de las mesas electorales durante el proceso electoral.

Se propone modificar el artículo 52 de la Ley Orgánica de Elecciones para brindar a la ONPE la competencia para determinar el número de ciudadanos por mesa de sufragio, y la composición de la misma, sin necesidad de precisar el cargo que desempeña cada uno, como titular o suplente.

También se propone modificar el artículo 58 de la LOE con la finalidad de otorgar una asignación correspondiente al 1.5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) a los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección, que será un incentivo para los miembros de mesa elegidos con el fin de lograr una mayor participación de estos. Como ya se señaló, la instalación de las mesas de sufragio de manera oportuna es indispensable para la adecuada realización del proceso electoral y el pleno ejercicio del derecho al voto de la ciudadanía. Contar con una contraprestación por el servicio prestado generará justamente incentivos para su concurrencia en los tiempos requeridos para que la jornada electoral se desarrolle de manera adecuada y todos los ciudadanos puedan emitir su voto.

374

Finalmente, se propone modificar el artículo 249 de la LOE para establecer que los miembros de mesa pueden instalar cualquier mesa de sufragio que se ubique dentro del mismo local de votación, con prioridad de la mesa en que son electores, y que es la ONPE la que asigna la mesa de sufragio al miembro de mesa según su orden de llegada al local de votación. El objetivo es lograr que la mayor cantidad de mesas se instalen a tiempo y, con ello, no se afecte el ejercicio de derecho de sufragio de sus electores.

## 5.2 Sobre la eliminación de la llamada “ley seca”

En el Perú, el artículo 351 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, establece la prohibición absoluta de la venta de bebidas alcohólicas desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta las 8:00 horas del día siguiente de las elecciones.

Si se observa la regulación de la región, se puede concluir que la legislación peruana es bastante restrictiva al respecto, sobre todo en términos de duración (la mayoría de países solo establece un periodo de restricción de doce horas), y que existe una tendencia en la región a eliminar dicha restricción de manera general y solo habilitar a que la impongan determinados municipios o gobiernos de la región, en función del tipo de proceso electoral o del tipo de establecimiento donde se expende el alcohol.

Tabla N° 4: Estipendio de bebidas alcohólicas durante el proceso electoral en América Latina

País	Regulación	Prohibición
Argentina	Artículo 136 del Código Electoral	Prohibida la venta y/o expendio de bebidas alcohólicas desde 12 horas antes de que empiecen los comicios y hasta tres horas después del cierre.
Bolivia	Lo determina el Tribunal Supremo Electoral dependiendo del tipo de elección	Desde cuarenta y ocho horas (48) antes y hasta doce (12) horas del día siguiente a la elección o referendo, está absolutamente prohibido expendir o consumir bebidas alcohólicas en domicilios particulares, tiendas, cantinas, hoteles, restaurantes y cualquier otro establecimiento público o privado. Esta prohibición no se ha hecho extensiva a las elecciones primarias de 2019.
Brasil	Cada Tribunal Regional Electoral o cada Secretaría de Seguridad Pública deciden la aplicación de este tipo de restricción	Para evitar altercados provocados por votantes en estado de embriaguez, algunos estados y municipios declaran la ley seca –se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas y su consumo en lugares públicos–.  En las últimas elecciones presidenciales Estados como São Paulo o Río de Janeiro no la aplicaron en primera elección (o “primera vuelta”). Otros como Minas Gerais, Amazonas o Río Grande del Norte sí lo hicieron.
Chile	Artículo 128 de la Ley 18.700	El día de la elección o plebiscito, entre las cinco horas de la mañana y dos horas después del cierre de la votación, los establecimientos comerciales no podrán expendir bebidas alcohólicas para su consumo en el local o fuera de él”.  Sin embargo, la normativa considera una excepción: los hoteles. En estos recintos sí se podrá expendir alcohol “a los pasajeros que pernocten en ellos”.
Colombia	Decreto 847 del 18 de mayo de 2018, concordante con el artículo 206 del Código Electoral	Los alcaldes deberán prohibir y restringir la venta y consumo de bebidas embriagantes, con el fin de mantener o restablecer el orden público, desde las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día sábado 26 de mayo de 2018 hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día lunes 28 de mayo de 2018, para la primera vuelta, y desde las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día sábado 16 de junio de 2018 hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día lunes 18 de junio de 2018, para la segunda vuelta,
Costa Rica	Se ha eliminado la prohibición de venta y consumo de licores en el Código Electoral. Las municipalidades mantienen competencia para establecer su prohibición durante un proceso electoral determinado	Cada municipalidad tendrá la facultad de regular la comercialización de bebidas alcohólicas y consumo de licor, los días que se celebren actos cívicos, desfiles u otras actividades cantonales, en la ruta asignada, y podrá delimitar el radio de acción.

País	Regulación	Prohibición
Ecuador	Artículo 123 del Código de la Democracia de la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas	Durante el día de las elecciones, 3 horas antes y 12 después, no se permitirá la distribución o el consumo de bebidas alcohólicas
México	Artículo 300 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	La venta de alcohol en establecimientos mercantiles deberá ser limitada, quedando prohibida a partir de la hora que designe el Gobierno.  Pero de acuerdo al Artículo 19 de la Ley General de Establecimientos Mercantiles, los salones de fiestas, restaurantes y hoteles quedan excluidos de cumplir esta disposición, siempre y cuando el consumo sea con alimentos.
Paraguay	Artículo 335 del Código Electoral Paraguayo	Está prohibida la venta de bebidas alcohólicas desde 12 horas antes del inicio del acto electoral y en el mismo día de las elecciones. Dicha normativa se aplica tanto para las elecciones generales como municipales. Se discute aún si ello incluye también las elecciones internas. Se precisa que aquellas personas que incumplan con esta disposición son pasibles de ser sancionados con una multa.
Perú <sup>15</sup>	Artículo 351 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones	Desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta las 8:00 horas del día siguiente de las elecciones.
Uruguay	Ley Electoral	Se prohíben los espectáculos públicos durante la votación y la venta de alcohol 24 horas antes del cierre de la votación
Venezuela	Artículo 130 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales	Está prohibida la venta y expendio de bebidas alcohólicas con veinticuatro horas de antelación al acto de votación y con posterioridad al mismo.

Fuente: Legislación electoral de cada país  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En ese sentido, siguiendo la tendencia que se manifiesta en la región a reducir restricciones que afectan las libertades ciudadanas y el ejercicio de derechos, se propone eliminar la restricción al expendio de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales.

<sup>15</sup> En el Perú, se ha reducido la ley seca a veinticuatro (24) horas producto del debate de diversos proyectos de ley sobre el particular. Al respecto, a modo de ejemplo, el Proyecto de Ley 2119/12CR presentado por el Grupo Parlamentario de "Concertación parlamentaria" y el Proyecto de Ley 2449/12-CR presentado por el Grupo Parlamentario de "Alianza por el Gran Cambio" que justamente planteaban reducir la ley seca a dicho plazo. Proyectos de reforma más integral, como el Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral del Jurado Nacional de Elecciones del año 2011, planteaba la eliminación de la ley seca.

### 5.3 Sobre la prohibición de divulgar encuestas

La mayor parte de los países de América Latina ha regulado el tema de las encuestas durante los procesos electorales, otorgando incluso, en algunos casos, plazos más largos de prohibición de difusión de encuestas y otros estudios o sondeos, conforme se puede observar en el cuadro siguiente.

Tabla N° 5: Comparativo de la prohibición de divulgar encuestas en América Latina

País	Período de veda (antes de la elección)	Requisitos para su difusión o publicación
Argentina	8 días antes	Información sobre origen de la encuesta y ficha técnica
Bolivia	a) Encuestas preelectorales y otros estudios de opinión en materia electoral, a partir del día del vencimiento del plazo de inscripción de candidaturas en procesos electorales; y a partir del día siguiente a la publicación del calendario electoral en referendos o revocatorias de mandato. Se podrán difundir <b>hasta el domingo anterior al día de la votación.</b> b) Datos de boca de urna o de conteos rápidos, <b>a partir de las veinte (20) horas del día de la votación.</b>	De conformidad con el Reglamento emitido por el Tribunal Supremo Electoral
Brasil		Información sobre origen y ficha técnica antes de publicación
Colombia	7 días antes	Información sobre origen y ficha técnica al momento de la publicación (encuesta total)
Costa Rica	3 días antes	Estar inscritas en el Tribunal Supremo Electoral
Ecuador	10 días antes	Ficha técnica hasta cinco días después de publicación e información sobre origen hasta 15 después de la elección
El Salvador	15 días antes	No
Guatemala	36 horas antes	No
Honduras	30 días antes	Autorización previa de metodología
México	3 días antes	Información sobre origen y ficha técnica hasta cinco días después de la publicación
Panamá	10 días antes	Ficha técnica al momento de la publicación

País	Periodo de veda (antes de la elección)	Requisitos para su difusión o publicación
Paraguay	15 días antes	Ficha técnica al momento de la publicación
Perú	7 días antes	Información sobre ficha técnica y metodología dentro de los tres días posteriores a la publicación
Venezuela	7 días antes	Información sobre ficha técnica y metodología antes y al momento de la publicación

Fuente: Legislación electoral de cada país  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En nuestro país ya se han planteado propuestas para reducir el periodo de limitación a la publicación de encuestas. Así, por ejemplo, el Proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones de 2017, en su artículo 347, al igual que lo hacía la propuesta del año 2011, propone que “la publicación o difusión de encuestas y sondeos, u otras actividades y/o mecanismos a través de los cuales se muestre la intención de voto en medios de comunicación puede efectuarse hasta 48 horas antes del día de las elecciones.”

378

En ese sentido, se considera que la prohibición de difundir encuestas electorales no solo es una medida que ha quedado obsoleta, dada la imposibilidad de controlar su propagación en las redes sociales, sino que, además, dicha prohibición afecta a los ciudadanos de manera diferenciada en función a su acceso a Internet, a su ámbito de residencia (rural y urbano) y a su clase social, generando desigualdades en el acceso a la información entre los ciudadanos y ciudadanas.

Además, la prohibición de la publicación de encuestas en los últimos procesos electorales ha contribuido a la difusión de información falsa, con el objetivo de orientar comportamientos electorales hacia el “voto útil” en función de un candidato u otro. En ese sentido el presente proyecto de ley propone restringir la prohibición de publicación de encuestas de preferencia electoral hasta las veinticuatro (24) horas antes del día de las elecciones.

## 6. Análisis costo beneficio

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer medidas que faciliten el ejercicio del derecho al voto por parte de la ciudadanía, que se precisen las medidas respecto al principio de neutralidad y que se garantice una mejor gestión del proceso electoral.

Sobre las medidas para facilitar el ejercicio del derecho al voto, se están presentando propuestas que beneficiarán a la población, en particular a las personas con discapacidad, personas internadas en establecimientos de salud y personas no condenadas que se encuentran en los establecimientos penitenciarios. Estas medidas deberán ser adoptadas e implementadas por los órganos electorales en el marco de sus facultades y con cargo a su presupuesto.

En cuanto al principio de neutralidad, se propone especificar las limitaciones de las prohibiciones establecidas, a fin de impedir de manera idónea y eficaz el uso arbitrario de los recursos del Estado por parte de las autoridades, y el mal uso del cargo público para manipular o coactar a los ciudadanos, o para alterar las reglas del juego democrático. Esta medida beneficiará al Estado ya que tiene como una de sus finalidades proteger los recursos de las instituciones públicas.

Por otro lado, se está dando facultades a la ONPE en la conformación de las mesas de sufragio, lo cual permitirá su instalación en el tiempo oportuno. Así también, se está proponiendo otorgar una asignación de 1.5% de la UIT a los miembros de mesa a fin de incentivar su participación, lo cual equivale a S/ 63.00 soles por cada uno de los que desempeñe efectivamente el cargo. Al respecto, cabe señalar que se requerirá de un presupuesto adicional para dicho pago<sup>16</sup>.

Por último, se presentan dos propuestas que beneficiarán al sistema electoral y que no requerirán de presupuesto adicional, las cuales son: la llamada “ley seca”, se propone eliminar la restricción al expendio de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales; y la prohibición de divulgar encuestas, se propone restringir la prohibición de publicación de encuestas de preferencia electoral hasta las 24 horas antes del día de elecciones.

379

## 7. Impacto de la norma en la legislación vigente

La propuesta implicará la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones y de la Ley N° 28859, que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio, con el detalle siguiente:

<sup>16</sup> Si se toma en cuenta el número de mesas previstas para el Referéndum Nacional 2018 y la cantidad de personas que efectivamente ejercerá el cargo (tres por cada mesa de sufragio), el monto total que deberá desembolsarse es de 253 677 soles.

**Ley Orgánica de Elecciones**

**Artículo 52.-** En cada distrito político de la República se conforman tantas mesas de sufragio como grupos de 200 (doscientos) ciudadanos hábiles para votar como mínimo y 300 (trescientos) como máximo existan.

El número de ciudadanos por mesa de sufragio es determinado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

**Artículo 55.-** Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular.

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes.

En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor

**Artículo 58.-** El cargo de miembro de Mesa de Sufragio es irrenunciable, salvo los casos de notorio o grave impedimento físico o mental, necesidad de ausentarse del territorio de la República, estar incurso en alguna de las incompatibilidades señaladas en el artículo anterior o ser mayor de setenta (70) años.

La excusa sólo puede formularse por escrito, sustentada con prueba instrumental, hasta cinco (5) días después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 61.

**Artículo 65.-** Los locales en que deban funcionar las mesas de sufragio son designados por las oficinas descentralizadas de procesos electorales en el orden siguiente: escuelas, municipalidades, juzgados y edificios públicos no destinados al servicio de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú o de las autoridades políticas.

Las oficinas descentralizadas de procesos electorales disponen, en cuanto sea posible, que en un mismo local funcione el mayor número de mesas de sufragio, siempre que las cámaras secretas reúnan las condiciones que determina la ley y se mantenga absoluta independencia entre ellas. La ubicación de las mesas de sufragio debe permitir a las personas que figuren con alguna discapacidad permanente en el padrón electoral, contar con las facilidades necesarias para ejercer su derecho al sufragio.

**Artículo 52.-** En cada distrito político de la República se habilitan mesas de sufragio **para la recepción de los votos que emitan los electores.**

**El número de ciudadanos por mesa de sufragio y la composición de la misma son determinados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

**Artículo 55.-** Cada mesa de sufragio está compuesta por tres (3) miembros.

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco (25) ciudadanos seleccionados entre los electores de la mesa de sufragio. En este mismo acto son sorteados otros tres (3) miembros.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

**El proceso de selección, sorteo y distribución en las mesas de sufragio** está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

**Artículo 58.-** El cargo de miembro de Mesa de Sufragio es irrenunciable, salvo los casos de notorio o grave impedimento físico o mental, necesidad de ausentarse del territorio de la República, estar incurso en alguna de las incompatibilidades señaladas en el artículo anterior o ser mayor de setenta (70) años.

La excusa sólo puede formularse por escrito, sustentada con prueba instrumental, hasta cinco (5) días después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 61.

Los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección reciben una asignación correspondiente al 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de distribuir el incentivo. Para tal fin, el Banco de la Nación pone a su disposición sus agencias bancarias.

**Artículo 65.-** Los locales en que deban funcionar las Mesas de Sufragio son designados por **la Oficina Nacional de Procesos Electorales:** Escuelas, Municipalidades, Juzgados, edificios públicos no destinados al servicio de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional o de las autoridades políticas **o en los locales que la Oficina Nacional de Procesos Electorales considere pertinente.**

**Las personas privadas de libertad no condenadas votan en los establecimientos penitenciarios. Las personas internadas en establecimientos de salud o con discapacidad física severa pueden votar en los establecimientos de salud o en su domicilio. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dicta las disposiciones e implementa las acciones para que emitan su voto con las garantías correspondientes.**

**La Oficina Nacional de Procesos Electorales** dispone, en cuanto sea posible, que en un mismo local funcione el mayor número de Mesas de Sufragio, siempre que las cámaras secretas reúnan las condiciones que determina la ley y se mantenga absoluta independencia entre ellas.

La ubicación de las mesas y cabinas de sufragio debe permitir a las personas **con discapacidad** contar con las facilidades necesarias para ejercer su derecho **al voto.**

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 191.-</b> La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación pueden efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones.</p> <p>El día de la elección sólo se pueden difundir proyecciones basadas en el muestreo de las actas electorales luego de la difusión del primer conteo rápido que efectúe la ONPE o a partir de las 22:00 horas, lo que ocurra primero. En caso de incumplimiento, se sancionará al infractor con una multa entre 10 y 100 Unidades Impositivas Tributarias que fijará el Jurado Nacional de Elecciones; lo recaudado constituirá recursos propios de dicho órgano electoral.</p>	<p><b>Artículo 191.-</b> La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación pueden efectuarse hasta <b>veinticuatro (24) horas antes</b> del día de las elecciones.</p>
<p><b>Artículo 203.-</b> En el padrón se consignan los nombres y apellidos, y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio. Asimismo, debe consignarse la declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos, sin perjuicio de su posterior verificación y sujeto a las sanciones previstas en la ley en caso de falsedad.</p> <p>El padrón también contendrá los datos del domicilio, así como la información de la impresión dactilar. Esta última será entregada en formato JPEG a una resolución de 500 píxeles por pulgada (dpi), la misma que será tratada y comprendida en soportes que garanticen su confidencialidad”.</p>	<p><b>Artículo 203.-</b> En el padrón se consignan los nombres y apellidos, y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio. Asimismo, debe consignarse la declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos, sin perjuicio de su posterior verificación y sujeto a las sanciones previstas en la ley en caso de falsedad.</p> <p>El padrón también contendrá los datos del domicilio, así como la información de la impresión dactilar. Esta última será entregada en formato JPEG a una resolución de 500 píxeles por pulgada (dpi), la misma que será tratada y comprendida en soportes que garanticen su confidencialidad.</p>
<p><b>Artículo 233.-</b> Para los países donde exista más de una Mesa de Sufragio, el sorteo de los miembros titulares y suplentes se realiza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los electores con mayor grado de instrucción que contenga la lista correspondiente a la Mesa.</p>	<p><b>Artículo 233.-</b> Para los países donde exista más de una mesa de sufragio, el sorteo de sus miembros se realiza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los electores con mayor grado de instrucción que contenga la lista correspondiente a la mesa.</p> <p><b>Si los miembros de mesa no son contactados por la oficina consular o han presentado excusa o justificación al cargo, el funcionario consular puede completar los miembros de una mesa con los electores peruanos voluntarios debidamente capacitados.</b></p>
<p><b>Artículo 239.-</b> Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mañana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas.</p> <p>Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente. El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general.</p>	<p><b>Artículo 239.- (...)</b></p> <p>Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente <b>que emite la Oficina Nacional de Procesos Electorales.</b> El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general. <b>Se debe implementar de manera gradual y progresiva, siempre que el servicio postal garantice el secreto del voto y su recepción idónea y oportuna por la autoridad electoral.</b></p>
<p><b>Artículo 249.-</b> Los miembros de las Mesas de Sufragio se reúnen en el local señalado para su funcionamiento a las siete y treinta (07.30) horas del día de las elecciones, a fin de que aquellas sean instaladas a las ocho (08.00) horas, a más tardar.</p> <p>La instalación de la mesa de sufragio se hace constar en el Acta Electoral.</p>	<p><b>Artículo 249.-</b> Los miembros de las mesas de sufragio se reúnen en el local señalado para su funcionamiento a las siete y treinta (07.30) horas del día de las elecciones, a fin de que aquellas sean instaladas a las ocho (08.00) horas, a más tardar.</p> <p><b>Los miembros de mesa instalan cualquier mesa de sufragio que se ubique dentro del mismo local de votación, con prioridad de la mesa en que es elector.</b></p> <p><b>La Oficina Nacional de Procesos Electorales asigna la mesa de sufragio al miembro de mesa, según su orden de llegada.</b></p> <p>La instalación de la mesa de sufragio se hace constar en el Acta Electoral.</p>
<p><b>Artículo 351.-</b> Desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta las 8:00 horas del día siguiente de las elecciones, no es permitido el expendio de bebidas alcohólicas de ninguna clase y se cierran los establecimientos, o los espacios de los establecimientos comerciales, dedicados exclusivamente a dicho expendio</p>	<p>Derogación</p>

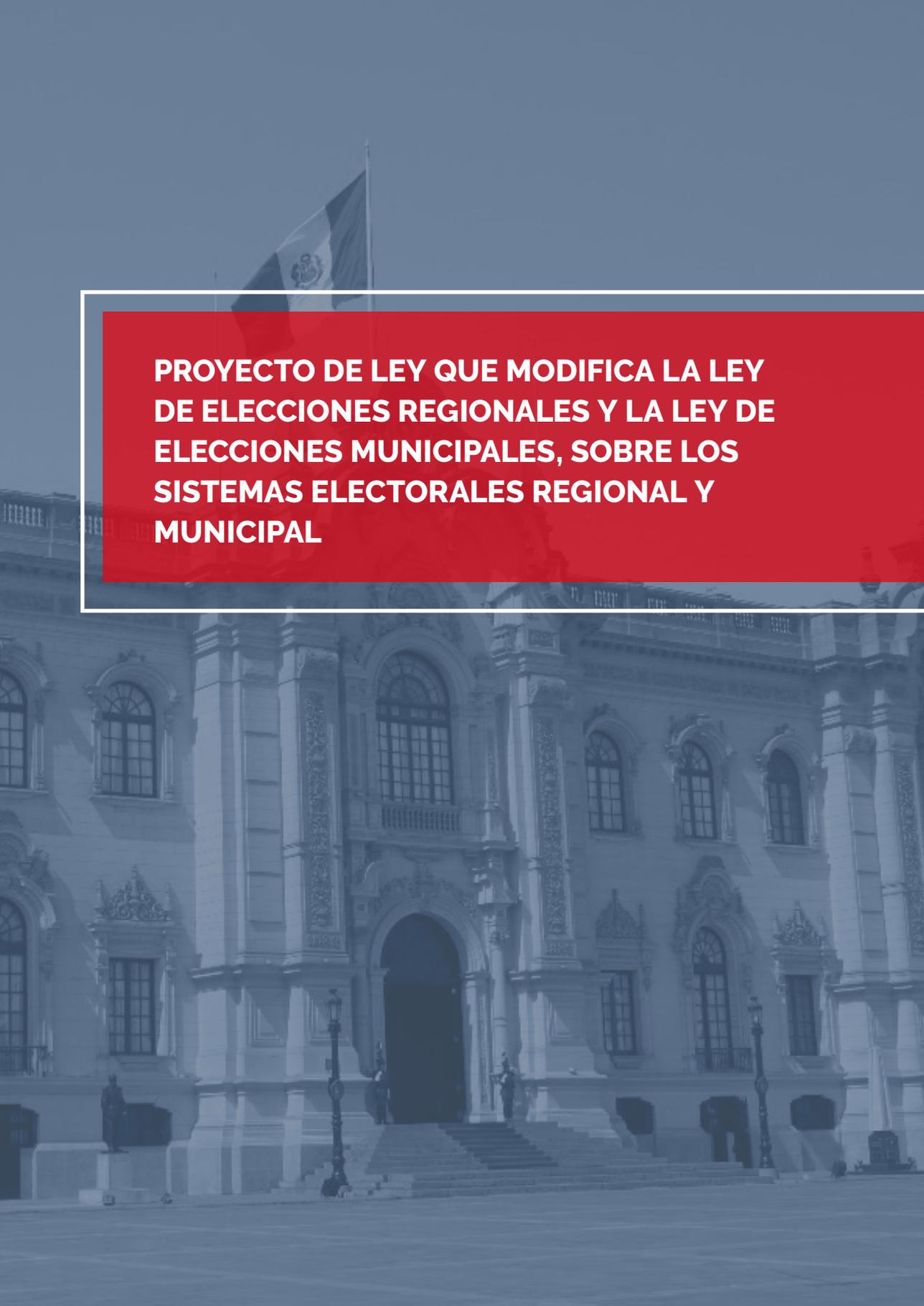
## NEUTRALIDAD

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 346.-</b> Está prohibido a toda autoridad política o pública:</p> <p>a) Intervenir en el acto electoral para coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio, utilizando la influencia de su cargo o de los medios de que estén provistas sus reparticiones.</p> <p>b) Practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato.</p> <p>c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las Mesas de Sufragio.</p> <p>d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinados partidos políticos o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.</p> <p>e) Formar parte de algún Comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.</p> <p>f) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral.</p> <p>Los Jurados Electorales correspondientes formulan las respectivas denuncias ante el Ministerio Público.</p>	<p><b>Artículo 346.-</b> Está prohibido a toda autoridad política o pública:</p> <p><b>a) Coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio.</b></p> <p><b>b) Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato.</b></p> <p>c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las Mesas de Sufragio.</p> <p>d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinadas <b>organizaciones políticas</b> o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.</p> <p><b>e) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral.</b></p> <p>Los Jurados Electorales correspondientes formulan las respectivas denuncias ante el Ministerio Público”.</p>

