



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 11:04:34-0500
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 9735/2024-CR

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



PROYECTO DE LEY QUE
DEROGA EL LITERAL F) DEL
ARTÍCULO 166 DE LA LEY
ORGÁNICA DE ELECCIONES

El Congresista de la República, **JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ**, integrante del grupo parlamentario **Somos Perú**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con el inciso c) del artículo 22, artículo 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA EL LITERAL F) DEL ARTÍCULO 166 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar el literal f) del artículo 166 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con la finalidad de fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, promoviendo su participación en los procesos electorales.

Artículo 2. - Derogación

Derógase el literal f) del artículo 166 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Encargase al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales adecuar sus normativas internas para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley.

Segunda. - La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".



Firmado digitalmente por:
JERÍ ORE Jose Enrique FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 16:20:22-0500

Lima, diciembre de 2024.



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 16:37:54-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 21:06:27-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 17:34:35-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 20:22:23-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY LUIS
GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 19:58:22-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2024 20:28:53-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **diciembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9735/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.


GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a) Antecedentes

La democracia representativa en el Perú se ha caracterizado por el papel protagónico de los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, la normativa electoral vigente, específicamente el literal f) del artículo 166 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, permite la inclusión de imágenes de los candidatos en las cédulas de votación para elecciones presidenciales y de gobiernos regionales. Aunque esta disposición fue concebida con buenas intenciones, ha generado efectos adversos en la consolidación del sistema de partidos, favoreciendo la personalización de la política y debilitando el debate centrado en propuestas programáticas.

La personalización de la política, entendida como el énfasis en las características personales de los candidatos por encima de sus propuestas programáticas e identidad partidaria, tiene consecuencias negativas para la calidad democrática. Este fenómeno desvía la atención de los electores hacia atributos individuales, lo que puede llevar a decisiones electorales basadas en criterios superficiales en lugar de evaluaciones fundamentadas en programas y propuestas.

El artículo "Personalización política: la imagen del político como estrategia electoral" de Sandra Orejuela Seminario, publicado en 2009 en la *Revista de Comunicación* señala que, si bien la personalización facilita la comunicación política, también conlleva riesgos de banalización cuando la imagen proyectada por un candidato no corresponde a su desempeño o propuestas reales. Este fenómeno puede simplificar en exceso el debate electoral y limitar la comprensión de los votantes sobre las plataformas políticas, afectando la calidad del proceso democrático.

En la historia del Perú, la personalización de la política ha fomentado el caudillismo y la concentración del poder en líderes individuales, en detrimento de las estructuras partidarias. Esto ha resultado en crisis de representación y debilidad institucional, evidenciadas en episodios de falta de cohesión partidaria que han obstaculizado la gobernabilidad y el desarrollo político.

En contraste, en democracias consolidadas, las cédulas de votación no incluyen fotografías de los candidatos, priorizando la identificación de los partidos políticos mediante sus nombres y símbolos. Esta práctica busca fortalecer la identidad partidaria y reducir la personalización excesiva.

Por ejemplo:

- En España, las papeletas electorales incluyen la denominación, sigla y símbolo del partido, junto con la lista de nombres y apellidos de los candidatos, pero omiten imágenes de los postulantes.
- En Estados Unidos, aunque las boletas varían por estado, generalmente no contienen fotografías; se limitan a los nombres y afiliaciones partidarias de los candidatos.

- En la mayoría de los países de la Unión Europea, las papeletas de votación también prescinden de fotografías, dando prioridad a los nombres y símbolos de los partidos para facilitar su reconocimiento.

Cabe destacar que la inclusión o exclusión de fotografías en las cédulas de votación depende de las normativas electorales de cada país. Esta práctica puede variar incluso dentro de una misma nación, particularmente en sistemas federales o descentralizados.

b) Identificación del problema

La cédula de votación desempeña un rol fundamental en los procesos electorales, garantizando el derecho al sufragio como una expresión libre, informada y consciente de la voluntad ciudadana. Sin embargo, la inclusión de fotografías de los candidatos en este instrumento, vigente en la normativa electoral peruana, introduce un elemento que desvirtúa el propósito técnico y representativo de las elecciones al propiciar una excesiva personalización de la política. Este diseño impacta negativamente en el fortalecimiento del sistema de partidos políticos y en la calidad de la democracia.

El diseño actual de las cédulas de votación, al destacar las imágenes de los postulantes, fomenta un enfoque en el individuo y su imagen personal, relegando a un segundo plano las propuestas programáticas y la identidad partidaria. Este fenómeno contribuye al fortalecimiento del caudillismo, entendido como la centralización del liderazgo político en figuras individuales, debilitando la estructura institucional de los partidos y afectando su capacidad para articular agendas colectivas y representar intereses ciudadanos de manera efectiva.

Además, el énfasis en la imagen visual de los candidatos introduce sesgos inconscientes en los votantes, quienes pueden ser influenciados por atributos como la apariencia física, el género o la etnia, en lugar de basar su decisión en los méritos programáticos y las propuestas presentadas. Este efecto socava los principios de igualdad y no discriminación, pilares esenciales del sistema democrático peruano, y pone en riesgo la imparcialidad y equidad del proceso electoral.

