



CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"



**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA
ALTERNANCIA Y PARIDAD
HORIZONTAL EN LOS DISTINTOS
NIVELES DE GOBIERNO**

La congresista de la República **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE PROPONE LA ALTERNANCIA Y PARIDAD HORIZONTAL EN LAS
ELECCIONES DE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO**

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es restituir la alternancia en la fórmula presidencial y la paridad horizontal en los gobiernos regionales, así como la paridad horizontal a nivel de los gobiernos locales.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La finalidad de la ley es concretar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso de cargos de gobierno por elección popular.

Artículo 3. Modificación del artículo 104 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el artículo 104 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

"Artículo 104.- Los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, sean de un Partido o Alianza, solicitan su inscripción en una sola y misma fórmula, la cual debe incluir, por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación, **ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre, una mujer o un hombre, una mujer, un hombre.**

La denegatoria de inscripción del candidato a la Presidencia implica la de los candidatos a las Vicepresidencias de la misma lista. Si la denegatoria es sólo de uno de los dos candidatos a la Vicepresidencia, se inscribe al candidato a la Presidencia y al otro candidato a la Vicepresidencia. El candidato a la Vicepresidencia cuya candidatura fue denegada, podrá ser reemplazado hasta el tercer día después de comunicada la denegatoria."

Artículo 4. Modificación del artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales

Se modifica el artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, en los siguientes términos:

"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 fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad **y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre.**

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 y accesitarios considera los siguientes requisitos:

1. Cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. **El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.**

(...)"

Artículo 5. Modificación del artículo 10 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales

Se modifica el artículo 10 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales en los siguientes términos:

"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. **Del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad de candidatos a la alcaldía deben ser hombres o mujeres.**

La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

1. Nombre de la Organización Política o Alianzas Electorales nacional, regional o local.
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 está conformada por el cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer; 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. **El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.**"
(...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL Y TRANSITORIA

ÚNICA. Sobre aplicación de paridad horizontal en elecciones del 2026

La presente ley es de aplicación inmediata en las elecciones generales del 2026, así como en las elecciones regionales y municipales del mismo año.

Lima, 13 de marzo del 2025

Susel Paredes Liguí
VOCERA.

Susel Paredes Liguí

Ruth Luque Ibarra

Eugenio
C. RIVERA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes: la búsqueda de la paridad política y las reformas normativas

La igualdad entre varones y mujeres en el terreno de la política y del acceso al poder es un ideal y una lucha constante, cuyos avances, en términos históricos, se podría señalar que son más bien relativamente recientes. La profundización de la democracia y la búsqueda de igualdad efectiva, requiere la adopción de prácticas reales y reformas normativas que permitan la igualdad de oportunidades, de tal manera que el diseño de los procesos institucionales permita que mujeres y hombres compitan en igualdad de términos para acceder a cargos de representación.

En el caso peruano, la búsqueda de mayor paridad en el ámbito político ha tenido, entre otros aspectos, el objetivo de lograr la participación igualitaria de hombres y mujeres en la toma de decisiones públicas a distintos niveles institucionales. De esta forma, en el pasado reciente se emitieron dos leyes fundamentales para cumplir con dichos fines:

a) *La ley 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional*¹, la cual estableció la paridad vertical y la alternancia como requisito para la inscripción de las listas de candidatos al Congreso de la República. Se debe apuntar que, aunque la norma preveía la aplicación progresiva de estas condiciones –así, por ejemplo, 40% de mujeres en listas de candidaturas del 2021, 45% en las listas de candidaturas del 2026 y finalmente, 50% en las listas del 2023– posterior se descartó la progresividad, de tal modo que la paridad plena y efectiva se aplicaría inmediatamente en las elecciones del 2021.²

¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019.

² Mediante su modificatoria por ley 31030.

b) La Ley 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos³, con esta norma se buscó regular de forma estricta la paridad total en las listas de candidatura, para que sean ocupadas por 50% hombres y 50% mujeres. Así, se tenía una alternancia secuencial entre hombre y mujeres, o viceversas en las fórmulas de candidaturas de presidente y vicepresidentes, las listas al congreso y al parlamento andino, así como la paridad vertical con alternancia en las listas regionales y municipales, así como la paridad horizontal en las fórmulas regionales.

1.1 El retroceso en lo avanzado: el desmantelamiento de las reformas

El 14 de junio de 2024 entró en vigor la Ley 32058, que elimina el criterio de paridad horizontal en las planchas presidenciales y la alternancia de género en las lista de candidatos para las elecciones municipales, regionales. Así, bajo el pretexto de optimizar el proceso electoral, se amenaza el empoderamiento político de las mujeres en el Perú.

La polémica norma elimina la paridad horizontal a nivel de la fórmula presidencial, que garantizaba mínimamente la presencia de una mujer a nivel de la primera vicepresidencia de la República, en el peor de los casos. También afecta las fórmulas de gobernador y vicegobernador regional que garantizaba el 50% de mujeres como cabeza de lista. Esta situación de retroceso, ha hecho que diversas organizaciones y colectivos de mujeres se movilicen y cuestionen la reducción de posibilidades para equiparar la situación de ambos géneros en los espacios de representación.⁴

De este modo, todo lo avanzado mediante las reformas electorales que propugnaban una participación política paritaria entre hombre y mujeres, sufren

³ Publicado en el diario oficial El Peruano, el 23 de julio de 2020.

⁴ Diversas organizaciones de la sociedad civil como Flora Tristán, Manuela Ramos, Micaelas – Red de periodista políticas – Mujeres del Sur del Perú, DEMUS, entre otras.

un retroceso evidente, que conjuntamente con el dismantelamiento de otras reformas políticas, son parte un retroceso en reformas institucionales y electorales. En este caso particular, la lucha de las mujeres por mayores oportunidades a nivel político y electoral, se ve considerablemente disminuidos.

Es por ello que el objetivo de la presente propuesta es retomar el camino de las reformas políticas y electorales orientados a propugnar la igualdad de condiciones entre hombre y mujeres, promoviendo principalmente la restitución de reformas normativas ya alcanzadas en el pasado reciente, y agregar algunas características que expandan incluso en mayor medida la paridad a nivel de elecciones locales.

2. Justificación y alcances de la propuesta en relación a la alternancia y paridad en las listas partidarias a nivel de gobierno nacional, regional y local

El objetivo de este tipo de propuestas es incorporar las denominadas acciones afirmativas que permiten que grupos históricamente relegados puedan ver reducida la desventajas e inequidades existentes en la realidad. Así, en el caso de las mujeres, buscar permitir que éstas compitan en igualdad de condiciones para acceder a determinados espacios de poder como son los cargos públicos de elección política y/o popular. Estas medidas de discriminación positiva y sus mecanismos de intervención sobre una realidad inequitativa, han venido promoviendo la inclusión de las mujeres, históricamente excluidas, en diversos espacios, tanto en otros ordenamientos como en el Perú.

Así, no serían las primeras acciones afirmativas realizadas en nuestro país. Entre los años 1997 a 2002, se incorporó a la legislación peruana la medida de acción afirmativa de la cuota de género para promover la participación política de las mujeres en la conformación de las listas de candidaturas para los diferentes cargos en los ámbitos de gobierno nacional, regional y local. La Ley Orgánica de Elecciones dispuso que las listas de candidatos al Congreso deben

incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones (Congreso de la República, 1997, Ley 26859, artículo 116°) que se amplió al 30% en diciembre del 2000 (Congreso de la República del Perú, 2000, Ley 27387), siendo incorporada su aplicación a las elecciones municipales en noviembre del 2002 (Congreso de la República, 1997, Ley 26864).⁵

Es por todo ello que, volver a un marco legislativo vigente anterior al 2002, luego de los avances legislativos dados con las leyes números 30996 y 31030 no sólo es retroceder en el tiempo, sino que como señalan los expertos no se condice con la realidad. Como bien señalan expertas como Carolina Loayza-Tamayo:

"Las mujeres somos más del 50% de la población en el Perú, y tenemos derecho a participar en igualdad de condiciones en política. Su participación es fundamental para avanzar hacia la igualdad de género y para garantizar sus derechos humanos. Para Bettina Woll, representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, una democracia sin mujeres es una democracia falsa en la que la mitad de la población no tiene voz ni representación".⁶

En consecuencia, no sólo existe la necesidad de un discurso reivindicativo en favor de las mujeres sino demandas específicas producto de una realidad concreta. Como bien señalan las mujeres cuando alegan "*Somos la mitad, exigimos paridad*"⁷, se hace necesario garantizar su participación equitativa restaurando la vigencia de normas de paridad horizontal y alternativa en los

⁵ <https://eurolatinstudies.com/en/una-democracia-sin-mujeres-es-una-democracia-falsa-retrocesos-en-la-legislacion-peruana-respecto-a-la-paridad-horizontal-y-la-alternancia/>

⁶ <https://eurolatinstudies.com/en/una-democracia-sin-mujeres-es-una-democracia-falsa-retrocesos-en-la-legislacion-peruana-respecto-a-la-paridad-horizontal-y-la-alternancia/>

⁷ Parte de la campaña sostenida por diversas organizaciones que permitieron ir afianzando la lucha por los derechos de las mujeres, que se vieron reflejadas con la emisión de las leyes números 30996 y 31030.

procesos electorales nacional y regional, así como **ampliando su eficacia total a nivel de los gobiernos locales:**

- **Se propone modificar el artículo 104 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones**, a fin de reintroducir la intercolocación de un hombre y una mujer o viceversa en las fórmulas presidenciales, de tal manera que mínimamente se cuente con una mujer como primera vicepresidenta de la República. Es decir, la fórmula se intercala de la siguiente manera: una mujer, un hombre, una mujer o un hombre, una mujer, un hombre.
- **Se propone modificar el artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales**, a fin de restaurar que el total de circunscripciones en que se presentan las fórmulas de gobernador y vicegobernador regional estas se encuentran encabezadas un 50% por varones y 50% mujeres, es decir asegurar que la mitad de las fórmulas debe estar encabezada por una mujer y la otra mitad por un hombre.
- **Se propone modificar el artículo 10 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales**, incorporando que la mitad de los candidatos a la alcaldía de las organizaciones políticas sean varones o mujeres, a fin de que sean 50% y 50%. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos a las listas de regidores presentados por cada organización política. Es decir, se propone la ampliación de la paridad horizontal a nivel de gobiernos municipales lo que sería dar un paso más, al tiempo que también se asegura que la paridad y alternancia de género deba verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.

4. Adecuación al marco normativo constitucional

Conjuntamente con lo ya señalado, se debe agregar que la propuesta refuerza la protección de bienes constitucionales de primer orden. Así, con la

inserción de medidas de paridad y alternancia en los distintos niveles de elección de gobierno (incluyendo el gobierno municipal) se busca optimizar y concretizar el principio de igualdad previsto en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú⁸.

Si bien un sector señala la existencia de una igualdad formal en este ámbito, la igualdad material da cuenta de una igualdad en la realidad de las cosas que implica que no existan obstáculos ni desventajas que impidan que esa igualdad sea efectiva, como ha sucedido históricamente con las mujeres. Ello implica obligaciones, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional ello genera: *"una exigencia positiva por parte del Estado, que se inicia con el reconocimiento de la insuficiencia de s mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones, per se, desiguales."*⁹ De este modo, existe una exigencia constitucional para incorporar iniciativas de acción afirmativa, que, como en el presente caso, salvaguarden condiciones para que las listas de candidaturas electorales sean formuladas con criterios de paridad y alternancia.

Adicionalmente, se debe señalar que la emisión de la Ley N° 32058, generó restricciones a las garantías que las mujeres habían venido conquistando para efectivizar el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, lo que vulneraba el principio no regresividad en materia de derechos humanos, en la medida que se está disminuyendo la mejor cobertura de derechos ya alcanzada. Por ello, la presente propuesta modifica los alcances de dicha normativa para incorporar la paridad y alternancia a nivel de todas las elecciones.

⁸ Constitución Política del Perú:

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole."

⁹ Ver, Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0606-2004-AA, F.J. 11,

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

Esta iniciativa legislativa propone la modificación de tres leyes principales vinculadas a procesos electorales: **1)** la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (artículo 104), **2)** la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales (artículo 12), **y 3)** la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales (artículo 10).

Las mencionadas modificaciones propuestas en el artículo 104 de la Ley N° 26859, en el artículo 12 de la Ley N° 27683 y en el artículo 10 de la Ley N° 26864 son básicamente una restitución de los contenidos previstos en la Ley N° 31030, cuya publicación data de 23 de julio de 2020, y que fuera luego modificada por la Ley N° 32058, publicado el 14 de junio de 2024. Se está precisando además mediante disposición complementaria que dichas modificaciones son de aplicación en las elecciones generales, regionales y municipales del 2026, es decir a los procesos electorales inmediatos.

Sin perjuicio de estos cambios que se formulan sobre la legislación hoy vigente, la propuesta busca reforzar el marco constitucional que rige en nuestro ordenamiento. Así, se busca reformar el principio de igualdad previsto en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú, salvaguardando condiciones para que las listas de candidaturas electorales sean formuladas con criterios de paridad y alternancia.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no generará gasto alguno al tesoro público, puesto que las modificaciones en las tres leyes de elecciones propuestas son básicamente cambios de naturaleza normativa, que tendrán incidencia directa en la repartición de las listas de candidatos de las organizaciones políticas, más no involucran al erario nacional.

Además, desde el punto de vista de los beneficios cualitativos, antes que cuantitativos, la presente propuesta solo redundará en un impacto positivo para la consolidación de un régimen democrático, al tiempo que generará mayor confianza y legitimidad en el sistema político de representación. En efecto, la participación más efectiva de las mujeres en el ámbito político contribuirá al fortalecimiento de la democracia y a repercutir en una mayor legitimidad del sistema de cara a los ciudadanos y ciudadanas, ya que permitirá empoderar al electorado femenino, que sabrá que también puede acceder a cargos de poder también desde el ejercicio del derecho a ser votadas. De esta forma, el sistema brindará mayor estabilidad repercutiendo en un mejor clima social.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

El presente proyecto guarda relación con las políticas de Estado promovidas por el Acuerdo Nacional en los siguientes aspectos estratégicos:

- **Punto 1 "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho"** (Eje Democracia y Estado de Derecho); en la medida que la propuesta propugna mecanismos de alternancia y paridad en las candidaturas a distintos niveles de gobierno, genera mayor inclusión y participación real de ambos géneros en la democracia, incentivando la consolidación del régimen democrático.
- **Punto 2 "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos"**. (Eje Democracia y Estado de Derecho); dado que esta política busca promover la participación ciudadana en las decisiones públicas a través de los partidos políticos, la presente norma garantizaría la mayor participación femenina en las organizaciones políticas de modo tal que se democratice de mejor manera la vida partidaria.
- **Punto 11, "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"** (Eje Equidad y Justicia); tomando en cuenta que en nuestro país existen diversas expresiones de inequidad y desventaja social a grupos históricamente relegados como es el caso de las mujeres, es que el presente

proyecto de ley se encuentra orientado a reforzar la aplicación de una política igualitaria en el acceso a cargos públicos de elección popular en el Estado.

Ruth Luque Ibarra
VOCERA