<p><b>Artículo 347.-</b> Está prohibido a los funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Públicas, a los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia:</p> <p>a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos.</p> <p>b) Imponer que voten por cierto candidato.</p> <p>c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.</p> <p>d) Hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.</p>	<p><b>Artículo 347.-</b> Está prohibido a los funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Públicas, a los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia:</p> <p>a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos.</p> <p>b) Imponer que voten por cierto candidato.</p> <p>c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.</p> <p><b>d) Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato.</b></p>
---	---

382

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Ley N° 28859, que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio</b></p> <p><b>Artículo 4.-</b> Reduce la multa por omisión de sufragio, fija multa por no asistir o negarse a integrar o desempeñar el cargo de miembro de mesa de sufragio y elimina la multa para los peruanos en el exterior</p> <p>Redúcese la multa por omisión de sufragio de cuatro por ciento (4%) de la Unidad Impositiva Tributaria; y confirmase la multa de cinco por ciento (5%) por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio y por negarse a desempeñar el cargo de miembro de mesa, a las sanciones que se sujeta el Cuadro de Aplicación de Multas Diferenciadas según Niveles de Pobreza a que se contrae el artículo 5 de la presente Ley.</p> <p>Para los peruanos en el exterior no se les sancionará con multa a la omisión de sufragio, pero sí se aplicará la multa prevista para los peruanos residentes en el Perú, señalados en los literales a, b y c del artículo siguiente, solamente en los rubros, no asistencia o negarse a integrar mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa.</p>	<p><b>Artículo 4.- (...)</b></p> <p>Para los peruanos en el exterior, <b>en caso no se haya implementado en su país de residencia el voto postal</b>, no se les sanciona con multa a la omisión de sufragio pero sí se aplicará la multa prevista para los peruanos residentes en el Perú, señalados en los literales a, b y c del artículo siguiente, solamente en los rubros, no asistencia o negarse a integrar mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa.</p>

The background of the image is a faded, blue-tinted photograph. At the top, the Mexican national flag is visible on a tall pole. Below the flag, the upper portion of a grand, classical-style building facade is shown, featuring arched windows and ornate architectural details. The lower portion of the image shows the ground level of the building, including a set of wide stone steps leading to a large arched entrance. The overall scene is presented in a monochromatic blue-grey palette, with a prominent red rectangular area overlaid in the upper half containing white text.

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY  
DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE  
ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS  
SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y  
MUNICIPAL**



# PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y MUNICIPAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

## LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y MUNICIPAL

385

### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal.

### **Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales**

Modifícanse los artículos 2, 4, 5, 6, 8, 9, 12 y 13 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, en los siguientes términos:

#### **“Artículo 2.- Elecciones regionales**

Las elecciones regionales se realizan cada **cinco (5)** años para elegir las autoridades de los gobiernos regionales, cuyo mandato proviene de la voluntad popular”.

#### “Artículo 4.- Fecha de las elecciones y convocatoria

Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales **el primer domingo del mes de noviembre** del año en que finaliza el mandato de las autoridades regionales.

El Presidente de la República convoca a elecciones regionales con una anticipación no menor a doscientos setenta (270) días calendario a la fecha del acto electoral.”

#### “Artículo 5.- Elección del Presidente y Vicepresidente

El **gobernador y vicegobernador** regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un periodo de **cinco (5) años**. Para ser elegidos se requiere que la lista respectiva obtenga la votación más alta.”

#### “Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional

El consejo regional está integrado por **entre siete (7) y veinticinco (25)** consejeros.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, **asignando un mínimo de siete (7) consejeros y un consejero adicional por cada 100,000 electores inscritos en el padrón electoral.**”

#### “Artículo 8.- Elección de los miembros del Consejo Regional

Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de **cinco (5) años**.

La elección se sujeta a las siguientes reglas:

- 1. La votación es por lista, en circunscripción única regional.**
- 2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o el cuarenta por ciento (40%) de miembros del Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por los partidos políticos y organizaciones políticas regionales. La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero más próximo.**
- 3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde.**

4. En los departamentos en los que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.

5. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobarán las directivas y reglamentos que fuesen necesarios para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.”

#### “Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos

El **gobernador** y **vicegobernador** y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección”.

#### “Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos

Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una **lista de candidatos al consejo regional**, acompañado de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la **lista de candidatos** por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.

La lista de candidatos **está conformada por el gobernador, vicegobernador y el número de candidatos para el consejo regional**, incluyendo igual número de accesitarios.

**Los candidatos a gobernador y vicegobernador deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.**

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:

1. **No menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones, ubicados de manera alternada.**
2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.

3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.

La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección.

El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.”

#### “Artículo 13.- Requisitos para ser candidato

Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:

(...) 2. **Tener residencia efectiva en la circunscripción electoral para la que postula en los últimos dos (2) años, según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.”**

388

#### **Artículo 3.- Modificación de los artículos de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales**

Modifícanse los artículos 3, 6, 10 y 25 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, los cuales quedan redactado de la siguiente manera:

#### “Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones

El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el **primer domingo del mes de noviembre** del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.”

“Artículo 6.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:

1. Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.
2. **Tener residencia efectiva** en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos, **según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.”**

### “Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos

Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.

**Los candidatos a alcalde deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.**

La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

1. Nombre de la **organización política**.
2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real.
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada, **de manera alternada, por no menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones**, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.”

389

### “Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal

Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un periodo de **cinco (5) años**, en forma conjunta con la elección del Alcalde.

La elección se sujeta a las siguientes reglas:

1. La votación es por lista.
2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la **mayoría absoluta** de los Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.
3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde.

4. **En las provincias en las que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.**
5. El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.”

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y MUNICIPAL

## Exposición de motivos

### 1. Planteamiento del problema

391

Desde la creación de gobiernos regionales electos, se ha podido observar una serie de fenómenos que dan cuenta de la existencia de problemas relacionados con el sistema de representación política subnacional, regulado por la Ley de Elecciones Regionales (LER) y la Ley de Elecciones Municipales (LEM).

Un primer grupo de problemas que son objeto de propuestas de cambio normativo están relacionados con la débil institucionalización de las organizaciones políticas que compiten a nivel subnacional. Las organizaciones políticas de alcance regional, denominadas “movimientos regionales”, han ganado peso político al desplazar, desde el año 2006, a los partidos políticos nacionales, como vencedoras indiscutibles de las elecciones regionales y municipales (ver el gráfico N° 1). Si bien durante las elecciones de 2018 los partidos nacionales han mostrado una recuperación importante, aún siguen por debajo del desempeño mostrado por los movimientos regionales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para evaluar si este repunte de los partidos es parte de una tendencia creciente o fue solo un exabrupto explicado por razones particulares a la campaña (como un posible fenómeno de arrastre de la candidatura de Jorge Muñoz a la alcaldía de Lima Metropolitana por Acción Popular), tendríamos que analizar los datos a mayor detalle y esperar los resultados del próximo proceso electoral subnacional.

Gráfico N° 1: Porcentaje de autoridades subnacionales electas según tipo de organización política (2002-2018)



Fuente: Infogob – Jurado Nacional de Elecciones (JNE)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

392

No obstante, los movimientos regionales no están exentos de los problemas que exhiben los partidos políticos nacionales. En su mayoría, como los partidos, los movimientos regionales constituyen vehículos personalistas efímeros en los que individuos que quieren ser candidatos se unen al inicio del proceso electoral con la finalidad de superar los requisitos exigidos por ley para inscribir sus candidaturas y facilitar la logística del proceso electoral, pero no se mantienen como colectivos duraderos con vínculos estables con la ciudadanía más allá de la elección<sup>2</sup>.

La debilidad organizativa de los partidos políticos nacionales y los movimientos regionales genera una serie de problemas en la política subnacional que esta propuesta busca atender. Para empezar, durante el proceso electoral, abunda la improvisación y el establecimiento de prácticas informales que desvirtúan las leyes existentes relacionadas con la inscripción de candidaturas. Prácticas como la designación de candidaturas a último minuto a partir de negociaciones de las contribuciones económicas que los aspirantes a candidatos pueden hacer a la lista, reemplazan procesos reales de democracia interna<sup>3</sup>. Se abusa también de la figura del domicilio múltiple, permitiendo a ciudadanos

<sup>2</sup> Remy, M. I. "Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia". <http://revistaargumentos.iep.org.pe>, Lima, 3 de julio del 2010. ; Tanaka, M. y Guibert, Y. "Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales". En: Gisela Cánepa, et al., eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2011.; Muñoz, P. y García, A. "Balance de las Elecciones Regionales 2010". En: Gisela Cánepa, et al., eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2011, pp. 8-17; Zavaleta, M. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014; Levitsky, S. "Peru: Challenges of a Democracy without Parties". En: J. Domínguez y M. Shifter, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013; Levitsky, S. y Zavaleta, M. "Why No Party-Building in Peru?" En: S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, y J. I. Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016; Muñoz, P.; Monsalve, M.; Guibert, Y.; Guadalupe, C.; y Torres, J. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico, 2016; Jaramillo, C. *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Tesis de licenciatura. Lima: PUCP, 2018.

<sup>3</sup> Este problema será objeto de otro proyecto de cambio normativo vinculado a la Ley de Organizaciones Políticas.

que no viven en la circunscripción y no conocen a fondo las necesidades y problemas de la misma, puedan postular para ser autoridad. Esto hace, por ejemplo, que ciudadanos que han residido en Lima durante muchos años terminen siendo elegidos alcaldes o gobernadores regionales en departamentos del interior del país. El siguiente caso es ilustrativo. En el año 2014, Hugo Mamani Cabana postula y es elegido como regidor en el distrito de Paucarpata, provincia de Arequipa, departamento de Arequipa; y en el año 2018 postula, siendo también elegido, como consejero regional en el departamento de Moquegua.

Asimismo, los movimientos y partidos alteran el sentido de las cuotas, mecanismos de acción afirmativa que buscan impulsar la participación política y representación de sectores de la población en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y los indígenas. Una práctica generalizada entre partidos y movimientos regionales es combinar los requisitos de las cuotas en un mismo candidato. De hecho, la concurrencia de cuotas en elecciones municipales es bastante alta, siendo las combinaciones más recurrentes las de mujeres-jóvenes y nativos-jóvenes<sup>4</sup>.

Otra práctica común que desvirtúa el mecanismo de cuotas es ubicar a las mujeres e indígenas (en las circunscripciones donde aplica la cuota indígena) en el último tercio de la lista de candidatos al legislativo municipal y regional, como “relleno” para cumplir con la cuota. Por ejemplo, de acuerdo a cifras presentadas por el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), para las elecciones regionales y municipales 2006 y 2010, la mayor parte de candidatas mujeres se concentró en el tercio inferior de las listas de candidaturas en las elecciones provinciales y en el tercio medio de las listas en las distritales<sup>5 6</sup>.

Como se puede observar en las siguientes tablas, esta práctica está lejos de haber acabado. En el proceso electoral de 2018, en todos los casos, la posición promedio de candidatas mujeres y de los candidatos y candidatas indígenas en las listas a consejeros regionales y regidores provinciales y distritales es mayor que la posición promedio que tenían los candidatos que resultaron electos. En todos los casos, también la posición promedio de las candidatas mujeres es mayor, incluso que la de los candidatos indígenas, haciendo

<sup>4</sup> Córdova, B. e Incio, J. L. *La aplicación simultánea de las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos en las elecciones locales*. Documento de trabajo. Lima: Infogob - Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2014.

<sup>5</sup> Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). *Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Cumplimiento de las Cuotas Electorales*. Documento de trabajo. Lima: Mimdes, 2010.

<sup>6</sup> Sobre la brecha de género en la participación y representación política en Perú, ver también: Schmidt, G. D. y Saunders, K. L. "Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates". *Comparative Political Studies*, vol. 37, n.º 6. New York: SAGE Publications 2004, pp. 704-734; Muñoz, P. y Guibert, Y. "Mujeres y política en las Elecciones Regionales y Municipales, 2002-2014". *Argumentos*, año 8, n.º 5. Lima: IEP, 2014, pp. 41-52; Uchuypoma, D. y Zambrano, G. *Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP (Idehpucp) - Konrad Adenauer Stiftung, 2015; Cueva Hidalgo, C.; Freidenberg, F.; y Uchuypoma, D. "Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014)". En: Flavia Freidenberg et al., eds. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 223-248.

menos probable aún su elección. Esto explica la mayor brecha de género en la elección de autoridades subnacionales que se explica más adelante.

Tabla N° 1: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de consejeros regionales y regidores electos en 2018

Promedio - Total regional y municipal		
	Candidatos	Electos
Mujeres	4.41	2.94
Jóvenes	4.93	3.35
Nativos	4.45	3.26

Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 2: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de consejeros regionales electos en 2018

Promedio - Consejo Regional		
	Candidatos	Electos
Mujeres	1.72	1.16
Jóvenes	1.81	1.22
Nativos	1.95	1.21

Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 3: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de regidores provinciales electos en 2018

Promedio - Regidor Provincial		
	Candidatos	Electos
Mujeres	7.06	3.62
Jóvenes	8.08	4.83
Nativos	6.33	3.63

Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 4: Ubicación promedio de candidatas presentados por cuotas versus ubicación promedio de regidores distritales electos en 2018

Promedio - Regidor Distrital		
	Candidatas	Electos
Mujeres	4.26	2.98
Jóvenes	4.63	3.25

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

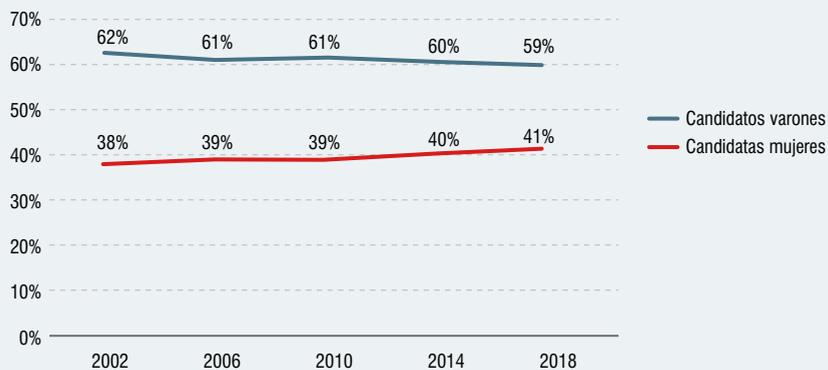
Estas dos prácticas hacen que, a pesar de cumplir formalmente con la cuota de género y la cuota indígena para asegurar la inscripción de las listas, sean muy pocas las mujeres e indígenas efectivamente elegidas como consejeras regionales y regidoras municipales. Veamos primero el caso de las mujeres. Como se puede ver en los gráficos a continuación, a pesar de que se observa la tendencia creciente a presentar más mujeres como candidatas a consejeras regionales y regidoras, incluso superando el mínimo de 30% establecido como cuota (gráficos N° 2, N° 4 y N° 6), en la práctica, el porcentaje de mujeres que son electas como autoridades no supera el treinta por ciento (30%) a nivel regional y provincial (gráficos N° 3 y N° 5). Incluso tres gobiernos regionales (los gobiernos de Lima Provincias, Piura y Tumbes) no eligieron ni una mujer como consejera en el último proceso del año 2018. A nivel distrital la brecha de género pareciera ser menor. Pero si bien a nivel distrital finalmente se llega a elegir 30% mujeres como regidoras desde el 2014, este porcentaje (31%) está aún muy cerca del mínimo.

A esto se debe sumar que las mujeres, incluso si son electas, deben enfrentar barreras adicionales a la participación política como lo que es la práctica del denominado “acoso político”: acciones u omisiones que buscan menoscabar, limitar, anular, impedir, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos<sup>7</sup>. La significativa incidencia del acoso político merece una discusión seria que dé lugar a una ley que establezca mecanismos efectivos de identificación, prevención, atención y sanción de estas prácticas discriminatorias que con frecuencia pueden manifestarse en diversas formas de violencia física, sexual, psicológica, patrimonial y simbólica, entre otras, contra mujeres que aspiran a participar en política<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Proyecto de ley N° 3903/2018-CR, presentado por congresistas del grupo parlamentario Nuevo Perú, a propuesta de la congresista Indira Huilca Flores, el 12 de febrero del 2019. Ver también el proyecto de ley N° 673/2016-CR, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, el 23 de noviembre del 2016.

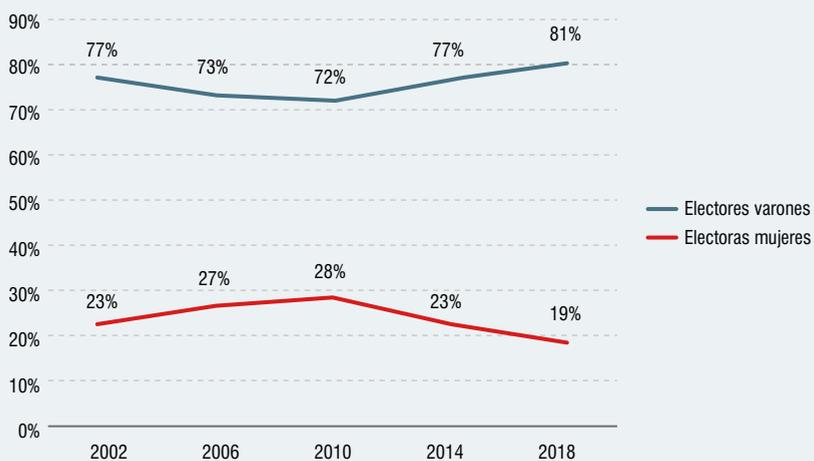
<sup>8</sup> Sobre este tema ver: Quintanilla, T. *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*. Lima: Flora Tristán - Calandria - Diakonia, 2012; Ruiz Bravo, P. y Córdova, L. “Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura-Perú”. En: Alejandra Boschetti *et al.*, eds. *Resonancias de género: investigación, políticas y estrategias transformadoras*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Argentina, 2011, pp. 166-181; Asociación Civil Transparencia. *Primer reporte de acoso político hacia las mujeres*. Informe. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2014.

Gráfico N° 2: Porcentaje de candidatos y candidatas, por género, al Consejo Regional (2002-2018)



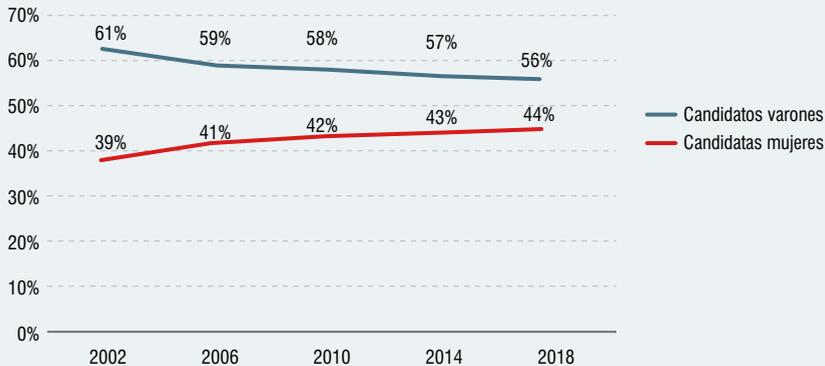
Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 3: Porcentaje de mujeres y varones electos como consejeros regionales (2002-2018)



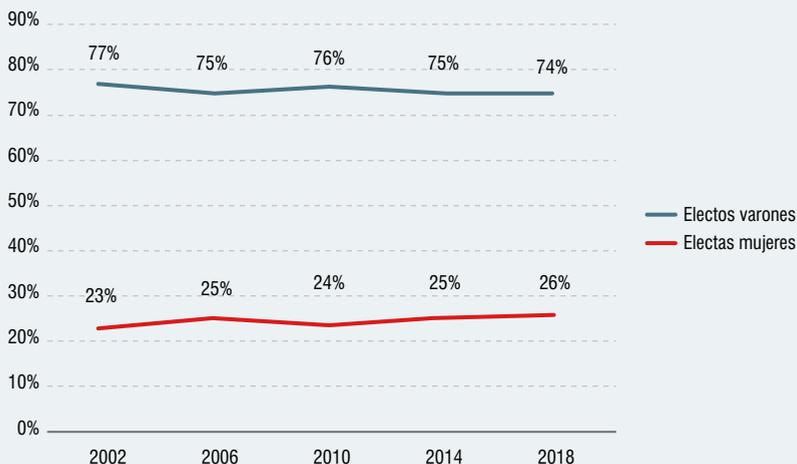
Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 4: Porcentaje de candidatos y candidatas, por género, al Concejo Provincial (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 5: Porcentaje de mujeres y varones electos como regidores provinciales (2002-2018)



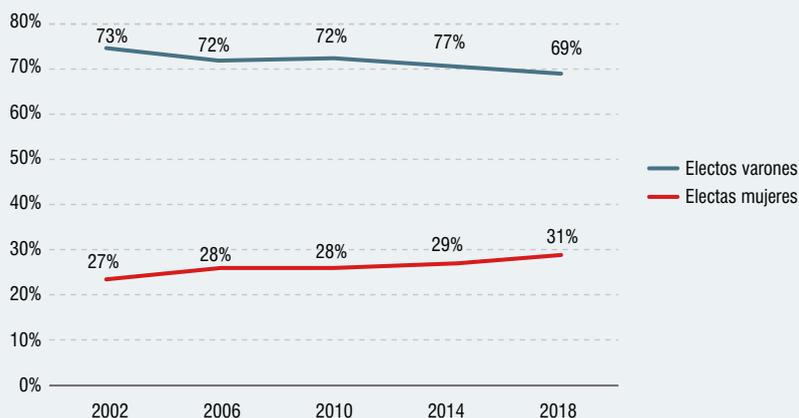
Fuente: Infogob - JNE  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 6: Porcentaje de candidatos y candidatas, por género, al Concejo Provincial (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 7: Porcentaje de mujeres y varones electos como regidores provinciales (2002-2018)



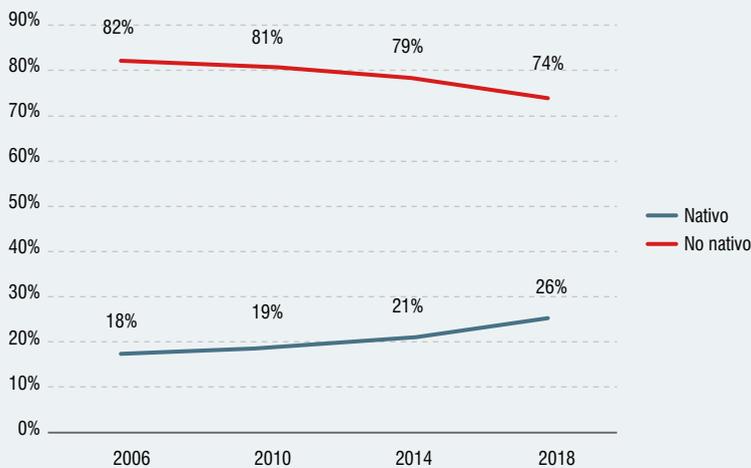
Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En segundo lugar, se constata subrepresentación de los pueblos indígenas en la conformación de los consejos regionales, incluso en circunscripciones (departamentos o provincias) en los que se tiene información abundante respecto de la gran cantidad de población indígena existente<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, según información del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en las elecciones regionales y municipales del año 2014 no se tuvo ningún consejero regional electo que se identificara como indígena o respondiera a dicha cuota en los departamentos de Apurímac, Cusco, Huancavelica, Ica, Loreto, Madre de Dios, Puno, San Martín y

Ello pese a que el ámbito en que dispone la aplicación de la cuota se ha ido ampliando en el territorio nacional<sup>10</sup>. Si se analizan las candidaturas a consejeros/consejeras regionales (con cálculos sobre la base de los departamentos y provincias en que esta cuota resulta de aplicación), se constata que quienes postulan como parte de la cuota nativa o indígena responden a alrededor de 20% (incluso con una cifra tope de 26% en la última elección), pero que quienes resultan como autoridades electas, en los últimos procesos electorales, no representan ni el 15% mínimo contemplado en la cuota (10%, 7% y 12%, en los tres últimos procesos electorales).

Gráfico N° 8: Porcentaje de candidatos nativos y no nativos al Consejo Regional (2002-2018)



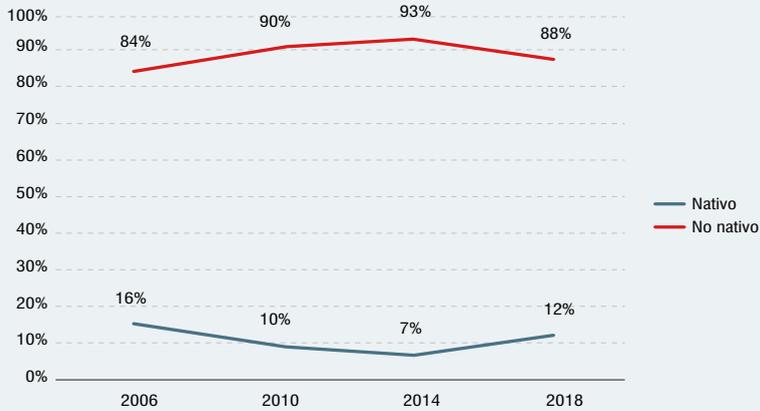
399

Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Apurímac, pese a que estos departamentos formaban parte de los 18 en los que se aplicó la cuota en dicha elección. En el caso de las elecciones regionales y municipales de 2018, también según información de dicho organismo electoral, no hay representantes indígenas en los Consejos Regionales de Madre de Dios o Lambayeque, ambos departamentos en los que sí se aplica la cuota indígena.

<sup>10</sup> Según información del JNE, en el año 2002 se aplicó en 11 departamentos y 29 provincias, lo que se mantuvo para la elección del año 2006. En el 2010, sin embargo, esta cifra se incrementó a 13 departamentos y 30 provincias, alcanzando el 2014, 18 departamentos y 92 provincias. Para la última elección, del año 2018, se ha aplicado en 20 departamentos y 131 provincias.

Gráfico N° 9: Porcentaje de nativos y no nativos electos como consejeros regionales (2002-2018)

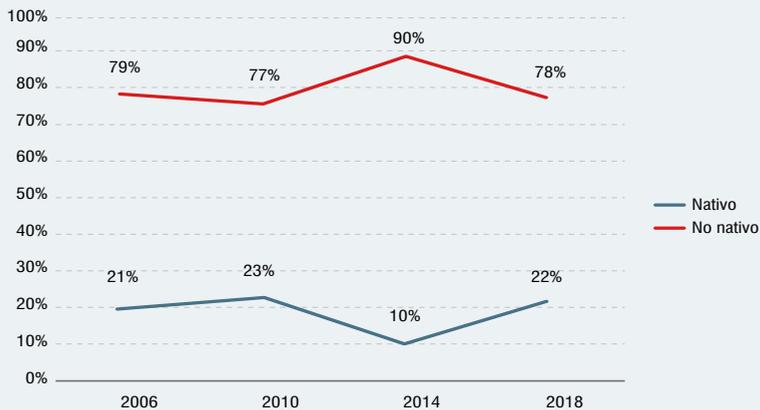


Fuente: INFOgob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En las elecciones de regidores municipalidades provinciales, se observa también una brecha entre el porcentaje de candidatos indígenas e indígenas electos como autoridades, aunque las cifras sí son algo superiores en la representación. Para las candidaturas, estas bordean también el 20%, aunque generalmente lo superan (con la excepción de la elección del año 2014, en que se redujo hasta el 10%). Por su parte, los regidores provinciales electos superan la cuota del 15% en la última elección, pero por muy poco (16%), con cifras considerablemente menores en procesos electorales previos.

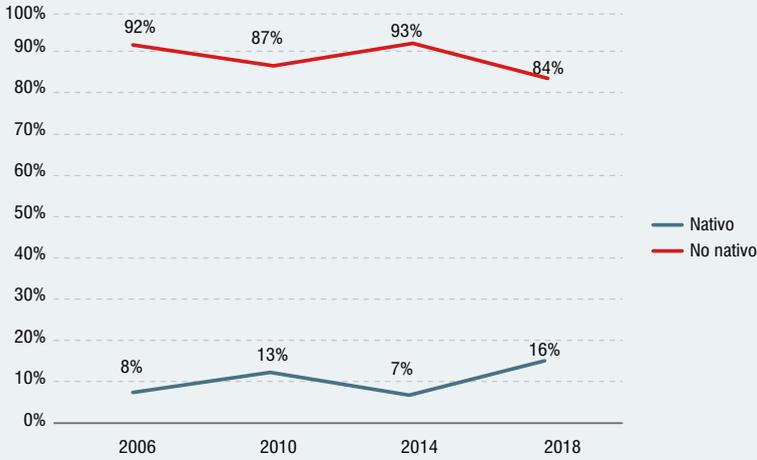
400

Gráfico N° 10: Porcentaje de candidatos nativos y no nativos al Concejo Provincial (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

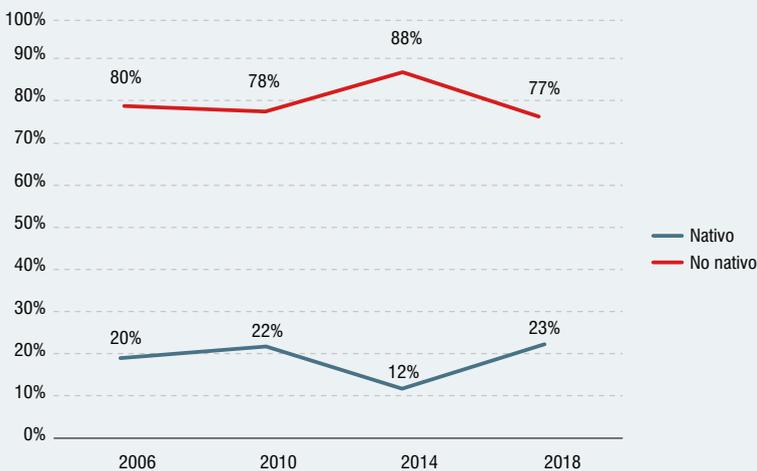
Gráfico N° 11: Porcentaje de nativos y no nativos electos como regidores provinciales (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

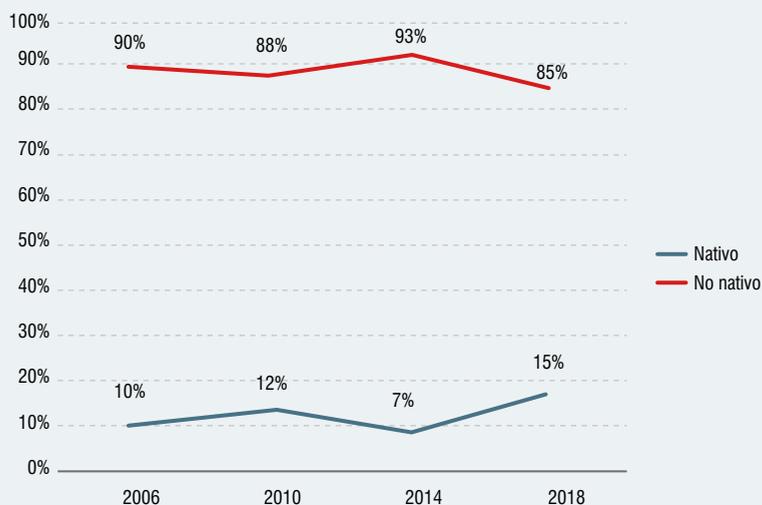
Si se analizan las cifras de manera global, tampoco es que se pueda concluir en una representación –siquiera descriptiva o cuantitativa– de los representantes de los pueblos indígenas.

Gráfico N° 12: Porcentaje de los candidatos nativos y no nativos en elecciones regionales y municipales (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE  
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 13: Porcentaje de candidatos nativos y no nativos electos en los procesos regionales y municipales (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

402 En síntesis, debido a la recurrencia de prácticas informales a la hora de inscribir candidaturas, la proporción de mujeres e indígenas **electos** a los órganos legislativos subnacionales es menor que la cuota de 30 y 15%, respectivamente. Y si bien la cuota indígena parece funcionar un poco mejor a nivel que la de género, aún existe espacio para mejorar.

## 2. Propuestas para mejorar la representación regional y local

Para hacer frente a estos problemas relacionados con la representación política, se proponen las siguientes medidas:

### 2.1 Eliminar domicilio múltiple

En primer lugar, eliminar la posibilidad de utilizar la figura de domicilio múltiple, registrando la candidatura con una dirección diferente a la consignada en el Documento Nacional de Identidad (DNI), sustentando la postulación con documentos de “residencias u ocupaciones habituales”, en la línea de lo que hoy permite el artículo 6 de la Ley de Elecciones Municipales (y que remite expresamente a la figura del domicilio múltiple del artículo 35 del Código Civil).

Con este cambio, aquellas personas que desean ser candidatos a los gobiernos regionales y municipales deben contar con un mínimo de residencia efectiva de dos (2) años en la localidad registrada en el domicilio de su DNI. Esta medida garantizará que las autoridades subnacionales electas residan en las localidades que gobiernan y se encuentren más cerca de los ciudadanos y sus necesidades.

## 2.2 Paridad de género con alternancia en listas de candidatos al Consejo Regional y al Concejo Municipal

En segundo lugar, establecer como criterio para la inscripción de listas de candidatos al Consejo Regional y al Concejo Municipal la paridad de género (50% de varones y 50% de mujeres), con alternancia en las listas. Esto quiere decir que la conformación de la lista debe seguir una secuencia mujer-varón-mujer-etc., o varón-mujer-varón-etc., desde la candidatura a primer regidor hasta el último candidato a suplente. Dado que, conforme a la propuesta, la elección de los legislativos subnacionales utilizará la lista cerrada tanto en las elecciones municipales como en las regionales, esto implicará que, finalmente, se elegirá un número equivalente de varones y mujeres al Consejo Regional y el Concejo Municipal.

En ese sentido, este proyecto de ley plantea que las listas de candidatos en circunscripciones plurinominales tengan un mandato de paridad y alternancia entre varones y mujeres. Consideramos que nuestro país debe sumarse a la tendencia regional de adoptar medidas que apunten a lograr la paridad de género en la representación política, como parte de las acciones contra la exclusión y subordinación de las mujeres en la vida política y social en nuestro país<sup>11</sup>. Esta propuesta permitirá que un sector en situación de vulnerabilidad, que además representa la mitad de la población, cuente con mejores condiciones para participar de forma efectiva en la toma de decisiones, un componente esencial para el fortalecimiento de la democracia.

De hecho, diversos tratados internacionales a los que el Perú está sujeto promueven este tipo de medidas con la finalidad de garantizar la igualdad política de la mujer, como la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará). Además está la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA),

<sup>11</sup> Ver al respecto: Freidenberg, Flavia y Lajas García, Sara. *¡Leyes vs Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. Documento de Trabajo N° 196. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2017.; y Htun, Mala y Piscopo, Jennifer. *Women in politics and policy in Latin America and the Caribbean. Conflict Prevention and Peace Forum. CPPF Working Papers on Women in Politics N° 2*. New York: Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, 2014.

que en su artículo 9 señala que: “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial (...) contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”. Asimismo, el Perú promueve también en su legislación nacional la igualdad de género (Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N° 28983), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

En la región es clara la tendencia a implantar políticas de cuotas de género con mandato de alternancia, tal como podemos ver en la Tabla N° 5.

Tabla N° 5: Comparativo de datos sobre medidas para representación de las mujeres en América Latina

País	Año de introducción y modificaciones de la cuota de género	Cuota de género	Alternancia
Argentina	1991 (2001 y 2017)	50%	Sí
Brasil	1995 (1997 y 2009)	30%	No
Bolivia	1997 (1999, 2005 y 2010)	50%	Sí
Chile	2015	40%	No
Colombia	2000	30%	No
Ecuador	1997 (2000 y 2009)	50%	Sí
México	2002 (2004, 2012 y 2017)	50%	Sí
Venezuela	1998	40%	Sí

Fuente: Constituciones y leyes electorales de cada país  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Existe además un amplio consenso sobre la necesidad de incluir la paridad con alternancia en el Perú como una medida para asegurar la participación efectiva de más mujeres en la política. Esta propuesta no es nueva, sino que diversos proyectos de ley presentados, incluso desde hace más de una década, en mayor o menor medida la incluyen. En ese sentido, se tiene los siguientes:

Tabla N° 6: Proyectos de ley presentados sobre la paridad y alternancia

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 01217	Congreso de la República - Cédula parlamentaria aprista	2001	Cuota de género y la alternancia en las listas electorales de los partidos políticos, movimientos y agrupaciones.
Proyecto N° 0582	Congreso de la República - Multiparlamentario	2003	Paridad y la ubicación alternada de los candidatos en las listas para el Congreso de la República, municipalidades y gobiernos regionales.
Proyecto N° 268/2011-JNE	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto N° 590/2011-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto N° 02191/2012-CR	Congreso de la República - Perú Posible	2013	Nueva cuota de género e implementa la alternancia en las elecciones generales, regionales y locales.
Proyecto N° 1313/2016-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2017	50% de hombres y de mujeres, alternándose en las listas al Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales.
Proyecto N° 1315/2016-PE	Poder Ejecutivo	2017	En listas de candidatos para cargos de dirección del partido y candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres no puede ser inferior a 50% del total de participantes en las listas de candidatos, debiendo respetar el mandato de alternancia de género cuando menos en la primera mitad de la lista.
Proyecto N° 1751/2017-CR	Congreso de la República - Congresistas no agrupados (recoge las propuestas del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral constituido al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, presidido por la congresista Patricia Donayre)	2017	Listas de candidatos para Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales deben estar compuestas por un número no menor de 50% de mujeres o de hombres.
Proyecto N° 3185/2018-PE	Poder Ejecutivo	2018	Establece la bicameralidad e incluye entre sus propuestas de sistema electoral la paridad y alternancia en las listas.
Proyecto N° 3461/2017-CR	Congreso de la República - Alianza por el Progreso	2018	Ley de Reforma Constitucional, a fin de implementar en el Congreso de la República un sistema bicameral con paridad entre hombres y mujeres.
Proyecto N° 3538/2017-CR	Congreso de la República - Congresistas no agrupados	2018	Principio de la paridad de género en la representación política nacional, mediante la inscripción de listas de candidatos a cargos partidarios y de elección popular que incorporen la paridad alternada de hombres y mujeres o viceversa.

## 2.3 Cifra repartidora diferenciada para cuota indígena

Adicionalmente a plantear mecanismos de acción afirmativa para promover la efectiva representación de mujeres en los órganos de elección popular, se considera importante proponer también medidas para hacer efectiva la representación política indígena.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 191, habilita a que la ley establezca porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales y concejos municipales<sup>12</sup>. Ello responde, además, al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, que contiene un mandato por el cual los pueblos indígenas deben gozar plenamente de sus derechos, sin obstáculos ni discriminación, lo que incluye a los derechos de participación política, para lo cual se deben allanar las dificultades que experimentan dichos pueblos<sup>13</sup>.

En ese marco constitucional, se plantea un sistema de cuotas electorales, que, para estos efectos, exige la inclusión de un quince por ciento (15%) de representantes de pueblos indígenas en las listas a los Consejos Regionales y a los Concejos Municipales.

Sin embargo, como se pudo constatar con las cifras presentadas, estas cuotas han probado ser insuficientes para generar representación, tanto si esta se entiende desde un enfoque cuantitativo o de “representación descriptiva” (cantidad de autoridades electas como producto de la cuota en proporción a la dimensión real de la población indígena), como desde uno más bien cualitativo o de “representación sustantiva”<sup>14</sup> (promoción de la agenda de los pueblos indígenas con la asunción del cargo para la agenda de gobierno y el diseño de políticas públicas)<sup>15</sup>.

Para contrarrestar esta falta de representación, diversas bancadas han planteado propuestas en el ámbito nacional y subnacional (regional, especialmente). En atención a lo primero, se ha propuesto crear un distrito electoral especial indígena.

<sup>12</sup> Este apartado del artículo, en su versión vigente, es el producto de las modificaciones efectuados en los años 2002 y 2005.

<sup>13</sup> Artículos 2 a 5 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>14</sup> Algunos la califican como “representación democrática”. Mainwaring, S.; Bejarano, A. M.; y Pizarro, E. The Crisis of Democratic representation in The Andes: An Overview. En S. Mainwaring. En: A. M. Bejarano y E. Pizarro, eds. *The Crisis of Democratic representation in The Andes*. Stanford: Stanford University Press, 2008. Citado por: Paredes, M. *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) / Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2015.

<sup>15</sup> Paredes, M. *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: JNE / IEP, 2015.

Tabla 7: Proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 2965/2017-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial de los pueblos afroperuanos con 2 escaños.
Proyecto N° 2752/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena con 3 escaños (quechua, aymara, amazónico)
Proyecto N° 3423/2018-CR	Congreso de la República – Nuevo Perú	2018	Representación de la población indígena y afroperuana en el Congreso.

Fuente: Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

De otro lado, para el ámbito regional, se han presentado proyectos de ley dirigidos a generar representación de indígenas y, en la práctica, reservando posiciones para estos grupos. Lo que se plantea es que el modo de acceder a los cargos de consejero regional se determine de manera diferenciada para quienes tienen la condición de indígena y quienes no. Con ello, se asegura que las posiciones adicionales que el JNE crea en los Consejos Regionales y que responden, entre otras razones, al cumplimiento efectivo de las cuotas electorales (sobre todo en el caso indígena, para garantizar representación a las y los indígenas, y a quienes no tienen esta condición), permitan, en la práctica, que sean hombres y mujeres indígenas los elegidos/as, y no que estas posiciones no les queden reservadas debido al orden que se otorga a los representantes indígenas en las listas de candidatos<sup>16</sup>.

407

<sup>16</sup> El proyecto de ley del JNE (proyecto de ley N°2098/2017-JNE), incluido en el cuadro, ilustra cómo funciona el cálculo de la cifra repartidora con la propuesta, en comparación con el modo en que se aplica en la actualidad. En concreto, para la provincia de San Ignacio en Cajamarca, que tiene cuatro consejeros, tres que corresponderían a la cuota, pero que derivó únicamente con la elección de un consejero indígena en las Elecciones Regionales 2014, lo que se revertiría luego, llegando a tres consejeros indígenas en caso se aplique el nuevo método de cálculo propuesto.

Tabla N° 8: Proyectos de ley sobre medidas para representación indígena en el nivel regional

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 0268/2016-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2016	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas.
Proyecto N° 1670/2016-CR	Congreso de la República - No agrupados	2017	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas.
Proyecto N° 2098/2017-JNE	Jurado Nacional de Elecciones (producto del Grupo de Trabajo para la Participación Política Indígena) <sup>17</sup>	2017	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas.

Fuente: Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

408

Desde el análisis efectuado, este modo distinto de calcular la cifra repartidora garantiza que las posiciones adicionales (que corresponden al 15% del porcentaje de la cuota) sean efectivamente ocupadas por representantes indígenas, independientemente del orden que asignen los partidos a los candidatos y candidatas, ya que el reparto se efectúa diferenciadamente entre ambas listas de candidaturas (indígenas y no indígenas).

Por ello, se estima que debe incorporarse la propuesta, para el nivel regional y el ámbito municipal provincial, ya que en ambos se presentan los mismos problemas de subrepresentación y no hay diferencias sustanciales entre los sistemas electorales que dificulten su aplicación.

<sup>17</sup> Este grupo de trabajo fue creado por Resolución N° 085-2016-P/JNE, de 2 de junio de 2016, emitida por la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, atendiendo al pedido de las organizaciones nacionales indígenas, campesinas y nativas, que se inició en el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas (GTPI), constituido por el Ministerio de Cultura, y que derivó en este grupo de trabajo especializado. Las organizaciones –la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA)– aprobaron esta iniciativa, que posteriormente fue presentada por el JNE como proyecto de ley.

### 3. Reforma del sistema electoral regional

Un segundo conjunto de propuestas de cambio normativo está relacionado con problemas detectados generados como producto de la reforma del sistema electoral regional realizada el año 2009 (antes de la elección del 2010), mediante la aprobación de la Ley N° 29470 (segunda elección regional, en caso no se alcanzara por lo menos el 30% de los votos en la primera elección; separación de la elección de la llamada fórmula regional –presidente y vicepresidente regional– y la de los consejeros regionales; y elección por circunscripción provincial).

Como sucede también a nivel local, la improvisación y personalización de la política regional se tradujo en el 2006 en un elevado número de listas en contienda para las elecciones regionales. Esto, a su vez, produjo elevados niveles de fragmentación electoral por la dispersión del voto entre múltiples candidaturas, permitiendo que varios gobiernos regionales fueran electos con bajos porcentajes de votos válidos. Además, luego de asumir el cargo, muchas de estas autoridades exhibieron, por lo general, pobres resultados en términos de gestión y confrontaron una serie de retos en el plano de la gobernabilidad política, como su continuo cuestionamiento por cargos de corrupción o la irrupción de conflictos<sup>18</sup>.

Este contexto motivó esfuerzos de reforma para revisar el sistema de gobierno y de elección del gobierno regional de cara a las elecciones regionales del 2010. El problema fue que las reformas emprendidas con la finalidad de dotar de mayor representatividad y legitimidad a los gobiernos regionales a ser electos en el 2010 parecen haber sido hechas sin un estudio técnico de base y de manera improvisada. Así, lejos de resolver los problemas detectados, la adopción de la segunda elección (o segunda vuelta) para elecciones regionales, la separación de la elección del gobernador regional del consejo regional y el establecimiento de circunscripciones provinciales para la elección de consejeros regionales han intensificado los problemas de representación existentes y creado nuevos problemas de gobernabilidad a nivel regional.

Primero, estudios comparados muestran que la segunda elección (o segunda vuelta) no favorece necesariamente el establecimiento temprano de coaliciones o alianzas electorales, por lo que en lugar de evitar la fragmentación electoral –como los reformadores esperaban– puede intensificarla<sup>19</sup>. Como sostuvo Remy ya en el 2010, “en condiciones de desorganización de la política (de una política no organizada por opciones colectivas fuertes, sino por individualidades), una reforma electoral interesante,

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo: Zavaleta, M. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2014; y Muñoz, P.; Monsalve, M.; Guibert, Y.; Guadalupe, C.; y Torres, J. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico, 2016.

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo: Wright, S. G. y Riker, W. H. “Plurality and Runoff Systems and Numbers of Candidates”. *Public Choice*, vol. 60, n.º 2. Dinamarca: Kluwer Academic Publishers, 1989, pp. 155-175; Fujiwara, T. A “Regression Discontinuity Test of Strategic Voting and Duverger’s Law”. *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 6, n.º 3–4. Amsterdam: Now Publishing Inc., 2011, pp. 197-233.

valiosa, como la segunda vuelta, parece tener un efecto perverso: la instalación de la 'tinka' electoral.<sup>20</sup> Por ello, no sorprende que durante el último proceso electoral regional y municipal se inscribieran un total de 181 movimientos regionales, y que, de estos, 76 no ganara ni un solo cargo de elección popular, es decir, ni siquiera una regiduría<sup>21</sup>.

De hecho, un estudio realizado ha confirmado que la introducción de la segunda elección regional tuvo como efecto un incremento significativo del número de candidatos a gobernador regional: el número de candidatos en las elecciones para gobernador de 2010 y 2014 aumentó, en promedio, en un margen de alrededor de 2.2 más que el número de candidatos para las elecciones municipales<sup>22</sup>. Más aún, como lo muestra el gráfico N° 14, la fragmentación electoral también se ha incrementado. Como se observa, el indicador de fragmentación electoral promedio a nivel regional se ha incrementado a partir del año 2010, pasando de 5.44 a 6.46 partidos efectivos. Nuevamente, esto contrasta con lo sucedido a nivel municipal, donde a nivel provincial se observa un descenso importante de la fragmentación electoral promedio en el 2006 y luego una tendencia estable, mientras que en el distrital se observa una tendencia hacia la baja de la fragmentación promedio, aunque tenue.

Gráfico N° 14: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral regional

410



Fuente: Infogob - JNE  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

<sup>20</sup> Remy, M. I. "Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia". <http://revistaargumentos.iep.org.pe>, Lima, 3 de julio del 2010.

<sup>21</sup> Infogob - JNE.

<sup>22</sup> Torres, Javier y Díaz, Guillermo. " ' Effects of runoff voting rules on number of parties and candidates' political experience: Evidence from a law change in Peru". *European Journal of Political Economy*. 2019. Ver en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268018301642?via%3Dihub>.

Gráfico N° 15: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral provincial



Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 16: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral distrital



Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Segundo, la elección de un Consejo Regional de forma simultánea a los primeros comicios electorales (primera vuelta) de la elección del gobernador junto con la elección directa de consejeros regionales por provincia, ha terminado generando un problema mayor de gobernabilidad, al abrirse la posibilidad de elegir gobiernos divididos con un gobernador sin mayoría. Esto último debiera haber sido evidente considerando los elevados niveles de fragmentación regional. De hecho, en el extremo, esta medida podría suponer que un gobernador no tenga en el Consejo Regional ningún representante, en caso salga elegido en segunda elección (o segunda vuelta) un candidato cuya lista a consejero haya quedado segundo en todas

las provincias<sup>23</sup>. De hecho, los resultados electorales confirmaron estas sospechas (ver la Tabla N° 9).

Tabla N° 9: Número de departamentos según porcentaje de consejeros regionales del partido/movimiento del gobernador regional electo (2002-2018)

Porcentaje	2002	2006	2010	2014	2018
0%	0	0	0	1	0
De 1% - 10%	0	0	1	0	0
De 10% - 20%	0	0	3	5	3
De 20% - 30%	0	0	2	4	8
De 30% - 40%	0	0	6	3	1
De 40% - 50%	0	0	3	2	4
De 50% - 60%	1	2	6	4	6
De 60% a 70%	11	10	2	3	2
De 70% a más	13	13	2	3	1
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

412

Tercero, los escasos estudios realizados sobre la materia muestran que, en la práctica, los consejeros regionales electos por provincia terminan compitiendo con los alcaldes provinciales para legitimarse como “gestores” frente a la población provincial, en lugar de promover una mejor representación territorial que contribuya a la coordinación entre niveles de gobierno y trabajar de forma conjunta por el desarrollo de sus departamentos<sup>24</sup>. Además, la representación provincial en el legislativo regional refuerza una larga tradición localista tendiente hacia la atomización y municipalización<sup>25</sup>, en lugar de coadyuvar al menos a generar identidades departamentales más fuertes<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Remy, M. I. “Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia”. <http://revistaargumentos.iep.org.pe>, Lima, 3 de julio del 2010.

<sup>24</sup> Muñoz Chirinos, P. y Asociación Servicios Educativos Rurales (SER). *La incertidumbre de la política regional: Estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: SER, 2008; Quiñones, P. Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino. En: R. Hernández Asensio, F. Eguren y M. Ruiz, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIV*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2012; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). *Estudio de Desarrollo Territorial - Perú 2016*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2016.

<sup>25</sup> Demanda popular de creación de nuevas municipalidades, especialmente distritales, y municipalidades de centros poblados.

<sup>26</sup> La preeminencia de identidades locales en la población impidió, asimismo, la creación de macrorregiones vía la fusión de departamentos en el 2005, cuando la población consultada en referéndum lo rechazara de forma contundente, cuestionando así el modelo de regionalización propuesto en la reforma constitucional y desarrollado en la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783. Para más, ver: Urrutia, J. “Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda”. En: M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, y J. Urrutia, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA IX*. Lima: Sepia, 2002; Remy, M.I. “Autoridad, gobierno y ciudadanía: sociedades rurales en democracia”. En: Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia

Para enfrentar los problemas generados por la reforma señalada y contribuir a generar mejores condiciones para la gobernabilidad regional en un contexto de gran desorganización política, se plantea cambiar los siguientes elementos del sistema electoral del gobierno regional. En primer lugar, para facilitar la formación de mayorías legislativas y evitar las situaciones de conflictividad dentro del gobierno regional, se propone volver a juntar en una sola lista la elección del Ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales), como sucede con el caso municipal. Esto se realizaría con la finalidad de evitar la multiplicación de gobiernos regionales divididos y contribuir así a la gobernabilidad regional.

Con la misma finalidad, se plantea, en segundo lugar, tomar como referencia el modelo municipal peruano que tiene ya más de tres décadas en funcionamiento y otorgar un premio de escaños en el Consejo Regional a la lista ganadora. En este caso, se propone otorgar un premio de cuarenta por ciento (40%) de escaños a la lista ganadora, en caso ganara la elección con menos de dicho porcentaje, y distribuir el resto de consejerías de forma proporcional a los votos obtenidos por las otras listas, utilizando la cifra repartidora. Esto aseguraría que el gobernador electo cuente con una primera mayoría, facilitando el gobierno y disminuyendo tensiones entre el Ejecutivo y Legislativo regional.

En tercer lugar, con la finalidad de hacer viable este nuevo modelo y de incrementar los incentivos para que aspirantes a candidatos se unan en alianzas o formen juntos movimientos regionales, se propone eliminar la segunda elección (o segunda vuelta) para la elección de gobernador y vicegobernador. Idealmente, esto moderaría la tendencia observada a la creciente fragmentación electoral. Esta propuesta tiene, además, como ventaja, un ahorro considerable de recursos al fisco.

En cuarto lugar, se propone cambiar la circunscripción para la elección de consejeros por una circunscripción única regional. Esta medida contrarrestaría la lógica localista que suele primar en la ciudadanía y que atenta contra la consecución de proyectos colectivos que impulsen el desarrollo (y proyectos de infraestructura) de escala departamental. Para operativizar este tercer cambio, resulta preciso también cambiar, finalmente, el criterio para la asignación del número de consejeros a ser elegidos en cada gobierno regional. Por ello, del criterio territorial (número de provincias) se propone un criterio poblacional: Un (1) consejero por cada cien mil (100 000) habitantes, teniendo como mínimo siete (7) consejeros y un máximo de veinticinco (25). De acuerdo a los cálculos preliminares realizados, esto contribuiría además a corregir los desbalances que la actual

Oliart, eds. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA X*. Lima: Sepia, 2004; Quiñones, P. "Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino". En: R. Hernández Asensio, F. Eguren y M. Ruiz, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIV*. Lima: Sepia, 2012; Rojas Medrano, J. C. *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*. Lima: Promoción y Capacitación para el Desarrollo del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Promcad - Inicam) - Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 2013; Barrio de Mendoza, R. "Más vecinos, más distrito: la transición de la tenencia de tierra y su relación con la formación de una municipalidad de centro poblado en la Comunidad Campesina de Chacán, Cusco". En: A. Diez, E. Ruez y R. Fort, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XV*. Lima: Sepia, 2014; Zeballos, E. Movilidad poblacional y municipalización de la vida rural en las zonas altoandinas de Arequipa. En: F. Durand, J. Urrutia y C. Yon, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVI*. Lima: Sepia, 2016

distribución de consejeros por departamento genera, penalizando a departamentos más poblados que no cuentan con un número elevado de provincias. Un ejemplo de inequidades en la representación se observa al comparar el caso de Áncash con Piura y Arequipa. Áncash cuenta actualmente con 25 puestos de consejero regional, mientras que Piura, el tercer departamento con más electores, solo cuenta con 17. Así, mientras que Áncash tiene un consejero por cada 34 825 habitantes, en Arequipa se tiene tan solo uno por cada 64 732 (ver la Tabla N° 10).

Tabla N° 10: Proyección de distribución de número de consejeros regionales por departamento, según criterio poblacional

Circunscripción	Electores	N° consejeros (actual)	N° consejeros (propuesta)	Diferencia
La Libertad	1 372 611	18	15	3
Piura	1 341 718	18	11	7
Arequipa	1 100 447	17	14	3
Cajamarca	1 069 604	16	19	-3
Cusco	981 493	15	21	-6
Lambayeque	941 173	15	10	5
Junín	936 888	15	13	2
Puno	901 482	15	19	-4
Áncash	870 629	14	25	-11
Callao	792 637	13	9	4
Lima Provincias	735 932	13	13	0
Loreto	675 528	12	16	-4
Ica	617 671	12	9	3
San Martín	610 097	12	15	-3
Huánuco	564 096	11	19	-8
Ayacucho	454 455	10	16	-6
Ucayali	365 109	9	10	-1
Apurímac	303 697	9	10	-1
Huancavelica	292 708	8	11	-3
Amazonas	291 920	8	10	-2
Tacna	269 714	8	9	-1
Pasco	193 519	7	9	-2
Tumbes	163 849	7	7	0
Moquegua	140 617	7	9	-2
Madre de Dios	103 724	7	9	-2

Fuente: INFOgob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En el ámbito municipal, se plantea corregir una distorsión que se genera por la interpretación del denominado “premio a la mayoría”. Al señalar la ley que se asigna a la organización política más votada, “la mitad más uno de los escaños de regidores del Concejo Municipal”, se ha interpretado que ello deriva en dividir el número por la mitad y agregar uno. En Concejos Municipales pequeños, que son la mayoría, con cinco (5) regidurías, la lista ganadora termina ostentando una mayoría bastante elevada de cuatro (4) posiciones, independientemente de la votación obtenida. La propuesta es, entonces, que quien obtiene la mayor votación tenga la mayoría absoluta de los regidores (no 50% más de uno de dicho número).

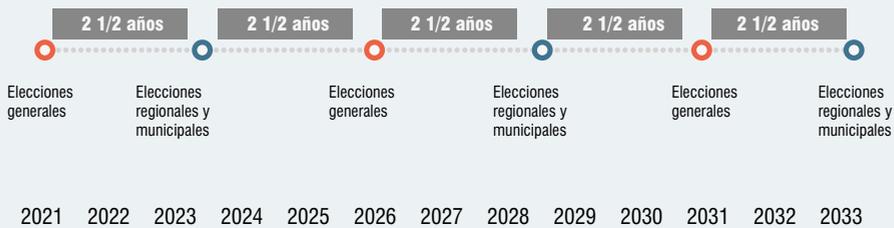
#### 4. Mandato regional y municipal de cinco (5) años

Dentro de esta propuesta, también se plantea extender el periodo de mandato de los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales de cuatro (4) a cinco (5) años. Esta modificación busca, primero, resolver un tema de suma importancia para favorecer el adecuado funcionamiento del sistema político y facilitar el fortalecimiento de las organizaciones políticas nacionales (partidos) y subnacionales (movimientos regionales). Adicionalmente, un mayor horizonte temporal permitirá a los gobiernos subnacionales electos ejercer una mejor política de planificación, diseño e implementación de políticas públicas.

La modificación propuesta permitirá, por un lado, organizar mejor el calendario electoral. Al equiparar el periodo gubernamental nacional y subnacional, los procesos electorales se realizarán de forma ordenada. Como se puede observar en el gráfico N° 17, se tendría un proceso electoral cada dos años y medio.

415

Gráfico N° 17: Cronograma de elecciones generales y elecciones regionales y municipales (propuesta)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Actualmente, en cambio, la no coincidencia de los periodos de mandatos nacional-subnacional genera un calendario electoral irregular, en el que los procesos electorales nacionales y subnacionales concurren un mismo año, desgastando a los partidos

políticos, para luego tener periodos demasiado largos sin ningún proceso electoral (ver el gráfico N° 18).

Gráfico N° 18: Cronograma de elecciones generales y elecciones regionales y municipales (regulación actual)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

El ordenamiento del calendario electoral en base a una periodicidad fija tendrá ventajas desde el punto de vista de la gestión y desde un punto de vista del fortalecimiento del sistema político. En relación a lo primero, esta periodicidad facilitará y ordenará también el trabajo de los organismos electorales. Considerando que, además, los organismos electorales tendrán que hacerse cargo también de la organización de las elecciones internas de partidos y organizaciones políticas regionales (conforme plantea la propuesta para la modificación de las elecciones internas), este cambio será importante también para la planificación de dichos procesos logísticos. A la vez, distribuirá mejor los costos de la organización de procesos electorales, de forma que no tengamos años en el que el desembolso de recursos del presupuesto sea demasiado alto, afectando lo que puede ser destinado a otros pliegos/rubros. En este sentido, esta medida también otorga previsibilidad para los sectores en el manejo presupuestario.

La periodicidad fija permitirá también crear sinergias con las otras propuestas de reforma del sistema electoral (nacional y subnacional) y de procedimientos de democracia interna. En política, el ciclo electoral es importante porque tiene consecuencias políticas directas. Una periodicidad fija permitirá que partidos y organizaciones políticas regionales ganen previsibilidad, organicen mejor sus campañas electorales y mantengan una vida interna más activa durante el periodo no electoral. Esta medida favorece especialmente a los partidos y contribuiría a ir cerrando la brecha política nacional y subnacional. Al saber que cada dos años y medio existe la oportunidad de postular a cargos de elección popular, los partidos podrían hacer mejores esfuerzos para retener a sus cuadros. Asimismo, evitar la concurrencia de dos procesos electorales en un solo año evitaría el desgaste de las organizaciones políticas y facilitaría el trabajo de planificación y organización para efectivamente participar (como las nuevas normas requerirán) y ser más competitivos en elecciones subnacionales.

Por otro lado, con los cambios propuestos de manera global en los proyectos de reforma política, producto del trabajo de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, en los requisitos de inscripción de las organizaciones políticas, los procedimientos de democracia interna y de inscripción de candidaturas (incluyendo impedimentos para postular), se obtendrá un mejor filtro de quienes llegan a ocupar estos gobiernos subnacionales.

Se espera que esto redunde positivamente también en la gestión. Desde un punto de vista de la gestión pública un periodo de cuatro (4) años resulta corto, especialmente cuando las autoridades entrantes no cuentan con mucha experiencia previa en gestión, como suele ser el caso en muchos gobiernos regionales y locales. Un periodo de cinco (5) años constituye un mejor horizonte para la planificación y la priorización de inversiones, lo que contribuiría a generar mejores sinergias para el desarrollo. Contar con un año adicional permitiría a las autoridades electas terminar su mandato con más resultados concretos lo que, a su vez, permitiría mejorar la legitimidad de los órganos de gobierno subnacional y del sistema político en su conjunto.

Es necesario resaltar también que para que el cambio propuesto obtenga mejores resultados, se requiere iniciar un debate sobre el proceso de descentralización en curso y sincerar problemas subsistentes, como una inexistente distribución de competencias y funciones entre niveles de gobierno, o inexistencia de canales formales y estables de coordinación entre ellos, entre otros.

Finalmente, vale la pena destacar que el gobierno subnacional enfrentaría menores problemas de gobernabilidad que los actuales, considerando las propuestas alcanzadas sobre cambios en el sistema electoral subnacional y para el fortalecimiento de la labor de fiscalización y control subnacional. En este nuevo contexto institucional contar con un periodo de cinco (5) años será menos problemático.

## 5. Análisis costo beneficio

De aprobarse esta iniciativa, el beneficio redundará en mejorar, por un lado, la representatividad de los gobiernos regionales y locales y la gobernabilidad regional, mejorando con ello la legitimidad de estos gobiernos subnacionales, así como la del sistema político en su conjunto. Importantes sectores de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad, como mujeres e indígenas, se beneficiarán al lograr un acceso efectivo a la participación política. Con este proyecto se avanzará también al menos en la representación descriptiva de estos sectores y posiblemente en el mediano plazo también en su representación sustantiva. La norma propuesta elimina también incentivos para la fragmentación de la oferta política regional asociados con el establecimiento de la segunda vuelta en un contexto de gran debilidad de las organizaciones políticas, lo que, junto a la aprobación de otras medidas de democracia interna y financiamiento

político propuestas, favorecerá al fortalecimiento de las mismas. Esta propuesta elimina también la posibilidad de elegir gobiernos regionales divididos en los que el Ejecutivo regional (gobernador y vicegobernador) no cuenten con una primera mayoría para gobernar. Tomando en cuenta que este proyecto se complementa con otra propuesta para fortalecer también la función fiscalizadora del Consejo Regional, balanceando las relaciones de Ejecutivo y Legislativo regional, se fortalecerá también la gobernabilidad.

Por lo demás, la iniciativa significará un ahorro en el presupuesto público al no tener que incurrirse en los gastos que supone organizar una segunda vuelta electoral en más del cincuenta por ciento (50%) de las circunscripciones regionales. En el último proceso electoral regional de 2018, la segunda vuelta se organizó para el 60% de circunscripciones regionales (15 departamentos); en 2014, la segunda vuelta se organizó en 14 departamentos; y en 2010, también; lo que constituye el 56% de las circunscripciones regionales.

El resto de las medidas del proyecto propuesto no tienen un efecto en el presupuesto, ya que no altera las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales, ni altera las tareas regulares de los organismos electorales.

## 6. Impacto de la norma en la legislación vigente

418

La propuesta implicará la modificación de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, en lo relativo a los sistemas electorales regional y municipal, con el detalle siguiente:

### SISTEMA ELECTORAL REGIONAL

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Ley de Elecciones Regionales</b></p> <p><b>Artículo 2.- Elecciones regionales</b></p> <p>Las elecciones regionales se realizan cada cuatro años para elegir las autoridades de los gobiernos regionales, cuyo mandato proviene de la voluntad popular.</p>	<p><b>Artículo 2.- Elecciones regionales</b></p> <p>Las elecciones regionales se realizan cada <b>cinco (5)</b> años para elegir las autoridades de los gobiernos regionales, cuyo mandato proviene de la voluntad popular.</p>
<p><b>Artículo 4.- Fecha de las elecciones y convocatoria</b></p> <p>Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales el primer domingo del mes de octubre del año en que finaliza el mandato de las autoridades regionales.</p> <p>El Presidente de la República convoca a elecciones regionales con una anticipación no menor a doscientos setenta (270) días calendario a la fecha del acto electoral.</p>	<p><b>Artículo 4.- Fecha de las elecciones y convocatoria</b></p> <p>Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales el <b>primer domingo del mes de noviembre</b> del año en que finaliza el mandato de las autoridades regionales.</p> <p>El Presidente de la República convoca a elecciones regionales con una anticipación no menor a doscientos setenta (270) días calendario a la fecha del acto electoral.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 5.- Elección del presidente y vicepresidente regional</b></p> <p>El presidente y el vicepresidente del gobierno regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un período de cuatro (4) años. Para ser elegidos, se requiere que la fórmula respectiva obtenga no menos del treinta por ciento (30%) de los votos válidos.</p> <p>Si ninguna fórmula supera el porcentaje antes señalado, se procede a una segunda elección dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, en todas las circunscripciones que así lo requieran, en la cual participan las fórmulas que alcanzaron las dos más altas votaciones. En esta segunda elección, se proclama electa la fórmula de presidente y vicepresidente que obtenga la mayoría simple de votos válidos.</p>	<p><b>Artículo 5.- Elección del Presidente y Vicepresidente</b></p> <p>El <b>gobernador y vicegobernador</b> regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un período de <b>cinco (5) años</b>. Para ser elegidos se requiere que la lista respectiva obtenga la votación más alta.</p>
<p><b>Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional</b></p> <p>El consejo regional está integrado por un mínimo de siete (7) y un máximo de veinticinco (25) consejeros. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, asignando uno a cada provincia y distribuyendo los demás siguiendo un criterio de población electoral. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, se tiene como referencia sus distritos.</p>	<p><b>Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional</b></p> <p>El consejo regional está integrado por <b>entre siete (7) y veinticinco (25) consejeros</b>.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, <b>asignando un mínimo de siete (7) consejeros y un consejero adicional por cada 100,000 electores inscritos en el padrón electoral</b>.</p>
<p><b>Artículo 8.- Elección de los miembros del consejo regional</b></p> <p>Los miembros del consejo regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en un proceso electoral que se realiza en forma conjunta con el proceso de elección de presidentes y vicepresidentes regionales.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la elección de los consejeros regionales, cada provincia constituye un distrito electoral.</li> <li>2. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señala el número total de consejeros, asignando a cada provincia al menos un consejero y distribuyendo los demás de acuerdo con un criterio de población electoral.</li> <li>3. En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación. En la provincia en que se elija dos (2) o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos.</li> <li>4. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aprueba las directivas necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</li> </ol>	<p><b>Artículo 8.- Elección de los miembros del Consejo Regional</b></p> <p>Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de <b>cinco (5) años</b>.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>La votación es por lista, en circunscripción única regional.</b></li> <li>2. <b>A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o el cuarenta por ciento (40%) de miembros del Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por los partidos políticos y organizaciones políticas regionales. La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero más próximo.</b></li> <li>3. <b>La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde.</b></li> <li>4. <b>En los departamentos en los que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.</b></li> <li>5. <b>El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas y reglamentos que fuesen necesarios para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</b></li> </ol>
<p><b>Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos</b></p> <p>El presidente y vicepresidente y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección.</p>	<p><b>Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos</b></p> <p>El <b>gobernador y vicegobernador</b> y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección.</p>

### Texto vigente

#### Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos

Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la fórmula y la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.

La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios.

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:

1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres.
2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.
3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.

La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección.

El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.

### Texto propuesto

#### Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos

Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una **lista de candidatos al consejo regional**, acompañado de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la **lista de candidatos** por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.

La lista de candidatos **está conformada por el gobernador, vicegobernador y el número de candidatos para el consejo regional**, incluyendo igual número de accesitarios.

**Los candidatos a gobernador y vicegobernador deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.**

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:

1. **No menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones, ubicados de manera alternada.**
2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.
3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.

La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección.

El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.

#### Artículo 13.- Requisitos para ser candidato

Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:

(...) **2. Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el domicilio múltiple previsto en el artículo 35 del Código Civil.**

#### Artículo 13.- Requisitos para ser candidato

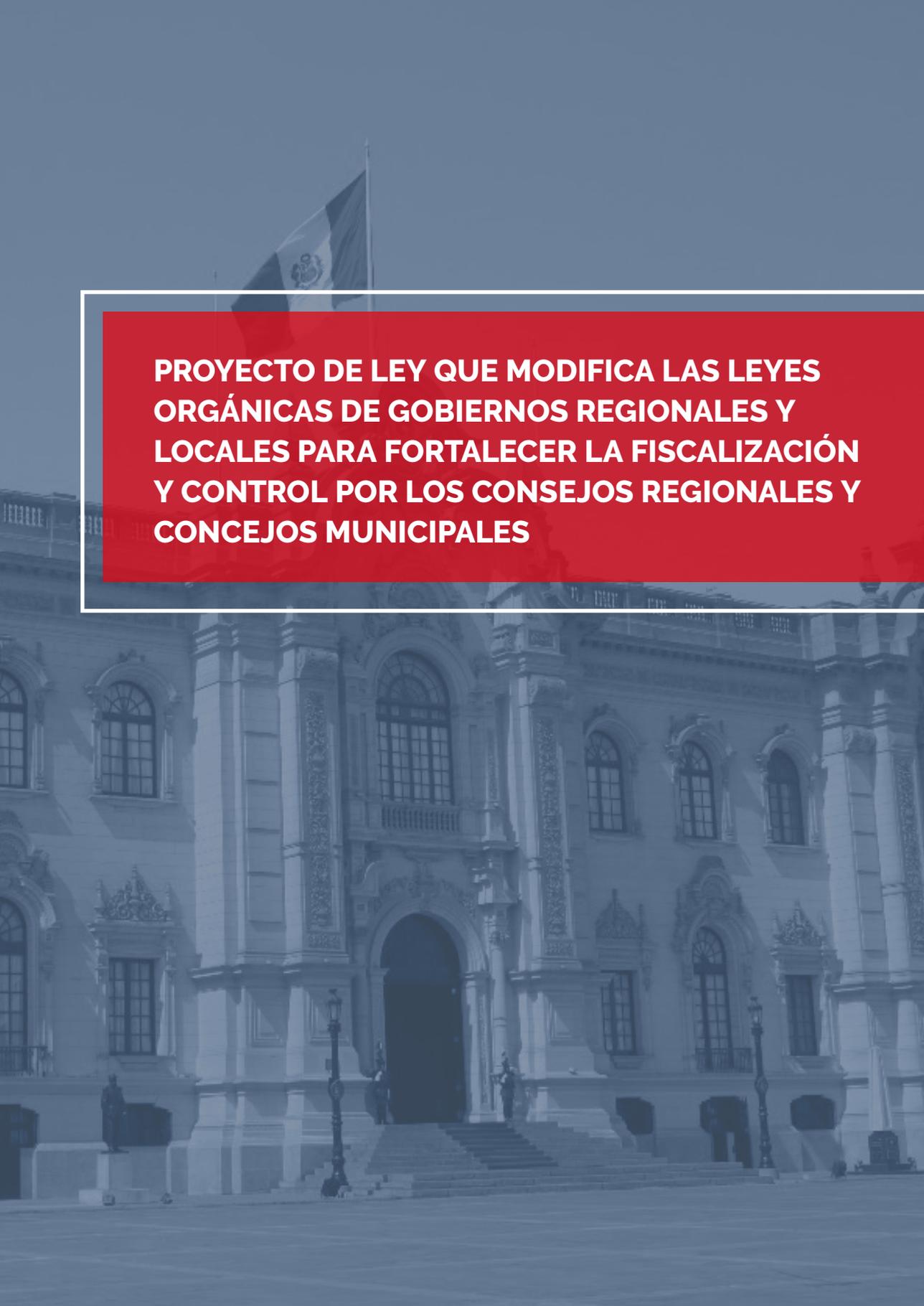
Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:

(...) **2. Tener residencia efectiva en la circunscripción electoral para la que postula en los últimos dos (2) años, según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.**

## SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Ley de Elecciones Municipales</p> <p><b>Artículo 1.- Finalidad</b></p> <p>La presente Ley norma las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.</p> <p>En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.</p> <p>Las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años.</p>	<p><b>Artículo 1.- Finalidad</b></p> <p>La presente Ley norma las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.</p> <p>En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.</p> <p>Las elecciones municipales se realizan cada <b>cinco (5)</b> años.</p>
<p><b>Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones</b></p> <p>El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el primer domingo del mes de octubre del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.</p>	<p><b>Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones</b></p> <p>El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el <b>primer domingo del mes de noviembre</b> del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.</p>
<p><b>Artículo 6.-</b> Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:</p> <p>Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.</p> <p>Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el domicilio múltiple previsto en el artículo 35 del Código Civil.</p>	<p><b>Artículo 6.-</b> Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:</p> <p>Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.</p> <p><b>Tener residencia efectiva</b> en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos, <b>según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.</b></p>
<p><b>Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos</b></p> <p>Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.</p> <p>La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombre de la Organización Política o Alianzas Electorales nacional, regional o local.</li> <li>2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real.</li> <li>3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.</li> </ol>	<p><b>Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos</b></p> <p>Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.</p> <p>Los candidatos a alcalde deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.</p> <p>La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombre de la <b>organización política</b>.</li> <li>2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real.</li> <li>3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada, <b>de manera alternada, por no menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones</b>, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.</li> </ol>

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal</b></p> <p>Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en forma conjunta con la elección del Alcalde.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La votación es por lista.</li> <li>2) A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. La asignación de cargos de Regidores se efectúa redondeando el número entero superior.</li> <li>3) La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde.</li> <li>4) El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</li> </ol>	<p><b>Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal</b></p> <p>Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un periodo de <b>cinco (5) años</b>, en forma conjunta con la elección del Alcalde.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La votación es por lista.</li> <li>2) A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la <b>mayoría absoluta</b> de los Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.</li> <li>3) La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde.</li> <li>4) En las provincias en las que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.</li> <li>5) El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</li> </ol>



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LAS LEYES  
ORGÁNICAS DE GOBIERNOS REGIONALES Y  
LOCALES PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN  
Y CONTROL POR LOS CONSEJOS REGIONALES Y  
CONCEJOS MUNICIPALES**



# PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LAS LEYES ORGÁNICAS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL POR LOS CONSEJOS REGIONALES Y CONCEJOS MUNICIPALES

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

425

## LEY QUE MODIFICA LAS LEYES ORGÁNICAS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL POR LOS CONSEJOS REGIONALES Y CONCEJOS MUNICIPALES

### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto reformar la legislación electoral respecto a la fiscalización y control de Consejos Regionales y Concejos Municipales.

### **Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades**

Modifícanse los artículos 10, 22 y 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

#### **“Artículo 10.- Atribuciones y obligaciones de los regidores**

Corresponden a los regidores las siguientes atribuciones y obligaciones:

1. Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.

2. Formular pedidos y mociones de orden del día.
3. Desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde.
4. Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.
5. Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el concejo municipal.
6. Mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al concejo municipal y proponer la solución de problemas.
7. **Formular pedidos de información para efectos de fiscalizar la gestión municipal.**
8. **Las demás que le sean asignados por Ley o por el Concejo Municipal. Los pedidos de información que formulen los regidores deben ser atendidos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, bajo responsabilidad”.**

**“Artículo 25.- Suspensión del cargo**

El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:

1. Por incapacidad física o mental temporal;
2. Por licencia autorizada por el concejo municipal, por un período máximo de treinta (30) días naturales, **por cada año;**
3. Por el tiempo que dure el mandato de detención;
4. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad. (...)”

**Artículo 3.- Modificación de los artículos de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

Modifícanse los artículos 16, 30 y 31 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

**“Artículo 16.- Derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales**

Son derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales:

- a. Proponer normas y acuerdos regionales.
- b. Fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del Gobierno Regional u otros de interés general.
- c. Integrar las comisiones ordinarias, investigadoras o especiales.
- d. Asistir a las sesiones del Consejo Regional y Comisiones correspondientes con derecho a voz y voto.
- e. **Formular pedidos de información para efectos de fiscalizar la gestión regional.**
- f. **Las demás que le sean asignados por Ley o por el Consejo Regional.**

**Los pedidos de información que formulen los consejeros regionales deben ser atendidos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, bajo responsabilidad.”**

**“Artículo 30.- Vacancia**

El cargo de **Gobernador, Vicegobernador** y Consejeros **Regionales** vaca por las causales siguientes:

1. Fallecimiento.
2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.
4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.
5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales.

**6. Nepotismo, conforme a ley de la materia;**

**7. Por incurrir, de manera directa o indirecta, en contrataciones para un interés o beneficio particular, propio o de terceros;**

**8. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Regionales, después de la elección.**

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del **Gobernador Regional y Vicegobernador Regional**, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.

De producirse la vacancia simultánea del **Gobernador y Vicegobernador**, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesitarios”.

**“Artículo 31.- Suspensión del cargo**

El cargo de **Gobernador, Vicegobernador** y Consejero se suspende por:

1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
2. **Por el tiempo que dure el mandato de detención derivado de un proceso penal.**
3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

**4. Por licencia autorizada por el consejo regional, por un periodo máximo de treinta (30) días naturales, cada año. (...)**”

## **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

### **Única.- Derogación**

Deróguese el artículo 9 y el último párrafo del artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY QUE MODIFICA LAS LEYES ORGÁNICAS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL POR LOS CONSEJOS REGIONALES Y CONCEJOS MUNICIPALES

## Exposición de motivos

### 1. Planteamiento del problema

429

Desde mediados de la primera década de los 2000, hemos visto sucederse una serie de problemas de gobernabilidad en los gobiernos regionales y locales, incluyendo una alta incidencia de conflictos sociales, conflictos al interior de los propios gobiernos subnacionales, la sobreutilización del mecanismo de revocatoria (cuando este daba lugar a nuevas elecciones) con la consecuente parálisis de gestión, así como la proliferación de denuncias de corrupción contra autoridades subnacionales.

De todos estos, sin lugar a dudas, la corrupción es el problema que llama más la atención de la opinión pública. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción de Proética, elaborada por Ipsos en setiembre de 2017, la percepción de la corrupción como problema nacional se ha incrementado, sobre todo en el interior del país. Así, mientras la mayoría de ciudadanos del interior identifican a la corrupción como el principal problema, para los limeños es la delincuencia. Esto no es tan sorprendente si consideramos que, tal como informara la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción en mayo del 2018, existían 4225 casos por delitos de corrupción que involucran a 2059 autoridades y ex autoridades subnacionales en condición de imputados, incluyendo 57 gobernadores o ex gobernadores regionales, 344 alcaldes o ex alcaldes provinciales y 1658 alcaldes o ex alcaldes distritales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. *La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Infor-*

Esta elevada percepción de corrupción es muy grave pues contribuye a deslegitimar aún más a nuestra golpeada clase política. Además, al estar asociada a gobernadores, alcaldes y otras autoridades y funcionarios subnacionales termina también empeorando la imagen de la descentralización que tenemos los peruanos. La percepción de corrupción puede generar igualmente conflictos sociales. La población sospecha de sus gobernantes subnacionales y denuncia que los espacios de participación existentes, como el presupuesto participativo y el Consejo de Coordinación, no funcionan adecuadamente, y entonces recurren a la protesta, e incluso a la fuerza, para exigir una solución a sus demandas<sup>2</sup>. Por ello, es imperativo plantear medidas que contribuyan a evitar que estas denuncias se sigan multiplicando.

Si bien es cierto que la corrupción no es un problema exclusivo de los gobiernos subnacionales y que enfrentarla requiere de un trabajo conjunto y sostenido en varios frentes, se necesita también el fortalecimiento de las Oficinas de Control Interno, un mejor trabajo de prevención y sanción administrativa desde la Contraloría General de la República, así como una reforma del sistema de administración de justicia. En particular, este proyecto de ley revisa aspectos concernientes al diseño de los gobiernos regionales y locales que pueden contribuir a mejorar los mecanismos de control horizontal, facilitando el trabajo de fiscalización de la gestión por parte de consejeros regionales y regidores municipales, así como habilitando mecanismos, como la vacancia, que pueden servir para solucionar controversias relacionadas con acusaciones de corrupción en el gobierno regional.

430

## 2. Nuevas causales de vacancia en el ámbito regional

La primera medida que se propone es homologar las causales de vacancia y suspensión de gobernadores y consejeros regionales con las de los alcaldes y regidores. Actualmente el artículo pertinente de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que regula la vacancia, es igual al de la Ley Orgánica de Municipalidades, que tomó de modelo, pero omitiendo tres causales de vacancia que sí aplican a nivel municipal (Tabla N° 1). Si consideramos que gobernadores y alcaldes son ambas autoridades electas que cumplen el rol de gobierno ejecutivo, con funciones equivalentes para su respectivo nivel de gobierno, no existe una justificación para exonerar a los gobernadores regionales de causales de vacancia que regularmente son aplicadas, y sin problemas, a alcaldes. Lo mismo sucede al comparar las atribuciones que corresponden a consejeros regionales y regidores en los legislativos subnacionales.

Homologar las causales de vacancia entre autoridades regionales y autoridades municipales es importante también porque dos de las tres causales omitidas constituyen

<sup>1</sup> *me temático*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjusdh), 2018. Ver en: <https://bit.ly/2uJphEg>.

<sup>2</sup> Caballero, V. *Conflictos sociales por corrupción en los Gobiernos locales: las disputas por el poder en escena*. Lima: Proética, 2010.

mecanismos de sanción política para casos en que las autoridades electas hayan incurrido en presuntas modalidades de corrupción (Tabla N° 1, tres últimas causales). Es importante considerar que, a nivel municipal, el uso del mecanismo de vacancia permitió varias veces que casos de denuncia y malestar ciudadanos relacionados con acusaciones de corrupción se resolvieran institucionalmente, sin generar conflictos violentos<sup>3</sup>.

Tabla N° 1: Causales de vacancia municipal y regional (cuadro comparativo)

Vacancia municipal	Vacancia regional
Muerte.	Fallecimiento.
Ausunción de otro cargo proveniente de mandato popular.	
Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones.	Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal.	
Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal.	Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.
Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.	Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.
Inconcurriencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses.	Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales.
Nepotismo, conforme a ley de la materia.	
Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley.	
Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.	

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 22) y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículo 30) Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En particular, resulta pertinente incluir la figura de nepotismo como causal de vacancia de las autoridades regionales. El nepotismo –el nombramiento o contratación de personal en el sector público en caso de parentesco, matrimonio o convivencia– está prohibido según la Ley N° 26771. No incluirlo expresamente como impedimento

<sup>3</sup> Caballero, V. *Conflictos sociales por corrupción en los Gobiernos locales: las disputas por el poder en escena*. Lima: Proética, 2010.

en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales facilita que las autoridades regionales incurran en esta práctica o, al menos, que no tengan sanciones inmediatas por incurrir en ella (que impacten su permanencia o salida del cargo). Por otro lado, las estadísticas de vacancias de autoridades regionales y municipales aprobadas entre 2015 y 2018 muestran que el nepotismo es la cuarta causal más frecuente para declarar una vacancia, después de la no concurrencia injustificada a sesiones ordinarias, muerte y condena consentida o ejecutoriada por delito doloso<sup>4</sup>. Nótese que este conteo solamente toma como referencia a los alcaldes y regidores que fueron vacados por nepotismo.

De hecho, existe consenso sobre la necesidad de ampliar la vacancia por nepotismo a las autoridades regionales. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) solicitó incluir el nepotismo como causal de vacancia de autoridades regionales en su Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral del año 2011, y en la nueva versión presentada en el año 2017. Asimismo, actualmente existen tres proyectos de ley en el mismo sentido<sup>5</sup>, que cuentan con dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado<sup>6</sup>.

Situación similar ocurre con el caso de la causal referida a las restricciones de contratación o prohibiciones de contratar (reguladas en el artículo 22 inciso 9 y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades solo para el ámbito municipal). Se trata de una figura en la que una autoridad efectúa, promueve o autoriza una contratación en la que también actúa como particular, con el objetivo de obtener un beneficio personal, de manera directa o indirecta, a través de su accionar propio o de terceros. Este tipo de conductas, que se contraponen al interés público que debe regir el accionar de los alcaldes y regidores, también debe ser igualmente sancionado en el ámbito regional, por lo que en esa línea se plantea la propuesta.

Finalmente, existen algunos impedimentos en que no pueden incurrir autoridades regionales o municipales posteriormente a su elección (por ejemplo, en caso de una designación ministerial), razón por la cual debe existir la posibilidad de garantizar la continuidad de la gestión dejando el cargo. Actualmente, ello se regula en el ámbito municipal, pero no en el regional, razón por la cual se incluye en esta propuesta.

Un punto importante a considerar es que, a diferencia de lo que sucede con la revocatoria, para que una vacancia municipal sea aprobada, el solicitante debe ofrecer primero al Consejo Regional o al Consejo Municipal, y luego al JNE, medios probatorios para

<sup>4</sup> Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Vacancia de cargos de autoridades regionales y municipales. Lima: JNE, 2019. Ver en: <https://bit.ly/2HXvPri>

<sup>5</sup> Proyecto de ley N° 1533/2017-CR, de Vicente Zeballos; Proyecto de ley N° 1890/2017-CR, de María Cristina Melgarejo; y el Proyecto de ley N° 14/2016-CR, de Segundo Tapia.

<sup>6</sup> Dictamen recaído en los proyectos de ley N° 1533/2016-CR y N° 1890/8CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del gobierno regional, de fecha 19 de octubre de 2017.

fundamentar su pedido. Por ello, esta propuesta no abre la puerta al abuso político del que fue uso la revocatoria como arma política de los opositores a la gestión<sup>7</sup>.

### 3. Equiparar causales de suspensión regional y municipal

Un segundo grupo de cambios normativos propuestos está relacionado con la figura de suspensión del cargo de autoridades subnacionales. Como la vacancia, la suspensión puede servir en algunos casos como mecanismo de sanción política. Para que la suspensión de autoridades subnacionales sirva como un mecanismo de sanción política que resuelve situaciones de crisis política sin ser, al mismo tiempo, un factor que es fuente de ingobernabilidad, se proponen los siguientes cambios.

Primero, que se establezca que el cargo de gobernador regional y consejero regional, se suspende por el tiempo que dure el mandato de detención de un proceso penal, en lugar de por el mandato **firme** de detención derivado de un proceso penal, como establece actualmente el inciso 2 del artículo 31 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En un contexto con gran cantidad de denuncias por corrupción contra autoridades regionales que terminan siendo judicializadas, la medida resulta necesaria para dar una salida institucional a una crisis política que, de no enfrentarse, puede producir una parálisis de gestión e incrementar los problemas de gobernabilidad. Es importante destacar que la suspensión por mandato detención ya existe a nivel municipal (inciso 3 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades) por lo que se plantearía una homologación con dicho nivel que viene regulando la materia de forma acertada (declarando la suspensión una vez que se ordena la detención, sin requerir para ello un mandato de detención firme).

Segundo, que se derogue el inciso 4 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que la suspensión del alcalde y regidor puede ser una sanción impuesta por falta grave al reglamento interno del concejo municipal. Dado que, por diseño legal, el concejo municipal en el Perú siempre cuenta con la mayoría absoluta del alcalde<sup>8</sup>, y este concejo es el que escribe el reglamento y vota la suspensión como sanción política, este inciso puede ser un factor de desestabilización del trabajo de fiscalización de regidores de oposición. En casos de confrontación política como los que abundan en nuestro país, un alcalde y su concejo pueden actuar de forma abusiva con la minoría de oposición recurriendo a este inciso y suspender a regidores que se encuentran fiscalizando la gestión. Debido a que las otras causales de suspensión y vacancia incluyen situaciones

<sup>7</sup> Sobre este punto ver: Del Águila, A. "La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú". *revisaargumentos.iep.org.pe*, Lima, 2 de mayo de 2013. ; Remy, M. "Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional". *revisaargumentos.iep.org.pe*, Lima, 1 de marzo de 2013; Tuesta Soldevilla, F. *Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local*. Ponencia presentada en el Séptimo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), Bogotá, Colombia. 25-27 de setiembre de 2013.

<sup>8</sup> Debido al denominado "premio a la mayoría" (mitad más uno de los regidores), previsto en el artículo 25 de la Ley de Elecciones Municipales para aquellos candidatos que ganan la alcaldía con un porcentaje menor al cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos.

graves, este artículo no resulta imprescindible para el ejercicio del poder político en un régimen democrático sumamente apremiado por las denuncias de corrupción contra autoridades electas a nivel local. Por lo demás, es preciso acotar que este inciso no existe en la regulación del mecanismo de suspensión para los gobiernos regionales, por lo que se constata que no resulta indispensable para la operatividad de la institución política del gobierno local.

Finalmente, se plantea incluir un inciso adicional en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para posibilitar la suspensión de autoridades regionales por licencia autorizada por el Consejo Regional por un periodo máximo de treinta (30) días calendario al año. Esta figura ya existe en la regulación de la suspensión a nivel municipal (inciso 2 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades). Pero se propone también acotar que el Concejo Municipal puede autorizar una suspensión por licencia por un periodo máximo de treinta (30) días “por cada año”, para así evitar que los concejos que, como se ha explicado, siempre cuentan con mayoría del alcalde, abusen de su poder y autoricen a este o a un regidor oficialista una licencia por un plazo mayor, lo que no sería razonable.

Tabla N° 2: Causales de suspensión municipal y regional (cuadro comparativo)

Suspensión municipal	Suspensión regional
Incapacidad física o mental temporal.	Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
Por licencia autorizada por el Concejo Municipal, por un período máximo de treinta (30) días naturales.	
Por el tiempo que dure el mandato de detención.	Mandato firme de detención derivado de un proceso penal.
Por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del Concejo Municipal.	
Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad	Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 25) y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículo 31)  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

## 4. Información para fiscalización por consejeros regionales y regidores

Un tercer grupo de cambios normativos incluidos en esta propuesta tienen como finalidad incrementar el poder del Consejo Regional y del Concejo Municipal a fin de que sirvan como una primera instancia de control (horizontal) del Ejecutivo subnacional (gobernador regional y alcalde, respectivamente). Fortalecer la función de fiscalización

de los órganos legislativos subnacionales, en un contexto de creciente preocupación por la falta de transparencia y acusaciones de corrupción, resulta crucial para que las autoridades subnacionales sean interpeladas y rindan cuenta de sus acciones.

Esta propuesta es importante considerando primero que, una vez elegidos, los políticos no rinden cuentas a nadie. La debilidad de los partidos y movimientos regionales hace prácticamente inexistente el control partidario de estas nuevas autoridades. A esto se suma que los gobiernos subnacionales peruanos son bastante “presidencialistas”, pues concentran gran poder en el Ejecutivo y dejan a los consejos y concejos como órganos disminuidos. De hecho, la Ley Orgánica de Municipalidades acentuó los rasgos alcaldistas que la municipalidad peruana ya presentaba, dificultando la eficacia de un primer nivel de control horizontal para las municipalidades al precisar que una de las atribuciones del Concejo Municipal es autorizar el pedido de información de los regidores<sup>9</sup>.

Con la finalidad de lograr este objetivo, se propone, primero, eliminar la barrera legal que imposibilita a los regidores desempeñar efectivamente su atribución de fiscalización de la gestión municipal, derogando el inciso 4 del artículo 10 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Para ello es preciso eliminar la competencia de “autorizar” al Concejo Municipal (regulada en el inciso 22 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades). Dado que el alcalde es elegido con mayoría automática, esto posibilita que la mayoría oficialista bloquee la labor de fiscalización de los regidores.

435

En segundo lugar, para fortalecer la función de fiscalización de los legislativos subnacionales, se hace necesario también empoderar a los consejeros regionales y regidores municipales para que puedan realizar pedidos de información sobre gestión municipal con fines de fiscalización y que estos sean atendidos dentro de un plazo conforme a ley de cinco (5) días hábiles bajo responsabilidad<sup>10</sup>. Para hacer efectiva esta propuesta se propone incluir dos nuevos incisos (7 y 8) en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Municipalidades y dos (e y f) en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, seguido de una precisión del plazo legal para atender dichas solicitudes.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que todo ciudadano tiene derecho, con su sola solicitud, a acceder a información pública sin precisar la finalidad o uso que pretenda otorgarle, y solo solventando el costo que acarree la atención de dicho pedido (artículo 2 inciso 5 de la Constitución). Incluso el Tribunal Constitucional ha establecido que es posible que, como ciudadano/ciudadana, se pueda acceder a la información que conste

<sup>9</sup> Muñoz, P. *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), 2005.

<sup>10</sup> Ver propuestas de: Muñoz, P. “Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia”. En: Carlos Casas y Paula Muñoz, coords. *Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 2014; y Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). *Lineamientos para la reforma política que incluyen la perspectiva subnacional*. Lima: GPC, 2019. Documento remitido a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, numeral 5.

en la misma entidad pública a la que se pertenece, al señalar: “(...) la transparencia a que se hace referencia en el TUO [Texto Único Ordenado] de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no solo debe darse a nivel externo, sino también a nivel interno, procurando el servicio de información a todos aquellos que lo soliciten”<sup>11</sup>.

En esa línea, la información debería poder ser accesible también para un consejero regional o regidor. Ello debido a que efectúan estos pedidos sobre la gestión con fines de fiscalización, lo que resulta con mayor razón procedente, desde un punto de vista constitucional, pues se apoya en el principio de transparencia, en el ejercicio de su derecho ciudadano, pero, además, en garantizar su independencia y el pleno ejercicio de su función de fiscalización, central al interior de los Consejos Regionales y Concejos Municipales.

## 5. Análisis costo beneficio

La aplicación de esta propuesta implicaría gastos administrativos mínimos para las entidades públicas involucradas, mientras que el beneficio de esta inversión será mayor pues permitirá fiscalizar la gestión de recursos públicos destinados a gobiernos regionales y locales. Los beneficiarios de esta medida sería toda la ciudadanía peruana.

436

## 6. Impacto de la norma en la legislación vigente

La propuesta implicará la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con los objetivos señalados al describir la propuesta, conforme al cuadro siguiente:

---

<sup>11</sup> STC Exp. N° 08063-2006-HD/TC, FJ 2.

## VACANCIA

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</b></p> <p><b>Artículo 30.- Vacancia</b></p> <p>El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fallecimiento.</li> <li>2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.</li> <li>3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.</li> <li>4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.</li> <li>5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales.</li> </ol> <p>La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del Presidente Regional y Vicepresidente Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.</p> <p>De producirse la vacancia simultánea del Presidente y Vicepresidente, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesorios.</p>	<p><b>Artículo 30.- Vacancia</b></p> <p>El cargo de <b>Gobernador, Vicegobernador</b> y <b>Consejeros Regionales</b> vaca por las causales siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fallecimiento.</li> <li>2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.</li> <li>3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.</li> <li>4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, para hacer uso de licencia.</li> <li>5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales.</li> </ol> <p><b>6. Nepotismo, conforme a ley de la materia;</b></p> <p><b>7. Por incurrir, de manera directa o indirecta, en contrataciones para un interés o beneficio particular, propio o de terceros;</b></p> <p><b>8. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Regionales, después de la elección.</b></p> <p>La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del <b>Gobernador Regional y Vicegobernador Regional</b>, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.</p> <p>De producirse la vacancia simultánea del <b>Gobernador y Vicegobernador</b>, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesorios.</p>

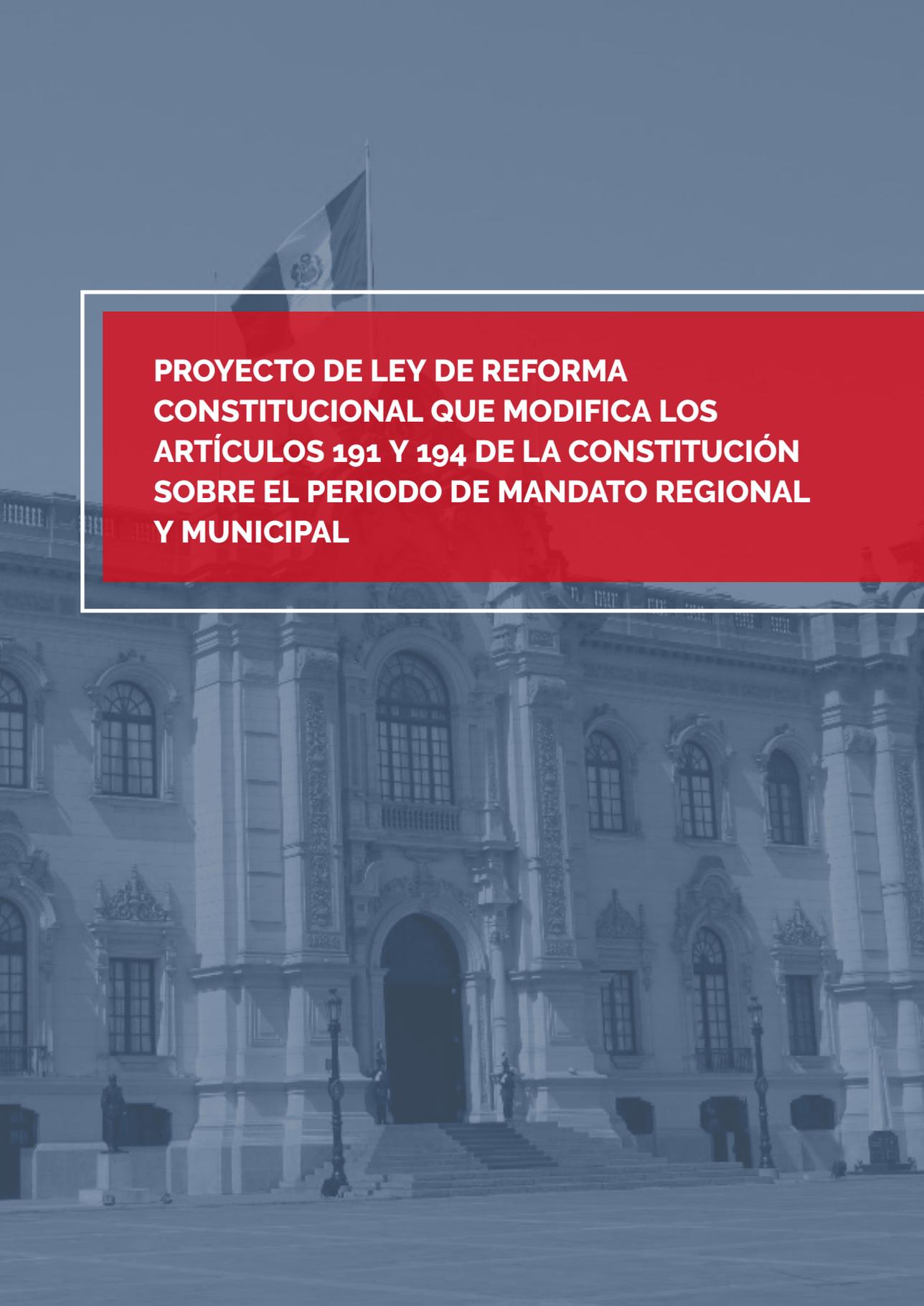
## SUSPENSIÓN

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p><b>Ley Orgánica de Municipalidades</b></p> <p><b>Artículo 25.- Suspensión del cargo</b></p> <p>El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Por incapacidad física o mental temporal;</li><li>2. Por licencia autorizada por el concejo municipal, por un período máximo de treinta (30) días naturales;</li><li>3. Por el tiempo que dure el mandato de detención;</li><li>4. Por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del concejo municipal.</li><li>5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.</li></ol> <p>Con excepción de la causal establecida en el numeral 2, una vez acordada la suspensión, se procederá de acuerdo a lo señalado en el artículo 24 de la presente Ley, según corresponda.</p> <p>Concluido el mandato de detención a que se refiere el numeral 3, el alcalde o regidor reasume sus funciones en forma automática e inmediata, sin requerir pronunciamiento alguno del concejo municipal. En el caso del numeral 5, la suspensión es declarada hasta que no haya recurso pendiente de resolver y el proceso se encuentre con sentencia consentida o ejecutoriada. En todo caso la suspensión no podrá exceder el plazo de la pena mínima prevista para el delito materia de sentencia. De ser absuelto en el proceso penal, el suspendido reasumirá el cargo, caso contrario, el concejo municipal declarará su vacancia.</p> <p>Contra el acuerdo que aprueba o rechaza la suspensión procede recurso de reconsideración ante el mismo concejo municipal, dentro de los ocho (8) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo, no siendo exigible su presentación para la interposición del recurso a que se contrae el párrafo siguiente.</p> <p>El recurso de apelación se interpone ante el concejo municipal dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo de concejo que aprueba o rechaza la suspensión, o resuelve su reconsideración.</p> <p>El concejo municipal lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, bajo responsabilidad.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva y su fallo es inapelable e irrevocable.</p> <p>En todos los casos el Jurado Nacional de Elecciones expide las credenciales a que haya lugar.”</p> <p>El cargo de alcalde se suspende por no instalar ni convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; así como por no cumplir con las funciones en materia de defensa civil a que se refiere la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).</p>	<p><b>Artículo 25.- Suspensión del cargo</b></p> <p>El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Por incapacidad física o mental temporal;</li><li>2. Por licencia autorizada por el concejo municipal, por un período máximo de treinta (30) días naturales, <b>por cada año</b>;</li><li>3. Por el tiempo que dure el mandato de detención;</li><li>4. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.</li></ol> <p>(...)</p>

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p><b>Artículo 31.- Suspensión del cargo</b></p> <p>El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejero se suspende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.</li> <li>2. Mandato firme de detención derivado de un proceso penal.</li> <li>3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.</li> </ol> <p>La suspensión es declarada en primera instancia por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por mayoría del número legal de miembros, por un período no mayor de ciento veinte (120) días en el caso de los numerales 1 y 2; y, en el caso del numeral 3 hasta que en el proceso penal no haya recurso pendiente de resolver y el proceso se encuentre con sentencia consentida o ejecutoriada. En todo caso, la suspensión no podrá exceder el plazo de la pena mínima prevista para el delito materia de sentencia. De ser absuelto en el proceso penal, el suspendido reasumirá el cargo; caso contrario, el Consejo Regional declarará su vacancia.</p> <p>Contra el acuerdo del Consejo Regional que aprueba o rechaza la suspensión procede recurso de reconsideración, dentro de los ocho (8) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo, no siendo exigible su presentación para la interposición del recurso a que se contrae el párrafo siguiente.</p> <p>El recurso de apelación se interpone ante el Consejo Regional, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo del Consejo Regional que aprueba o rechaza la suspensión, o resuelve su reconsideración. El Consejo Regional lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva y su fallo es inapelable e irrevisable.</p> <p>En todos los casos el Jurado Nacional de Elecciones expide las credenciales a que haya lugar.</p> <p>En los casos de suspensión simultánea del Presidente y Vicepresidente Regionales o impedimento de este último, asume temporalmente el cargo el Consejero que elija el Consejo Regional. Tal nombramiento no requiere investidura de los accesorios a consejeros.</p> <p>Una vez extinguida la causa de suspensión, el titular reasume su cargo de pleno derecho.</p> <p>El cargo de gobernador regional se suspende por no instalar ni convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; así como no cumplir con las funciones en materia de defensa civil a que se refiere la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)</p>	<p><b>Artículo 31.- Suspensión del cargo</b></p> <p>El cargo de <b>Gobernador, Vicegobernador</b> y Consejero se suspende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.</li> <li>2. <b>Por el tiempo que dure el mandato de detención derivado de un proceso penal.</b></li> <li>3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.</li> <li>4. <b>Por licencia autorizada por el consejo regional, por un periodo máximo de treinta (30) días naturales, cada año.</b></li> </ol> <p>(...)</p>

## PEDIDOS DE INFORMACIÓN

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Ley Orgánica de Municipalidades</b></p> <p>ARTÍCULO 9.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL</p> <p>Corresponde al concejo municipal:</p> <p>(...) 22. Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.</p>	<p>Derogar</p>
<p><b>Ley Orgánica de Municipalidades</b></p> <p>ARTÍCULO 10.- ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES</p> <p>Corresponden a los regidores las siguientes atribuciones y obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.</li><li>2. Formular pedidos y mociones de orden del día.</li><li>3. Desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde.</li><li>4. Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.</li><li>5. Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el concejo municipal.</li><li>6. Mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al concejo municipal y proponer la solución de problemas.</li></ol>	<p>ARTÍCULO 10.- ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES</p> <p>Corresponden a los regidores las siguientes atribuciones y obligaciones:</p> <p>(...) 7. <b>Formular pedidos de información para efectos de fiscalizar la gestión municipal.</b></p> <p><b>8. Las demás que le sean asignados por Ley o por el Concejo Municipal.</b></p> <p><b>Los pedidos de información que formulen los regidores deben ser atendidos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, bajo responsabilidad.</b></p>
<p><b>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</b></p> <p>Artículo 16.- Derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales</p> <p>Son derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a. Proponer normas y acuerdos regionales.</li><li>b. Fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del Gobierno Regional u otros de interés general.</li><li>c. Integrar las comisiones ordinarias, investigadoras o especiales.</li><li>d. Asistir a las sesiones del Consejo Regional y Comisiones correspondientes con derecho a voz y voto.</li><li>e. Las demás que le sean asignados por Ley o por el Consejo Regional.</li></ol>	<p>Artículo 16.- Derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales</p> <p>Son derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a. Proponer normas y acuerdos regionales.</li><li>b. Fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del Gobierno Regional u otros de interés general.</li><li>c. Integrar las comisiones ordinarias, investigadoras o especiales.</li><li>d. Asistir a las sesiones del Consejo Regional y Comisiones correspondientes con derecho a voz y voto.</li><li><b>e. Formular pedidos de información para efectos de fiscalizar la gestión regional.</b></li><li><b>f. Las demás que le sean asignados por Ley o por el Consejo Regional.</b></li></ol> <p>Los pedidos de información que formulen los consejeros regionales deben ser atendidos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, bajo responsabilidad.</p>

The background of the page features a faded image of the Mexican national flag in the upper left corner and a grand, classical-style building facade with multiple arched windows and a central entrance with steps. A red rectangular box with a white border is overlaid on the upper portion of the image, containing the title text.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS  
ARTÍCULOS 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN  
SOBRE EL PERIODO DE MANDATO REGIONAL  
Y MUNICIPAL**



## PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE EL PERIODO DE MANDATO REGIONAL Y MUNICIPAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

443

### LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE EL PERIODO DE MANDATO REGIONAL Y MUNICIPAL

#### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política a fin de modificar el periodo del mandato regional y municipal.

#### **Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú**

Modifícanse los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

“**Artículo 191.-** Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de **cinco (5)** años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. (...).”

“**Artículo 194.-** Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de **cinco (5)** años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.”

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

# LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE EL PERIODO DE MANDATO REGIONAL Y MUNICIPAL

## Exposición de motivos

### 1. Descripción del problema

445

El proceso de descentralización iniciado en nuestro país desde el año 2002 tuvo entre sus objetivos la voluntad de acercar el Estado a los ciudadanos, mejorando la representación política y la capacidad de poner en marcha políticas públicas orientadas al desarrollo local y regional por parte de gobiernos más cercanos y sujetos a una mejor rendición de cuentas. A la fecha, existen un conjunto de diagnósticos y balances en los que se discuten las limitaciones del proceso de descentralización para alcanzar dichos objetivos<sup>1</sup>.

Así, existen tres problemas centrales que guardan relación con el objeto del presente proyecto de ley. El primero se refiere a la fragmentación política y escasa territorialización de los partidos nacionales. El segundo se encuentra vinculado al gobierno subnacional, especialmente en lo que respecta al proceso de las políticas públicas, a la gestión pública y a los problemas de coordinación intergubernamental. Mientras que el tercero se

<sup>1</sup> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). *Informe anual del proceso de descentralización*. Washington D.C.: Usaid, 2016; Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). *ABC de la descentralización. Aspectos claves de la gestión descentralizada*: Lima: Proyecto Usaid - Perú ProDescentralización, 2011; Neyra, G. *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021. Descentralización y desarrollo regional*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2017; Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). *Informe anual sobre descentralización*. Lima: PCM, 2017; Molina, R. *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Lima: Acuerdo Nacional, 2016; Molina, R. "Diez años de descentralización en el Perú: Balance y perspectivas". En: Ángel María Manrique Linares, ed. *Cátedra Arequipa (Primera Sesión)*. Arequipa: Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano, 2013 (ver en: <https://bit.ly/2aWH6se>); Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. Cuadernos Descentralistas N° 18*. Lima: GPC, 2006.

enfoca en los recursos, el presupuesto electoral asignado y el comportamiento electoral ciudadano.

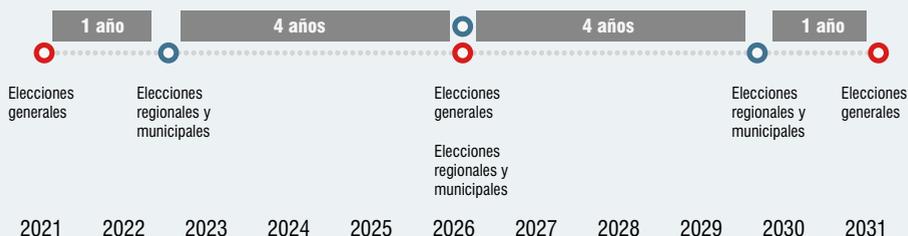
La fragmentación política y la escasa territorialización de los partidos nacionales se han manifestado en una casi inexistente articulación entre los sistemas políticos, nacional y subnacional, lo que, a su vez, tiene efectos negativos sobre la representación y la legitimidad de la política en general. Se ha identificado que uno de los muchos factores que contribuyen a dicha desarticulación es el desorden de los periodos de mandato nacional y subnacional.

Este desorden genera un calendario electoral irregular, en el que los procesos electorales, nacional y subnacional, debido a los periodos que tienen (cinco y cuatro años, respectivamente), coinciden cada 20 años. Esta coincidencia de procesos electorales desgasta de manera considerable a los partidos políticos. Luego, y debido a la irregularidad, el calendario presenta periodos demasiado largos sin la realización de ningún proceso electoral, tal como lo demuestra el gráfico N° 1.

La irregularidad del calendario electoral demanda, por un lado, un gran esfuerzo organizativo y financiero de las organizaciones políticas nacionales en los años en los que concurren sucesivamente las elecciones nacionales y subnacionales, lo cual, en muchos casos, determina que se enfoquen solo en su participación electoral en el nivel nacional, dejando a los movimientos regionales la participación en las elecciones regionales. Por otro lado, los largos períodos sin concurrir en ningún proceso electoral también contribuyen a debilitar a las organizaciones partidarias. Es por ello que se requiere ajustar los períodos de mandato de tal manera que esto permita ordenar el calendario electoral generando incentivos para la territorialización de los partidos nacionales y para una mejor articulación de los sistemas políticos nacional y subnacional.

446

Gráfico N° 1: Cronograma de elecciones generales y elecciones regionales y municipales (regulación actual)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Con respecto al ejercicio del gobierno en el nivel subnacional, tanto la teoría como la investigación aplicada sobre políticas públicas<sup>2</sup> que se ha desarrollado en el país revelan que el proceso de las políticas públicas es complejo. Y es que es ahí donde intervienen múltiples actores con visiones contrapuestas sobre las definiciones del problema público y sus soluciones, y donde los hacedores de políticas deben trabajar intensamente para armonizar dichas visiones. Esto significa que a lo largo del ciclo de la política existen marchas y contramarchas en las que cada fase adquiere una dinámica propia, extendiéndose en el tiempo. Así, los desarrollos de las últimas tres décadas de la literatura sobre políticas públicas se enfocan en miradas sistémicas con un horizonte temporal de por lo menos diez años para poder abordar adecuadamente el ciclo de una de estas<sup>3</sup>.

Pero, además, la puesta en práctica de las políticas requiere también el desarrollo de un conjunto de procesos de gestión: planificación, presupuesto, abastecimiento, capacitación y gestión de recursos humanos, monitoreo y control.