Desde una perspectiva técnica, la dependencia en la imagen de los candidatos simplifica el debate político, reduciendo la riqueza y profundidad del discurso público. En lugar de un proceso electoral basado en el contraste de ideas, propuestas y soluciones a los problemas del país, la personalización excesiva contribuye a una banalización del debate y limita la capacidad de los votantes para evaluar críticamente a los postulantes en función de sus competencias y programas.

Para abordar estas problemáticas, se propone la modificación de la normativa electoral para eliminar la inclusión de fotografías de los candidatos a la Presidencia de la República y a los Gobiernos Regionales en las cédulas de votación. Esta medida está orientada a fortalecer el sistema de partidos, promoviendo elecciones fundamentadas en programas políticos y garantizando condiciones de igualdad para todos los candidatos, independientemente de factores personales que puedan generar sesgos.

Esta iniciativa se fundamenta en estándares internacionales y buenas prácticas de sistemas democráticos consolidados, donde las cédulas de votación priorizan la representación de partidos mediante nombres y símbolos, evitando la personalización excesiva. Además, responde al compromiso asumido por el Estado peruano en el marco

del Acuerdo Nacional, que establece como prioridad la consolidación de un sistema político sólido, representativo y participativo.

El fortalecimiento del sistema de partidos políticos es crucial para garantizar la estabilidad democrática y la representación efectiva de los ciudadanos. Mediante la eliminación de las imágenes de los candidatos, se busca fomentar la identificación de los votantes con los partidos políticos, destacando su rol como canales de representación ciudadana y su capacidad para articular propuestas que respondan a las necesidades colectivas.

Asimismo, esta reforma se alinea con el objetivo de promover elecciones libres y transparentes, en las que la decisión de los ciudadanos se base en un análisis crítico de los programas y propuestas políticas, en lugar de aspectos superficiales. Al reforzar la cultura política centrada en ideas y programas, esta medida contribuirá a la consolidación de una democracia representativa más efectiva y al fortalecimiento de la institucionalidad partidaria, fomentando su democracia interna, transparencia financiera y capacidad de articulación de intereses ciudadanos.

c) El análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

- Necesidad de la ley

La inclusión de fotografías de los candidatos en las cédulas de votación, regulada por el literal f) del artículo 166 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, ha generado efectos adversos en el sistema electoral peruano. Este diseño normativo no solo promueve la personalización excesiva de la política, sino que también debilita la función esencial de los partidos políticos como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado.

Además, la inclusión de fotografías en las cédulas introduce sesgos inconscientes en el electorado, afectando la equidad del proceso electoral y contraviniendo los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Esto resulta especialmente problemático en un país caracterizado por su diversidad cultural, donde los atributos visuales pueden influir en las decisiones de los votantes, relegando criterios fundamentales como las capacidades y planes de gobierno de los postulantes. Por estas razones, la eliminación de las fotografías en las cédulas de votación es una reforma urgente y necesaria para fortalecer la calidad democrática y el sistema de partidos en el Perú.

- Viabilidad de la ley

La propuesta de derogación del literal f) del artículo 166 de la Ley N.º 26859 es técnicamente viable, ya que no afecta la estructura esencial del proceso electoral ni vulnera derechos fundamentales de los ciudadanos. Por el contrario, la modificación se alinea a nivel internacional en sistemas democráticos consolidados, donde las cédulas de votación priorizan la identificación de los partidos mediante nombres y símbolos, excluyendo elementos que puedan inducir a decisiones basadas en criterios superficiales.

Asimismo, la implementación de esta reforma no requiere cambios sustanciales en la infraestructura electoral. La eliminación de las fotografías puede ser fácilmente aplicada a través de una adecuación normativa a cargo del Jurado Nacional de Elecciones y la

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), tal como se establece en la disposición complementaria de la presente fórmula legal. Este procedimiento es administrativo y técnico, lo que asegura que su ejecución sea sencilla y de bajo costo.

Desde el punto de vista legal, la derogación es compatible con el marco constitucional y no contraviene los principios del derecho electoral, pues no restringe el ejercicio del sufragio ni afecta la representatividad de las elecciones. Al contrario, promueve un proceso más equitativo y fundamentado en propuestas programáticas, fortaleciendo así la legitimidad del sistema democrático.

- **Oportunidad de la ley**

La propuesta es oportuna en el contexto actual de la política peruana, caracterizada por una creciente fragmentación partidaria, baja confianza ciudadana en los partidos políticos y crisis recurrentes de representación. Este panorama evidencia la necesidad de fortalecer los partidos como instituciones fundamentales del sistema democrático, promoviendo su rol como articuladores de intereses colectivos y garantes de propuestas coherentes.

Además, la medida contribuye al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo Nacional, que priorizan el fortalecimiento de la democracia representativa, la promoción de elecciones libres y equitativas, y la consolidación de un sistema político estable y participativo. En un momento donde la política peruana requiere recuperar la confianza de los ciudadanos, esta reforma envía un mensaje claro sobre la importancia de priorizar las ideas y propuestas por encima de los liderazgos personalistas.