En nuestro país, los procesos de gestión no han sido optimizados del todo, la coordinación intergubernamental es escasa y se caracteriza por dinámicas *top-down* (de arriba abajo), que exigen constantes alineamientos, reajustes y esfuerzos de “cabildo” con el nivel nacional por parte de las autoridades subnacionales. De otro lado, existen también múltiples focos de conflicto vinculados sobre todo a las industrias extractivas que demandan tiempos largos de negociación y armonización de intereses. En un contexto como el descrito, es evidente que un mayor tiempo del mandato de gobierno potencialmente podría contribuir a facilitar el proceso de desarrollo de las políticas y la gestión de los gobiernos subnacionales.

447

Finalmente, es necesario también evaluar el ya mencionado gasto electoral que se realizará si las elecciones nacionales y subnacionales coinciden en un mismo periodo. Como es evidente, este fenómeno supondrá un gasto considerable a nivel económico. Solo como ejemplo ilustrativo, el presupuesto exigido por las entidades electorales en el año de las elecciones generales alcanzó el 1003 460 460, mientras que el presupuesto que se afrontaba en las elecciones regionales y municipales era de 1253 025 140. Se espera entonces que el gasto en un año con unas elecciones en un mismo periodo exceda estos montos.

<sup>2</sup> Scarscini, C. et al. *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011; Stein, E. y Tommasi, M. “La política de las políticas públicas”. *Política y Gobierno*, vol. 13, n.º 2. Ciudad de México: División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006, pp. 393-416.; Lindblom, C. E. “The science of ‘muddling through’”. *Public administration review*, vol. 19, n.º 2. Washington D.C.: American Society for Public Administration, 1959, pp. 79-88; Majone, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014; Stone, D. *Policy Paradox and Political Reason*. New York: Harpers Collins Publishers, 1988; Pressman, J. L. y Wildavsky, A. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkeley: University of California Press, 1984.

<sup>3</sup> Sabatier, P. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2017.

Tabla N° 1: Presupuesto otorgado a las entidades electorales los años 2016 y 2018.

Año	Sector	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	Total de PIM
2016	Jurado Nacional de Elecciones	147 251 120	169 246 249	
	Oficina Nacional de Procesos Electorales	338 220 002	480 913 173	1003 460 460
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	280 049 870	353 301 038	
2018	Jurado Nacional de Elecciones	43 197 978	208 993 846	
	Oficina Nacional de Procesos Electorales	58 642 327	565 056 032	1253 025 140
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	367 053 258	478 975 262	

Fuente: Portal de Transparencia Económica  
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

448 Asimismo, otro factor a considerar es el hastío que los procesos electorales continuos generan. En el supuesto en que se produzcan segundas elecciones (o segundas vueltas) en los dos procesos electorales, los ciudadanos se encontrarán con cuatro elecciones en menos de 12 meses. Sin lugar a dudas, esto generará un problema en la calidad del voto y un mayor desinterés por los procesos electorales en cuestión.

## 2. Propuesta y sus objetivos

Entre las propuestas de reforma de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), se incluyen un conjunto de medidas para fortalecer la representación política<sup>4</sup>. Como complemento a estas medidas, en este proyecto de ley se plantea extender el periodo de gobierno de los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales de cuatro (4) a cinco (5) años.

Esta modificación busca, primero, resolver el problema de la irregularidad y desorden del calendario electoral y sus efectos, pues se entiende que estos influyen en la desarticulación de los sistemas políticos nacional y subnacional y en la escasa territorialización de los

<sup>4</sup> Reformas en el sistema electoral nacional y subnacional, reformas en los requisitos de inscripción de organizaciones políticas y para la cancelación de organizaciones políticas, reformas en materia de democracia interna, reformas para promover una mayor capacidad de fiscalización de los gobiernos subnacionales y reformas en materia de financiamiento de las organizaciones políticas.

partidos políticos nacionales. Con ello, se busca contribuir al fortalecimiento de las organizaciones políticas nacionales (partidos políticos) y subnacionales (organizaciones políticas regionales).

La modificación propuesta permitirá organizar mejor el calendario electoral al equiparar el periodo gubernamental nacional y subnacional, realizando de forma ordenada los procesos electorales. Como se evidencia en el gráfico N° 2, se tendría un proceso electoral cada dos años y medio.

Gráfico N° 2: Cronograma de elecciones generales y elecciones regionales y municipales (propuesta)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En segundo lugar, la ampliación del mandato de los gobiernos subnacionales a cinco (5) años dotará a las autoridades electas de un horizonte temporal mayor que les permita abordar con menor improvisación el proceso de las políticas públicas y la necesaria negociación y armonización de intereses que este requiere. Asimismo, la mayor duración del mandato contribuirá a concertar mejor los tiempos de los procesos de gestión pública, particularmente en lo que respecta a la planificación, al presupuesto y a la gestión del desarrollo de capacidades de los recursos humanos, todos ellos procesos que poseen una temporalidad y una dinámica propias.

Así, el ordenamiento del calendario electoral organizado con una periodicidad fija tendrá ventajas tanto en el desarrollo de las políticas públicas y la gestión pública, como en el fortalecimiento del sistema político. En relación a lo primero, esta periodicidad facilitará y ordenará también el trabajo de los organismos electorales. Considerando que además los organismos electorales tendrán que hacerse cargo también de la organización de las elecciones internas de partidos y organizaciones políticas regionales (conforme plantea la propuesta para la modificación de las elecciones internas), este cambio será importante también para la planificación de dichos procesos logísticos. A la vez, distribuirá mejor los costos de la organización de procesos electorales, de forma que no tengamos años en el que el desembolso de recursos del presupuesto sea demasiado alto, afectando lo que puede ser destinado a otros pliegos/rubros. En este sentido, esta medida también otorga previsibilidad para los sectores en el manejo presupuestario.

La periodicidad fija permitirá también crear sinergias con las otras propuestas de reforma del sistema electoral (nacional y subnacional) y de procedimientos de democracia interna. En política, el ciclo electoral es importante porque tiene consecuencias políticas directas. Una periodicidad constante permitirá que partidos y organizaciones políticas regionales ganen previsibilidad, organicen mejor sus campañas electorales y mantengan una vida interna más activa durante el periodo no electoral. Esta medida favorece especialmente a los partidos y contribuye a cerrar la brecha política nacional y subnacional. Al saber que cada dos años existe la oportunidad de postular a cargos de elección popular, los partidos podrían hacer mejores esfuerzos para retener a sus cuadros. Asimismo, evitar la concurrencia de dos procesos electorales en un solo año evitaría el desgaste de las organizaciones políticas y facilitaría el trabajo de planificación y organización para efectivamente participar (como las nuevas normas requerirán) y ser más competitivos en elecciones subnacionales.

Por otro lado, con los cambios propuestos de manera global en los proyectos de reforma política, producto del trabajo de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, en los requisitos de inscripción de las organizaciones políticas, los procedimientos de democracia interna y de inscripción de candidaturas (incluyendo impedimentos para postular), se obtendrá un mejor filtro de quienes llegan a ocupar estos gobiernos subnacionales. Además, es importante destacar que, considerando las propuestas alcanzadas sobre cambios en el sistema electoral subnacional y para el fortalecimiento de la labor de fiscalización y control subnacional, es de esperarse que el gobierno subnacional enfrente menores problemas de gobernabilidad en el futuro. En este nuevo contexto institucional contar con un periodo de cinco (5) años será menos problemático.

Se espera que esto redunde positivamente también sobre el desarrollo de los procesos de políticas públicas en el nivel subnacional, ofreciendo un horizonte temporal más amplio que brinde mayores oportunidades para armonizar intereses, producir evidencia sobre los problemas públicos, facilitar el aprendizaje y la innovación. El incremento del mandato electoral subnacional ofrecerá un tiempo adicional que, bien aprovechado, podría ser crucial para la institucionalización de buenas prácticas allí donde surjan, permitiendo procesos de empoderamiento de actores que les den sostenibilidad.

Desde un punto de vista de la gestión pública, un periodo de cuatro (4) años resulta corto, especialmente cuando las autoridades entrantes no cuentan con mucha experiencia previa en gestión, como suele ser el caso en muchos gobiernos subnacionales. Un periodo de cinco (5) años constituye un mejor horizonte para la planificación y la priorización de inversiones, lo que contribuiría a generar mejores sinergias para el desarrollo. Contar con un año adicional permitiría a las autoridades electas terminar su mandato con más resultados concretos, lo que, a su vez, permitiría mejorar la legitimidad de los órganos de gobierno subnacional y del sistema político en su conjunto.

Sin embargo, se considera importante resaltar que además de alargar el tiempo de mandato, la solución a los problemas diagnosticados en esta propuesta (desarticulación entre los sistemas políticos nacional y subnacional, problemas de desarrollo de las políticas públicas y de gestión) requieren de un debate nacional sobre las reformas necesarias en la política de descentralización del país. Este debate debería abordar cuestiones como la de la asignación de competencias a los gobiernos subnacionales sin una adecuada identificación de las funciones contenidas en dichas competencias y sobre el presupuesto real que se requiere para poder gestionarlas adecuadamente, así como sincerar la distribución de competencias entre niveles de gobierno con énfasis en el impulso de mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan una efectiva gestión descentralizada de las mismas.

Este necesario debate nacional sobre la reforma profunda de la descentralización requiere horizontes temporales mucho más amplios que permitan la discusión y el establecimiento de consensos entre un conjunto amplio de actores en el territorio, todo lo cual excede las posibilidades y el mandato de la CANRP.

Finalmente, vale la pena destacar que el gobierno subnacional enfrentaría menos problemas de gobernabilidad si se consideran las propuestas alcanzadas sobre cambios en el sistema electoral subnacional y sobre el fortalecimiento de la labor de fiscalización y control subnacional. En este nuevo contexto institucional contar con un periodo de cinco (5) años será menos problemático y más favorable para nuestro sistema político/electoral.

### 3. Análisis costo beneficio

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el periodo del mandato regional y municipal a fin de favorecer con el adecuado funcionamiento del sistema político y coadyuvar en el fortalecimiento de las organizaciones políticas. Esta propuesta beneficiará a los organismos electorales, ya que mejorará el calendario electoral al planificarse un proceso electoral cada dos años y medio. Así también, con esta periodicidad, los organismos electorales podrán ordenar su trabajo y coordinar de mejor manera y con más tiempo las elecciones internas de las organizaciones políticas.

A parte de ello, ayudará a mejorar la distribución del presupuesto que asigna el Estado para los procesos electorales, ya que los procesos se realizarán cada dos años y medio, logrando así una mayor previsibilidad en el manejo del presupuesto, sin afectar a otras organizaciones del Estado. Además, favorecerá a las organizaciones políticas ya que se evitará el desgaste de estas con procesos electorales simultáneos. Asimismo, estas contarán con más tiempo para planificar su trabajo y organizarse a su interior, logrando así su fortalecimiento y continuidad en el tiempo.

## 4. Impacto de la norma en la legislación vigente

La entrada en vigencia de la norma determinará, en un primer momento, la reforma parcial de la Constitución en los artículos 191 y 194. Sin embargo, tendrá impacto en la regulación de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, para efectos de su adecuación a estos nuevos periodos de elección de autoridades subnacionales.

Constitución vigente	Propuesta Comisión
<p><b>ARTÍCULO 191.-</b> Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.</p> <p>La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.</p> <p>El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. (...).</p>	<p><b>ARTÍCULO 191.-</b> Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.</p> <p>La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.</p> <p>El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de <b>cinco (5)</b> años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. (...).</p>
<p><b>ARTÍCULO 194.-</b> Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p> <p>La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</p> <p>Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. (...)</p>	<p><b>ARTÍCULO 194.-</b> Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p> <p>La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</p> <p>Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de <b>cinco (5)</b> años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. (...)</p>

## Anexo 1: Resumen ejecutivo

### 1. INSCRIPCIÓN Y CANCELACIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

- a. Inscripción de partidos y organizaciones políticas regionales.
  - i. Eliminación de requisitos de firmas de adherentes y de comités provinciales.
  - ii. Partidos políticos: Relación de afiliados en número no menor del cero punto cero setenta y cinco por ciento (0.075%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso, pero no más de un tercio (1/3) de los afiliados residentes en una misma circunscripción electoral.
  - iii. Organizaciones políticas regionales: Relación de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional, con un número no menor de mil (1000) afiliados, de los cuales no más de tres cuartos (3/4) de los afiliados puede tener domicilio en una misma provincia.
  - iv. El padrón de afiliados es público y de libre acceso a la ciudadanía. Sus actualizaciones son permanentes y se publican en el portal del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
  - v. Solo afiliados pueden ser elegidos candidatos o autoridades partidarias en los procesos electorales internos, con la excepción de los designados (hasta un quinto [1/5] de la lista).
  - vi. Alianzas electorales solo entre partidos políticos.
  - vii. Fusiones permitidas entre partidos, entre organizaciones políticas regionales y entre partidos y organizaciones políticas regionales.
  - viii. Fusión de organizaciones políticas regionales en más de la mitad del número total de departamentos permite constituir un partido político nacional, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos.
- b. Cancelación de partidos políticos.
  - i. No alcanzar al menos cinco (5) representantes en la Cámara de Diputados en más de una circunscripción electoral y no haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Diputados. O no alcanzar al menos tres (3) representantes en la Cámara de Senadores y haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Senadores.
  - ii. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.
  - iii. Si se participa en alianza y no se consigue un representante en por lo menos una de las Cámaras.

- iv. No participar en las elecciones para elegir representantes a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados.
- v. Si no participan en las elecciones regionales y municipales con un alcance determinado (al menos cuatro quintos  $[4/5]$  de los gobiernos regionales, mitad  $[1/2]$  de las provincias y un tercio  $[1/3]$  de distritos).
- vi. Por incumplir con porcentaje mínimo de participación en las elecciones internas (uno punto cinco por ciento  $[1.5\%]$  de ciudadanos que sufragaron en últimas elecciones de carácter nacional. Para las alianzas, es cero punto cinco por ciento  $[0.5\%]$  adicional por cada partido político que integra la alianza).
- vii. Por incumplir por más de un (1) año con pagar las multas por infracciones graves o muy graves a la normativa sobre financiamiento político.
- viii. Por incumplir por un plazo mayor a un (1) año con tener el número mínimo de afiliados exigidos (0.075%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso.

c. Cancelación de organizaciones políticas regionales.

- i. No alcanzar al menos un (1) consejero regional y al menos el ocho por ciento (8%) de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.
- ii. Por no participar en la elección regional.
- iii. Por no participar en la elección municipal de por lo menos dos tercios  $(2/3)$  de las provincias y de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.
- iv. Por incumplir con porcentaje mínimo de participación en las elecciones internas (cuatro por ciento  $[4\%]$  de ciudadanos que sufragaron en últimas elecciones en su circunscripción).
- v. Por incumplir por más de un (1) año con pagar las multas por infracciones graves o muy graves a la normativa sobre financiamiento político.
- vi. Por incumplir por un plazo mayor a un (1) año con tener el número mínimo de afiliados exigidos (uno por ciento  $[1\%]$  de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional, con un número no menor de mil  $[1000]$  afiliados).

454

## 2. DEMOCRACIA INTERNA

- a. Elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para toda la ciudadanía, organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para selección de candidatos a la presidencia, diputados, senadores, gobernadores y alcaldes.
- b. Sistema de elección individual, en donde los candidatos con mayor votación obtienen los primeros lugares de las listas de candidatos.
- c. Para que la lista, producto de la elección interna, sea inscrita, la participación en las internas del partido debe superar el uno punto cinco por ciento (1.5%) del número de electores de la última elección general. Para las alianzas, es cero punto cinco por ciento (0.5%) adicional por cada partido político que integra la alianza. En el caso de las organizaciones políticas regionales, el cuatro por ciento  $[4\%]$ . Las organizaciones políticas que no superen el umbral y, por lo tanto, no puedan inscribir una lista, perderán su inscripción.
- d. La lista, constituida en la elección interna, es definitiva y vinculante.

- e. El partido u organización política regional deberá señalar con anticipación a la elección interna los lugares que ocuparán los no afiliados a la organización política.
- f. Uno de los requisitos para postular en elecciones internas es tener cuando menos un (1) año de afiliación en el partido u organización política regional.
- g. Los no afiliados solo pueden ser designados hasta un máximo de un quinto (1/5) de la lista, de manera alternada.
- h. Las listas deben tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, de manera alternada.
- i. Las elecciones para la selección de candidatos a cargos de elección popular se realizan de forma simultánea. Para las elecciones generales, el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las elecciones regionales y municipales, el primer domingo de mayo del mismo año de la elección.

### 3. MODIFICACIONES AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

- a. Adelanto de segunda elección presidencial al quinto domingo posterior a la primera elección.
- b. Elección del Congreso con segunda elección presidencial.
- c. Congreso.
  - i. Eliminación del voto preferencial.
  - ii. Para superar la barrera o umbral de representación, se debe alcanzar al menos cinco (5) representantes en la Cámara de Diputados en más de una circunscripción electoral y haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Diputados. O no alcanzar al menos tres (3) representantes en la Cámara de Senadores y no haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Senadores.
  - iii. Establecimiento de la paridad de género y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Congreso.
  - iv. El candidato a la presidencia de la República puede postular a un escaño en el Congreso de la República.
  - v. Inmunidad parlamentaria: Los congresistas no pueden ser procesados ni detenidos sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia, salvo el caso de delito flagrante, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. Los procesos penales contra los congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia. La suspensión del congresista la decide el Congreso con una votación de dos tercios (2/3) del total de congresistas.
- d. Requisitos de postulación: No pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro (4) años.
- e. Declaración Jurada de Vida: Obligatoriedad de inclusión de procesos penales en trámite.

f. Obligatoriedad de presentación de la Declaración Jurada de Intereses.

#### 4. MODIFICACIONES AL SISTEMA ELECTORAL SUBNACIONAL

a. Consejos Regionales.

- i. Una sola lista para la elección del ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales), como sucede con el caso municipal.
- ii. Eliminar la segunda elección (o segunda vuelta) para la elección de gobernador y vicegobernador.
- iii. Premio a la mayoría: A lista ganadora se le asigna cuarenta por ciento (40%) de posiciones en el Consejo Regional o lo que le corresponde por la cifra repartidora (lo que más le favorezca).

b. Concejos Municipales.

- i. Premio a la mayoría: A lista ganadora se le asigna la mayoría absoluta (no el cincuenta por ciento [50%] + 1) de los regidores del Concejo Municipal o por cifra repartidora, lo que más le favorezca.

c. Cambios para mejorar la representatividad política en departamentos y municipios.

- i. Cambio de criterio de representación de elección de consejeros regionales de uno territorial (escaños por provincia) a uno poblacional (circunscripción única regional): un (1) consejero por cada cien mil (100 000) habitantes, teniendo como mínimo siete (7) consejeros y un máximo de veinticinco (25).
- ii. Domicilio como requisito de residencia efectiva de dos (2) años (no domicilio múltiple).
- iii. Establecimiento de la paridad de género y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Consejo Regional y a los Concejos Provinciales y Distritales.
- iv. Representación indígena: cifra repartidora diferenciada en elecciones municipales y regionales.

d. Fecha de elecciones regionales y municipales: noviembre.

e. Mandato de cinco (5) años para los gobiernos regionales y locales.

f. Equiparar causales de vacancia y suspensión, regional y municipal.

g. Consejeros regionales y regidores pueden hacer pedidos de información con fines de fiscalizar la gestión sin requerir aprobación de Consejo Regional o Concejo Municipal, con un plazo definido para que estos sean respondidos.

#### 5. FINANCIAMIENTO POLÍTICO

a. Regulación de acceso al financiamiento público indirecto durante la campaña electoral (ampliación y distribución más equitativa).

b. Permitir el uso del financiamiento público directo para las campañas electorales (incluidas las elecciones internas).

c. Rendición de cuentas por organización política (no candidatos), salvo en las elecciones internas.

- d. Obligación de las organizaciones política de presentar dos (2) reportes de gastos durante las campañas.
- e. Mejoras en el control y sanción: sanciones administrativas, penales y políticas.
- f. Facultades de cobranza coactiva de multas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

## 6. GOBERNABILIDAD Y CONTROL POLÍTICO

- a. Racionalizar la cuestión de confianza, la censura ministerial y la disolución del Congreso: Se elimina la cuestión de confianza obligatoria (investidura). La cuestión de confianza y la censura solo proceden respecto del Presidente del Consejo de Ministros, lo que deriva en la renuncia del gabinete. No procede la censura ni la confianza durante el último año de mandato (en que tampoco se puede disolver el Congreso). Solo se puede disolver la Cámara de Diputados (que ejerce el control político).
- b. Establecer procedimiento y mayoría calificada (dos tercios [2/3]) para la aprobación y promulgación por insistencia de una ley.
- c. Eliminación de la causal de vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral permanente.
- d. Modificación del periodo de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

## 7. BICAMERALIDAD

- a. Reestablecer la bicameralidad.
  - i. Busca restituir la Cámara de Senadores, introduciendo un control intraorgánico y también un criterio de representación.
  - ii. Fórmula para cantidad de congresistas establecida en la ley, en lugar de precisar número fijo en la Constitución.
- b. Cámara de Diputados.
  - i. La Cámara de Diputados, de representación poblacional, se compone de un (1) representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores (2021: 130 congresistas).
  - ii. Renovación por mitades de la Cámara de Diputados. La renovación se produce a mitad del periodo de mandato de los congresistas. Esta elección se realiza el primer domingo del mes de noviembre en simultáneo con las elecciones regionales y municipales.
  - iii. Reducir el tamaño de las circunscripciones electorales, estableciendo un máximo de cinco (5) escaños.
  - iv. Creación de circunscripciones electorales especiales: Dos (2) para peruanos en el extranjero y una (1) para representantes de pueblos indígenas.
- c. Cámara de Senadores.

- i. La Cámara de Senadores está compuesta por cincuenta (50) escaños.
- ii. Será elegida a través de un diseño mixto, combinando circunscripciones uninominales (un [1] escaño por departamento, uno [1] por el Callao, uno [1] por Lima Provincias y uno [1] por Lima Metropolitana) y una (1) circunscripción única nacional para la elección de los otros 24 escaños.

## 8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- a. Garantizar el voto de la población en condiciones especiales.
  - i. Implementar progresivamente el voto postal para garantizar el sufragio de los peruanos con domicilio en el extranjero.
  - ii. Eliminar progresivamente la exención de la multa para los ciudadanos peruanos en el extranjero en los países donde se implemente el voto postal.
  - iii. Establecer mesas de sufragio en hospitales, centros penitenciarios y en lugares accesibles a las personas con discapacidad que puedan ser determinados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- b. Mejoras en la gestión y reglamentación del proceso electoral para promover la participación electoral y política.
  - i. Brindar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la competencia para determinar el número de ciudadanos por mesa de sufragio y la composición de la misma, sin necesidad de precisar el cargo que desempeña cada uno, como titular o suplente.
  - ii. Establecer que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) pueda asignar la mesa de sufragio a los miembros de mesa según su orden de llegada al local de votación, con prioridad de la mesa en que son electores.
  - iii. Otorgar una asignación correspondiente al uno punto cinco por ciento (1.5%) de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) a los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección.
  - iv. Eliminación de la llamada “ley seca”.
  - v. Reducir la prohibición de divulgar encuestas a veinticuatro (24) horas antes del día de las elecciones.
  - vi. Establecer precisiones al principio de neutralidad: prohibición de “usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato”.

## Anexo 2: Artículos por temas y ubicación en proyectos de ley

Ejes	Temas	Medidas específicas		Reforma constitucional	Nº artículos	Reforma legal	Nº artículos	Proyecto	
Para leer partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativos		<p><b>Inscripción:</b> Eliminación del requisito de las firmas de adherentes y de comités. Para partidos políticos, requisitos de afiliados al partido (0,075% del padrón), pero no más de un tercio de afiliados residentes en ninguna circunscripción. En el caso de las organizaciones políticas regionales, 1% del padrón electoral de la última elección de la circunscripción (con un mínimo de 1000 afiliados). Padrón de afiliados permanente y de público acceso. Solo afiliados pueden postular en los procesos electorales internos para la selección de candidaturas. Se permiten alianzas entre partidos y organizaciones políticas regionales. Nuevo partido político (con alcance nacional), por la fusión de organizaciones políticas regionales ya inscritas en más de la mitad del número total de departamentos.</p> <p><b>Cancelación de inscripción:</b> Si la organización política no participa en todos los procesos electorales. Si la organización política no alcanza pasar un umbral de votación (partido, 5% de votos válidos en elección de diputados o senadores; alianzas, 1% adicional por cada partido que integra la alianza; organización política regional, 8% de votos de circunscripción regional). Si la organización política no logra obtener una mínima representación parlamentaria (partidos: 5 diputados en más de una circunscripción o 3 senadores; miembros de alianza, al menos un representante; organizaciones regionales, al menos un consejero). En el caso de los partidos políticos, si no participa en las elecciones regionales y municipales con un alcance determinado (al menos 4/5 de los gobiernos regionales, 1/2 de las provincias y 1/3 de distritos) lo que refleje su presencia en todo el territorio nacional. En el caso de organizaciones políticas regionales, si no participa en la elección municipal en al menos 2/3 de provincias y distritos, o en la elección regional.</p> <p>Para los partidos políticos, no superar el 1,5% del número de electores de la última elección general en las elecciones internas de candidatos; el porcentaje se eleva en un 0,5% adicional por cada partido su se trata de una alianza. En el caso de organizaciones políticas regionales, no superar el 4% del número de electores de la última elección regional en las elecciones internas de candidatos. Incumplir reiteradamente las normas de financiamiento. Por incumplir por un plazo mayor a un año con tener el número mínimo de afiliados exigidos (partidos: 0,075% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso; organizaciones políticas regionales: 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional, con un número no menor de mil [1000] afiliados).</p>							
	Requisitos para inscripción y cancelación del registro de organizaciones políticas			No	0	LOP 5, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18 LER 11 LDE 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103	26	Proyecto Nº 4	
	Democracia interna y proceso de selección de candidatos	<p>Elecciones internas, abiertas simultáneas y obligatorias organizadas por la ONPE para selección de candidatos a la Presidencia de la República, Congreso, gobernadores y alcaldes. Candidaturas y forma de elección por voto individual. Umbral para participación en elecciones y mantener inscripción: 1,5% (partidos políticos; 0,5% adicional por cada partido si es en alianza), 4% (organizaciones políticas regionales). Resultado de elecciones como obligatorio. Designación antes de elecciones internas para no afiliados; solo pueden ser designados hasta 1/5 de lista, de manera alternada. Requisitos para postulación en elecciones internas: mínimo de un año de afiliación en la organización política. Listas deben tener no menos del 50% de varones y mujeres, de manera alternada.</p>		No	0	LOP 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27	9	Proyecto Nº 3	

Ejes	Temas	Medidas específicas	Reforma constitucional	Nº artículos	Reforma legal	Nº artículos	Proyecto
		<p>Cantidad de congresistas en la ley</p> <p>50 senadores: un escaño a cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao; en el departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias. Los restantes (24), se eligen por circunscripción única nacional.</p> <p>Cámara de Diputados. 1 por 150 000 electores (2021: 130 diputados)</p> <p>Reducir el tamaño de las circunscripciones electorales en Cámara de Diputados (máximo cinco; división equitativa).</p> <p>Mejorar umbral de representación (elecciones al Congreso).</p> <p>Eliminación de voto preferencial.</p> <p>Paridad y alternancia.</p> <p>Adelanto de segunda vuelta presidencial (el quinto domingo después de la primera elección).</p> <p>Elección del Congreso con segunda vuelta presidencial.</p> <p>Circunscripción electoral especial de peruanos en el extranjero (dos escaños).</p> <p>Circunscripción electoral especial indígena (un escaño).</p> <p>Renovación de mitad de Cámara de Diputados a la mitad del periodo presidencial.</p>	No	1	LOE 18, 20, 21, 116	4	Proyecto Nº 2
	Cambios para mejorar la representación política en el ámbito nacional	<p>Cambio criterio de representación de elección de consejeros regionales de uno territorial (escaños por provincia) a uno poblacional (circunscripción única regional); Entre 7 y 25 consejeros, con 1 por cada 100 000 electores.</p> <p>Paridad de género y alternancia.</p> <p>Representación indígena – cifra repartidora diferenciada en elecciones municipales y regionales.</p> <p>Domicilio como requisito de residencia efectiva de dos años (no domicilio múltiple).</p>	No	0	LER 2, 4, 5, 6, 8, 12, 13 LEM 3, 6, 10, 13, 25, 34	13	Proyecto Nº 10

Ejes	Temas	Medidas específicas	Reforma constitucional	N° artículos	Reforma legal	N° artículos	Proyecto
Para combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía	Regulación del financiamiento político. Sanciones frente al incumplimiento	Regulación de acceso al financiamiento público indirecto (más equitativo; ampliación de franja). Permitir el uso del financiamiento público directo para las campañas electorales (incluidas las elecciones internas). Distribución más equitativa. Rendición de cuentas por organización política más estricta y transparente (en elecciones internas; reporte de organización, pero responsabilidades individuales). Cuenta bancaria partidaria supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Obligación de reporte de gastos también durante las campañas. Mejoras en el control y sanción: Sanciones administrativas, políticas y penales. Facultades de cobranza coerciva de multas a la ONPE.	No	0	LOP 28, 29, 29-A, 29-B, 30, 30-A, 30-B, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 36-A, 36-B, 36-C, 37, 38, 39, 42 Código Penal: 359-A, 359-B, 359-C	24	Proyecto N° 5
	Transparencia e Inmunidad parlamentaria	Revisión de inmunidad parlamentaria. Inmunidad de proceso y de arresto definidos por Corte Suprema. No se requiere pronunciamiento por hechos anteriores a la elección. Pleno del Congreso (con el voto de dos tercios del número legal de sus miembros) suspende al congresista mientras dure el proceso iniciado en su contra (cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años).	SI (93)	1	No	0	Proyecto N° 8
Fortalecer capacidades de fiscalización y control de Consejos Regionales y Consejos Municipales	Requisitos de postulación: No pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años.		SI (34)	1	LOF 107 LOP 23 LER 14 LEM 8	4	Proyecto N° 6 Proyecto N° 7
	Declaración Jurada de Vida. Obligatividad de inclusión de procesos penales en trámite. Obligatividad de presentación de Declaración Jurada de intereses.		No		LOP 23	1	Proyecto N° 7
	Equiparar causales de vacancia y suspensión, regional y municipal Peticiones de información sin requerir aprobación de Consejo Regional o Concejo Municipal Lista ganadora en Consejos Municipales obtiene mayoría absoluta de registros (no 50% + 1).		No	0	LOM 10, 25 LOGR 16, 30, 31 LEM 25	7	Proyecto N° 11

Ejes	Temas	Medidas específicas	Reforma constitucional	Nº artículos	Reforma legal	Nº artículos	Proyecto
Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político			Si (66, 57, 77, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 102-A, 102-B, 104, 105, 106, 108, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 157, 159, 161, 162, 191, 201, 203, 206)	50		0	
	Relaciones Ejecutivo - Legislativo: hacia la atenuación del componente parlamentarizado del presidencialismo	Bicameralidad (funciones diferenciadas: sin reelección de Congresistas elegidos en 2016).					
		Confianza (solo presentada por Presidente del Consejo de Ministros; eliminación de "investidura"); censura (solo a Consejo de Ministros) y disolución (solo de Cámara de Diputados).	Si (130-134)				Proyecto Nº 1
		Insistencia (posterior a observación de ley por Poder Ejecutivo).	Si (108)	1		0	
		Renovación parcial de Cámara de Diputados.	Si (90)	1	No	0	
		Eliminación de número de congresistas de Constitución.	Si (90)	1			
		Postulanza simultánea a Presidencia de la República y al Congreso.	Si (90)	1		0	
		Eliminación de vacancia presidencial por "incapacidad moral".	Si (113)	1		0	
		Ampliación de período de mandato de Tribunal Constitucional a siete años	Si (201)	1		0	
Gobernabilidad subnacional: nivel regional		Elecciones regionales: lista única. Premio a la mayoría de 40%.			LER 2, 4, 5, 6, 8, 9, 12		Proyecto Nº 10
		Eliminar la segunda elección para la elección de gobernador y vicegobernador. Mandato de cinco años.	Si (191)	1		7	Proyecto Nº 12
Gobernabilidad subnacional: nivel municipal		Elecciones municipales: "Premio a la mayoría" con mayoría absoluta de regidores. Elección: noviembre. Mandato de cinco años.	Si (194)	1	LEM 3, 6, 10, 25	4	Proyecto Nº 12

Ejes	Temas	Medidas específicas	Reforma constitucional	Nº artículos	Reforma legal	Nº artículos	Proyectos
Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de las y los ciudadanos	Garantizar el voto de la población en condiciones especiales	Medidas para voto extranjero: Voto postal (gradual y progresivo).			LOE 233, 239 Ley N° 28859, que suprime las restricciones por no votar, 4	3	Proyecto N° 9
		Votación de población en condiciones especiales. Voto de personas privadas de libertad. Voto de personas internadas en establecimientos de salud. Voto de personas con discapacidad motora. Propuestas: ONPF, pueda instalar mesas en locales que establezca (incluye establecimientos de salud, centros penitenciarios).			LOE 52, 55, 65	3	
	Mejoras en la gestión y reglamentación del proceso electoral para promover la participación electoral y política	Mesas de sufragio: Beneficios para miembros de mesa (pago). Permitir que miembro de una mesa de sufragio pueda formar parte de otra del mismo local de votación. Eliminación de "ley seca". Prohibición de difusión de encuestas: 24 horas antes de elección. Neutralidad: prohibición de "usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato".			LOE 58, 249	2	
					LOE 351	1	
					LOE 191	1	
					LOE 346, 347	2	



## Anexo 3: Reuniones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

### 1. Congreso de la República

- Reunión con el Presidente del Congreso (9 de enero). Participantes: Daniel Salaverry.
- Reunión con la Presidenta de la Comisión de Constitución (9 de enero). Participantes: Rosa María Bartra.

### 2. Grupos parlamentarios

- Reunión con la Bancada Aprista (15 de enero). Participantes: Mercedes Cabanillas, Jorge del Castillo, Luciana León, Mauricio Mulder, Javier Velásquez Quesquén
- Reunión con Bancada Liberal (15 de enero). Participantes: Gino Costa, Alberto de Belaunde, Guido Lombardi, Francesco Petrozzi.
- Reunión con Bancada Nuevo Perú (15 de enero). Participantes: Richard Arce, Katia Gilvonio, Marisa Glave, Indira Huilca, Tania Pariona.
- Reunión con Bancada Alianza Para el Progreso (18 de enero). Participantes: Edwin Donayre, Luz Rebeca Cruz, Marisol Espinoza, Gloria Montenegro, Cesar Vásquez.
- Reunión con Bancada Peruanos por el Kambio (18 de enero). Participantes: Carlos Bruce, Ana María Choquehuanca, Clemente Flores, Jorge Melendez, Gilbert Violeta.
- Reunión con Bancada de Fuerza Popular (21 de enero). Participantes: Carlos Tubino, Rosa María Bartra, Milagros Takayama, Luz Salgado.
- Reunión con Bancada de Acción Popular (21 de enero). Participantes: Victor Andres García Belaunde, Yonhy Lescano, Edmundo del Águila, Armando Villanueva.
- Reunión con Bancada Cambio 21 (1 de febrero). Participantes: Lucio Ávila, Estelita Bustos, Sonia Echevarría, Clayton Galván, Maritza García, Marita Herrera, Marvin Palma, Lizeth Robles, Luis Yika.
- Reunión con Bancada Frente Amplio (1 de febrero). Participantes: Justiniano Apaza, Marco Arana, Edilberto Curro, Humberto Morales, Wilbert Rozas.
- Reunión con Bancada Unidos por la República (1 de febrero). Participantes: Patricia Donayre, Miguel Castro.

### 3. Partidos políticos

- Reunión con partidos políticos, organizada por KAS Perú (15 de enero). Participantes: Bertha Arroyo, Acción Popular; Yovera Chicoma, Acción Popular; Marisol Espinoza, Alianza para el Progreso; Jorge Gonzales, Alianza para el Progreso; Pedro Cenas, Avanza País; Aldo Borrero, Avanza País; José Quiñones, Democracia Directa; Fidel

Torres, Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad; Robertho Sánchez, Juntos por el Perú; Yehude Simon, Juntos por el Perú; Jorge Del Castillo, Partido Aprista Peruano; Ronald Contreras, Partido Aprista Peruano; Francesca Canaval, Partido Aprista Peruano; Santiago Gastañadui, Partido Nacionalista Peruano; Violeta Oliveros, Partido Nacionalista Peruano; María Soledad Perez Tello, Partido Popular Cristiano; Carlos Lima, Perú Nación; María Villanueva, Perú Nación; Cesar Legrand, Perú Nación; Oscar Reggiardo, Perú Patria Segura; Gastón Barua, Perú Patria Segura; Margarita Carazas, Podemos por el Progreso del Perú; Carlos Portocarrero, Partido Peruanos por el Kambio; Charles Zapata, Restauración Nacional; Aureo Zegarra, Todos por el Perú; Kelly Manayay, Todos por el Perú; Oswaldo Hernandez, Unión por el Perú; Juan Sotomayor, Vamos Perú; Saul Hidalgo, Vamos Perú; Edo Stork, PNUD; Percy Medina, IDEA Internacional.

#### 4. Entidades Públicas

- Reunión con el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (22 de enero). Participantes: Víctor Lucas Ticona, presidente; Jorge Rodríguez, miembro JNE; Raúl Chanamé, miembro JNE.
- Reunión con el Jefe y funcionarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (22 de enero). Participantes: Manuel Cox, jefe ONPE y otros funcionarios de la institución.
- Reunión con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs (23 de enero). Participantes: Socorro Heysen, superintendente de Banca, Seguros y AFP; Sergio Espinosa, jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera.

#### 5. Sociedad Civil

- Reunión con organismos internacionales y sociedad civil (15 de enero). Participantes: María del Carmen Sacasa de Ventura, PNUD; Juan de la Puente, PNUD; Percy Medina Macías, IDEA Internacional; Luis Egúsqiza Mori, IDEA Internacional; Gerardo Távora Castillo, Asociación Civil Transparencia; Samuel Rotta, Proética; Ricardo Uceda, IPYS; Bernardo Roca-Rey Miró Quesada, Consejo de la Prensa Peruana; Sebastian Grundberger, Fundación Konrad Adenauer; Raúl Tecco, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Reunión con abogados especialistas en Derecho Constitucional. Esta reunión fue organizada por IDEA Internacional (18 de enero). Participantes: Ernesto Álvarez, Elena Alvites, Alberto Borea, Omar Cairo, César Delgado Guembes, Ericka García, Abraham García, Raúl Ferrero, Luciano López, César Ochoa, Aníbal Quiroga, Liliana Salomé, José Tello, Aldo Vásquez, Percy Medina, Luis Egúsqiza, Heber Joel Campos, Vicent Ringenberg, Percy Medina.
- Reunión con experto en financiamiento político, organizada por IDEA Internacional (22 de enero). Participantes: Marc Chénier, experto en Financiamiento Político; Gwyn Kutz, embajadora de Canadá; Margareth McGuire; Percy Medina; Luis Egúsqiza.
- Reunión con abogados especialistas en Derecho Penal. Esta reunión fue organizada por IDEA Internacional (13 de febrero). Participantes: Percy Medina, Cesar Azabache, Virginia Naval, Liliana Calderón, Jhuliana Atahuamán, Carlos Caro, Pia Iparraguirre, Luis Egúsqiza, Karla Ojeda, Stefano Varriale, Viviana Calderón, Luis Egúsqiza.

## 6. Otros

- Miembros de la Comisión de Reforma Judicial (11 de enero). Participantes: Allan Wagner, Eduardo Vega, Samuel Abad, Delia Revodero, Ana Teresa Revilla Vergara, Hugo Sivina Hurtado, Walter Albán.
- Acuerdo Nacional (19 de enero). Participantes: Javier Iguíñiz, secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional; Marisol Espinoza, representante del partido político Alianza para el Progreso; Nidia Vilchez, representante del APRA; Representante de Frente Amplio; Bertha Arroyo, representante de Acción Popular; Ana María Choquehuanca, partido político Peruanos por el Cambio; Lucila Quintana, representante de la Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro; Leopoldo Scheelje, Representante de CONFIEP; Armando Alvarado, representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales de Perú; Pedro Merino, representante del Concilio Nacional Evangélico del Perú; Miguel Vega Alveara, representante de la Sociedad Nacional de Industrias; Jordy Vilchez, representante del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico; Guillermo Inca, representante de la Conferencia Episcopal peruana; Carmela Sifuentes y Juan José Gorriti, representantes de la Confederación General de Trabajadores del Perú.
- Reunión con representantes de REMURPE, ANGR y otros expertos en el tema (4 de febrero). Participantes: José Rodríguez Vásquez, ANGR; Iván Flores Quispe, REMURPE; María Isabel Remy; Guiselle Marlene Romero Lora; Javier Torres Seoane; Johnny Zas Friz Burga.

## Anexo 4: Documentos revisados

Iniciativas normativas previas		
	Nombre del documento	Detalle
1	Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional	Fue creada por D.S. N° 018-2001-JUS de 26 de mayo de 2001 a fin de presentar propuestas de reforma constitucional
2	Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, a cargo de Henry Pease	En funciones desde agosto de 2001 y julio de 2003, tuvo como finalidad proponer una nueva Constitución
3	Proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones	Propuestas presentadas en el año 2011 y 2017
4	Proyecto de la Nueva Ley de Partidos Políticos presentado al Congreso de la República por ONPE, JNE y RENIEC	Presentado en el Congreso de la República el 3 de diciembre de 2013
5	Comisión Presidencial de Integridad	Fue creada mediante Resolución Suprema N° 258-2016-PCM de 19 de octubre de 2016, presidida por Eduardo Vega
6	Propuesta de ley de reforma institucional de la Asociación Civil Transparencia	Del año 2016, se presenta la propuesta para el fortalecimiento democrático
7	Propuesta de “Ley Electoral”, propuesta mediante Informe del Grupo de Trabajo del Estudio de Reforma Electoral.	Fue creado el 23 de agosto de 2016 por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. EL grupo de trabajo fue presidido por la congresista Patricia Donayre. El informe fue presentado el 11 de mayo de 2017
8	Informe final de la Misión de observación electoral de la UE – Perú 2016	Presentado posteriormente a las elecciones generales en Perú, de julio de 2016
9	Informe ante el Consejo Permanente - Misión de observación electoral de la OEA – Perú 2016	Presentado posteriormente las elecciones generales y segunda elección presidencial realizadas en Perú en el año 2016
10	Proyectos de ley presentados ante el Congreso de la República durante en el periodo 2016-2021	

	Aportes remitidos a la Comisión	
	Persona / entidad que remite aporte	Fecha de recepción
1	Christian Pardo Reyes	28 de diciembre de 2018
2	Luis Escajadillo Camacho	2 de enero de 2019
3	Winston Barber Yrigoyen	2 de enero de 2019
4	Álvaro Gonzales Riesle	3 de enero de 2019
5	Karim Mahuad Martens	8, 10, 11 de enero de 2019
6	Raúl Alcántara Oyola	9 de enero de 2019
7	María Cano, Shirley Castañeda, Carmen Díaz, Mary Morales, Cynthia Palomino, Elba Rivas (excandidatas a las elecciones municipales y regionales) (firma en representación, Patricia Morales)	9 de enero de 2019
8	Luis Gardella Vidal (Colectivo Ciudadano)	16 de enero de 2019
9	IDEA Internacional	18 de enero de 2019
10	Juan Israel Aguirre Calderón	18 de enero de 2019
11	José Ugaz La Rosa	20 de enero de 2019
12	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	21 de enero de 2019
13	Camilo Carrillo Gómez	24 de enero de 2019
14	Universidad Católica de Santa María	28 de enero de 2019
15	Marco Antonio Lovera Chauca	28 de enero de 2019
16	Partido Político Acción Popular	30 de enero de 2019
17	Oficina Nacional de Procesos Electorales	4 de febrero de 2019
18	Luis Silva Paredes (Frente Patriótico Nacional del Perú)	6 de febrero de 2019
19	Alejandro Montoya Sánchez	9 de febrero de 2019
20	Asociación Civil Transparencia	11 de febrero de 2019
21	Jorge Chávez Seminario	13 de febrero de 2019
22	Tomas Dosek y Maritza Paredes	18 de febrero de 2019
23	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	19 de febrero de 2019
24	Grupo Propuesta Ciudadana	21 de febrero de 2019
25	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos	22 de febrero de 2019
26	Iván Meini	3 de marzo de 2019

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
TELÉF. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411  
MAYO 2019 LIMA - PERÚ

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) fue constituida por el Presidente de la República del Perú, Martín Vizcarra Cornejo, el 22 de diciembre de 2018 con el objeto de modificar las normas que regulan el funcionamiento de las instituciones políticas y sus relaciones entre sí, en particular de las instituciones de gobierno y representación.

La presente publicación es una compilación de sus propuestas, que a través de 12 proyectos, busca la mejora del desempeño de las instituciones, para así enfrentar los problemas de legitimidad y desafección ciudadana que afronta la democracia peruana. Las reformas cubren los tres ámbitos del sistema político: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral, que le ofrecen una mirada relacionada e integral. Parten de un diagnóstico centrado en cuatro grandes ejes de problemas: la existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos; de una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas; de una democracia con problemas de gobernabilidad y de control político; y de problemas referidos a diversas limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

La Comisión eligió el camino de presentar una propuesta ambiciosa e integral, que a la vez considera realista y viable para que pueda concretarse en los plazos que impone el cronograma electoral, camino al bicentenario en el 2021, con lo cual se marque el inicio de una nueva dinámica en la que nuestras instituciones políticas se reencuentren con las expectativas ciudadanas, para lograr la construcción de una democracia renovada para todos los peruanos.

Con la colaboración de:



ISBN: 978-9972-2639-8-9



9 789972 263989