Finalmente, la eliminación de las fotografías en las cédulas se enmarca dentro de las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), que han señalado la necesidad de adoptar medidas que reduzcan los riesgos de personalización excesiva y fomenten la equidad en los procesos electorales. La aprobación de esta ley no solo reforzará la institucionalidad democrática en el Perú, sino que también posicionará al país como un referente en la implementación de reformas electorales orientadas a mejorar la calidad de la democracia.

d) **Marco normativo**

El marco normativo que sustenta la presente propuesta de ley se basa en la Constitución Política del Perú, la legislación electoral vigente y los principios del derecho comparado, garantizando su coherencia con el ordenamiento jurídico nacional y las buenas prácticas internacionales en materia electoral.

- **Constitución Política del Perú:**

Artículo 31: Este artículo reconoce el derecho al sufragio como un derecho fundamental y establece la obligación de garantizar elecciones libres, equitativas y transparentes. La eliminación de las fotografías en las cédulas de votación refuerza este principio, asegurando que el ejercicio del voto sea plenamente consciente y basado en propuestas programáticas, reduciendo la influencia de elementos superficiales en la decisión del elector.

Artículo 35: Establece que los partidos políticos contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular. La medida propuesta fortalece el rol de los partidos como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado, promoviendo su institucionalización y reduciendo la personalización excesiva de la política.

Artículo 2, inciso 2: Garantiza el principio de igualdad y no discriminación. Al eliminar las fotografías de los candidatos en las cédulas de votación, se evita la introducción de sesgos basados en aspectos físicos, género o etnia, garantizando un trato equitativo a todos los postulantes.

- **Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones**

El literal f) del artículo 166 de esta ley permite la inclusión de fotografías de los candidatos en las cédulas de votación. Sin embargo, esta disposición, lejos de cumplir con su finalidad de facilitar el voto, ha generado efectos adversos como la personalización excesiva de la política y el debilitamiento de los partidos. La derogación de este literal se alinea con los principios establecidos en el artículo 167, que regula el diseño de las cédulas de votación y cuya interpretación debe priorizar la equidad, transparencia y objetividad en los procesos electorales.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los principios y disposiciones de la Constitución Política del Perú y el marco normativo vigente, incluyendo los dispositivos legales mencionados en los fundamentos del proyecto. No vulnera ningún precepto constitucional ni principio jurídico fundamental.

Por el contrario, la derogación del literal f) del artículo 166 de la Ley N.º 26859 fortalece el sistema de partidos políticos al reducir la personalización excesiva de la política, promoviendo un modelo electoral más centrado en propuestas programáticas e ideológicas. Este enfoque contribuye a la consolidación de la democracia representativa al reforzar el papel de los partidos como vehículos esenciales de participación ciudadana, cohesión política y articulación de intereses colectivos.

Asimismo, la norma genera un impacto positivo en la legislación electoral al eliminar un elemento que, según evidencia técnica y experiencias internacionales, debilita la equidad en el proceso electoral. Al garantizar que las cédulas de votación se concentren en identificar partidos políticos mediante nombres y símbolos, se refuerza la legitimidad del sistema democrático y se promueve la confianza ciudadana en las instituciones.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente iniciativa legislativa no genera costos adicionales al erario público, lo que la convierte en una propuesta financieramente viable y eficiente. Por el contrario, al eliminar la obligación de incluir fotografías de los candidatos en las cédulas de votación, esta medida contribuye a reducir los costos asociados con el

diseño, procesamiento y producción gráfica de dichas imágenes, optimizando el uso de recursos públicos.

Desde el punto de vista económico, la simplificación del diseño de las cédulas de votación permitirá un ahorro significativo en el presupuesto destinado a procesos electorales, ya que se elimina la necesidad de recopilar, procesar y adaptar las fotografías de los candidatos para su impresión. Este ahorro puede ser redirigido a otras áreas críticas del proceso electoral, como la capacitación de personal electoral, la promoción de educación cívica o la mejora de la infraestructura tecnológica para el escrutinio de votos.

En términos de beneficios sociales y políticos, la medida fortalece la participación ciudadana al enfocar el proceso electoral en las propuestas y programas de los partidos políticos o alianzas electorales, en lugar de la imagen individual de los candidatos. Esto fomenta una cultura política más consciente y programática, ayudando a los votantes a identificar claramente las opciones partidarias que participan en el proceso electoral. Asimismo, se reduce el riesgo de confusión o sesgos visuales que puedan influir indebidamente en la decisión del elector, promoviendo elecciones más justas, equitativas y basadas en criterios racionales.

Finalmente, desde una perspectiva democrática, esta reforma genera beneficios intangibles significativos al reforzar la institucionalidad de los partidos políticos y promover una mayor confianza en el sistema electoral. Al centrar la atención en las propuestas partidarias, se impulsa una ciudadanía más informada y comprometida con el proceso político, lo que contribuye al fortalecimiento del sistema democrático en el Perú.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa está vinculada con la siguiente Política de Estado del Acuerdo Nacional: **1. Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho, 2. Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos y 11. Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación**