Proyecto de Ley N° 3144/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
22 SEP. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:30

PROYECTO DE LEY QUE SINCRONIZA LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS CON LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL DE TRES CANDIDATURAS

Los congresistas que suscriben, a iniciativa del congresista **EDWARD MÁLAGA TRILLO**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE SINCRONIZA LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS CON LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL DE TRES CANDIDATURAS

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 18 y 20 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para establecer que las elecciones congresales se realicen, de ser el caso, en la misma fecha de la segunda vuelta presidencial. Participan en la segunda vuelta presidencial las tres candidaturas más votadas en la primera vuelta presidencial.

Artículo 2. Finalidad de la ley
La presente ley tiene como finalidad fortalecer la representación parlamentaria, permitiendo que el electorado pueda tener un mayor período de reflexión que garantice la gobernabilidad y la estabilidad política nacional.

Artículo 3. Modificación de los artículos 18 y 20 de la Ley Orgánica de Elecciones
Modifícanse los artículos 18 y 20 de la Ley 26859, 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 primer domingo de junio,** entre los **tres** candidatos que obtuvieron la votación más alta."
>
> **"Artículo 20.-** Las elecciones para congresistas se realizan **el primer domingo de junio. De haber una segunda elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, esta se realiza conjuntamente con las elecciones para congresistas.**

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.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Lo dispuesto en la presente ley es de aplicación inmediata y rige a partir del siguiente proceso electoral que se realice, ya sean elecciones ordinarias o extraordinarias.

SEGUNDA. Deróguense las normas legales que se opongan a la presente ley.

Lima, setiembre de 2022.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MALAGA TRILLO George Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2022 14:10:46-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es un hecho que la representatividad en el Perú se encuentra debilitada considerablemente. Esto, debido, en gran parte, a que los congresistas de la República en la actualidad son elegidos en un momento político diferente (primera vuelta de las elecciones presidenciales) del tiempo en el que se elige a las personas que ocupan la Presidencia y Vicepresidencias del Perú.

Una de las consecuencias de este fenómeno es que se puedan generar espacios donde un gobierno que tiene la aceptación de la mayoría de los peruanos no refleja ese apoyo popular en la composición congresal. Y, en mérito a la naturaleza eminentemente política de este órgano reflexivo y deliberativo, se pueden generar espacios de subrepresentación o vacíos representativos.

Por lo tanto, una solución a este desbalance, que afecta la correlación de fuerzas políticas en la toma de decisiones y la gobernabilidad del país, es permitir que los congresistas sean electos en la misma jornada electoral en la que se define quién ocupa la Presidencia de la República. Al respecto, es oportuno considerar lo manifestado por la profesora Milagros Campos, "en el control parlamentario influyen factores exógenos como la correlación de fuerzas entre oficialismo y oposición, el grado de fragmentación del Congreso. También depende de los partidos políticos que la integran, su distancia ideológica y el estilo cooperativo o confrontacional que tenga frente al gobierno"[1].

Por ello, en el contexto de las relaciones Congreso-Gobierno, este proyecto de ley configura un instrumento para garantizar el equilibrio, puesto que quedará en las manos de la ciudadanía decidir si respalda con sus votos a la cantidad necesaria de congresistas oficialistas para dar estabilidad al gobierno, sin descuidar el poseer una oposición sólida que pueda fiscalizar los actos de gobierno y, de esta manera, actuar como contrapeso político a las posturas más radicales.

Además, en un país como el Perú, donde la gobernabilidad se ha visto debilitada y resquebrajada a lo largo de la última década por la acción o inacción de los políticos democráticamente electos, es imperativo replantear el momento en el que la población elige a los congresistas de la República. Cabe resaltar que no solo los ciudadanos tendrían mayor tiempo para poder reflexionar sobre las propuestas que le hacen los candidatos congresales, sino que ellos podrían reestructurar y replantear su agenda, considerando el nuevo contexto que se presenta en la disputa política que genera una segunda vuelta presidencial. Es decir, podrían

---

[1] CAMPOS RAMOS, M. (2022). El Control Parlamentario a los Presidentes en Minoria: Un Balance. En: DÍAZ GIUNTA, R., & ROEL ALVA, L. (Coordinadores). *Athina Edición Especial Bicentenario*, (15). Lima: Athina, p. 229.

contribuir a un clima de gobernabilidad y de madurez política que se refleje en una propuesta viable adaptada al contexto político y social.

Es importante mencionar que la existencia de la segunda vuelta presidencial en el Perú deriva de la figura francesa del *ballotagge*[2]. Esta, a su vez, posee tres tipos; sin barrera, con mecanismo de acceso simple y con mecanismo de acceso complejo.

En un sistema político como el peruano, donde existen diversos partidos políticos y en cada elección existe una abundante oferta electoral, se podría adoptar el *ballotagge* sin barrera, que consta de la realización de una segunda vuelta donde los candidatos más votados participan y el criterio en la definición del número de candidatos participantes lo decide la respectiva legislación nacional. Por ejemplo, como se propone, una segunda vuelta con los tres candidatos presidenciales más votados.

Por otro lado, se encuentra el mecanismo de acceso simple, que es el que posee actualmente el Perú, pues en aquel se establece que si ningún candidato es acreedor del respaldo de una mayoría absoluta de ciudadanos, entonces se debe celebrar una segunda vuelta presidencial entre las dos opciones que más han sido favorecidas por el voto popular.

A su vez, el *ballotagge* de mecanismo compuesto de acceso traza requisitos adicionales para acceder a la segunda vuelta; estos varían acorde a cada país y legislación. Lo cierto es que, bajo este sistema, si no existe una distancia porcentual significativa entre el primer y segundo puesto, se organiza una segunda vuelta presidencial entre las dos opciones más favorecidas.

Cabe resaltar que el propósito de esta segunda elección es evitar la radicalización de las posiciones de los dos candidatos finalistas a la Presidencia de la República. No obstante, como advierte el caso peruano, esto no necesariamente es cierto, ya que los dos candidatos que pasan a la segunda vuelta suelen tener un rechazo ciudadano apreciable, producto de una polarización que termina evidenciando que la población opta por elegir a la opción que considera "el mal menor".

---

[2] El ballottage es una técnica utilizada en materia electoral. La misma consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en cuestión. Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta primera "vuelta" electoral, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios (En: ALBERTO SABSAY, D. (1991). *El Ballottage: Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. Centro de Agesoria y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José de Costa Rica).

Por ello, se considera que el sistema electoral actual, que establece una segunda vuelta presidencial entre dos candidatos, no cumple su propósito matriz de generar un ambiente despolarizado para salvaguardar la democracia peruana. Más bien, el poseer solo dos candidatos en una segunda vuelta presidencial es un espacio propicio para que se reafirmen los polos opuestos del espectro político y se inicie un contexto de polarización nacional motivada por sus simpatizantes.

Entonces, en mérito a lo descrito existe una creciente e imperante necesidad de asegurar que una situación así no se repita, más aún que los divisionismos y el rencor entre peruanos, generado en aquella segunda vuelta, persiste, a pesar de que ha transcurrido más de un año de aquellos comicios electorales.

De esa manera, si los tres candidatos presidenciales más votados son los que pasan a segunda vuelta, se darían así las condiciones para que se genere una mejor oferta electoral que produzca un consenso sobre la priorización de los intereses nacionales, antes que cualquier parcialización de grupos políticos o agendas particulares.

Por consiguiente, lo que el Perú necesita para fortalecer su democracia y que la población recobre la confianza en sus autoridades electas es que se amplíe la gama de posibilidades dentro de una segunda vuelta presidencial. La experiencia reciente y de décadas previas evidencia, que elegir tan solo entre los 2 candidatos presidenciales más votados, puede generar descontexto en la población y empujar a la nación por el precipicio de la excesiva polarización, el radicalismo y los discursos de odio.

Además, la modificación normativa que cambia la fecha de las elecciones congresales para el primer domingo de junio (a celebrarse conjuntamente con una segunda vuelta, de existir) también permitiría mayor coordinación entre los partidos políticos y sus candidatos, respecto a las agendas legislativas de sus candidatos a congresistas y las políticas públicas que quien aspira a la presidencia desea implementar.

En suma, el presente proyecto de ley es una oportunidad propicia para acercar a los congresistas a la ciudadanía, considerando que la elección se daría tomando en cuenta las dos opciones de gobierno y visión de país que se proyectan en una segunda vuelta presidencial. La población optaría por quienes garanticen mayor apertura democrática y consenso para la gobernabilidad de la nación.

La composición de la representación en el Congreso debe reflejar la realidad política de la actualidad y no un momento diferente. Por ello, esta iniciativa legislativa asegura un fortalecimiento de la representatividad, ya que algunos

electores suelen votar en la primera vuelta por el mismo símbolo del partido de su candidato presidencial, sin siquiera saber a qué congresista le dan la confianza.

Asimismo, a través del establecimiento de las elecciones congresales en el primer domingo de junio se contribuye a que los electores se informen sobre quiénes son los candidatos al Congreso que postulan por la circunscripción donde ellos votan y cuáles son sus propuestas sobre los grandes problemas que aquejan a la nación. De esta manera, la composición del Congreso será más representativa y cada uno visibilizaría a quién respaldó con su voto.

En ese orden de ideas, optar por la aprobación de esta propuesta normativa, puede ser un paso significativo para que el Congreso de la República recobre la confianza de la población, y ello va en la línea de la reflexión que esboza Enrique Bernales Ballesteros: "para que no se repitan situaciones que han comprometido la respetabilidad del Congreso en la ciudadanía, hay que atacar los factores causales de las distorsiones en la composición de la representación"[3].

El efecto principal de la propuesta es que garantiza una campaña congresal de mayor duración donde se podrán visibilizar y elevar al escrutinio de los electores, las diversas propuestas legislativas que presentan los candidatos. Este contexto genera un espacio democrático de debate y contraste de posiciones que fortalece la democracia e incentiva que la composición congresal refleje un pluralismo político que vaya más allá de los dos partidos que se disputan la Presidencia de la República en una segunda vuelta.

También, ante un mayor proceso reflexivo de la ciudadanía, puede que opciones políticas con un discurso menos radical logren recibir el respaldo ciudadano y, con ello, su rol dentro del Congreso será de articuladores para lograr consensos, aunque sea en temas de interés nacional donde no hay tinte político ni ideología de por medio.

Además, que se garantice que la segunda vuelta presidencial sea entre tres candidatos, más allá de innovar, puede permitir que las próximas elecciones no enfrenten a peruanos contra otros peruanos, como sí aconteció en el 2021. La reforma planteada puede contribuir a que podamos "tener partidos políticos fuertes y transparentes con vocación democrática y no cortoplacista, de cara a la topografía política poselectoral"[4] (Domínguez Haro, 2021, p. 263).

---

[3] BERNALES BALLESTEROS, E. (2014). El Senado y la Institucionalidad Democrática del Perú. En: Ensayos sobre Derecho y Política. Lima: Themis, p. 47.

[4] DOMÍNGUEZ HARO, H. (2021). La estructura del poder constitucional y la edad de los partidos políticos ad portas del bicentenario. En: BLUME FORTINI, E. (Director). *Reflexiones Constitucionales sobre el Bicentenario: Significado, importancia y retos en la forja del Estado Constitucional peruano.* Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

De conformidad con el artículo 79 de la Constitución, la presente iniciativa legislativa no implica aumento del gasto público. La norma tiene una naturaleza ordenadora, pues armoniza la legislación peruana para viabilizar que la organización de las elecciones de congresistas se produzca en la misma fecha que la segunda vuelta presidencial; esto, con el objetivo de procurar un beneficio a la ciudadanía y al Estado: fortalecimiento de la representación parlamentaria y, a la vez, del régimen democrático. Mientras que también posee una naturaleza innovadora al establecer que la segunda vuelta presidencial sea entre tres candidaturas.

Es importante mencionar que la tradición republicana en el Perú evidencia la regularidad de la organización de una segunda vuelta electoral presidencial, esta se ha dado entre dos candidaturas sustancialmente opuestas y ello suele generar divisionismo en el país. Tal como ha ocurrido en las últimas 2 décadas: Elecciones Generales 2021 (Pedro Castillo vs. Keiko Fujimori); Elecciones Generales 2016 (Pedro Pablo Kuczynski vs. Keiko Fujimori); Elecciones Generales 2011 (Ollanta Humala vs. Keiko Fujimori); Elecciones Generales 2006 (Alan García vs. Ollanta Humala); Elecciones Generales 2001 (Alejandro Toledo vs. Alan García); Elecciones Generales 2000 (Alberto Fujimori vs. Alejandro Toledo).

En ese sentido, lo descrito refleja que la preparación y previsión presupuestal para organizar las elecciones congresales en la fecha de las elecciones presidenciales de segunda vuelta está debidamente garantizada, pues es regular que se haya planificado previamente el respectivo presupuesto de los procesos electorales; no generando un perjuicio económico ni gasto adicional al erario nacional.

Por consiguiente, lo dispuesto deberá implementarse, sin necesidad alguna de contar con partidas presupuestarias adicionales y solamente, de ser el caso, con cargo al presupuesto aprobado de las instituciones involucradas.

1. Identificación de grupos de interés o actores

a) El Estado

b) La sociedad

c) Los candidatos

d) Los partidos políticos

2. Impactos positivos y negativos por actor

EL ESTADO	
Beneficios	**Costo**
- Mejora la calidad de la democracia. - Fortalece la gobernabilidad al viabilizar el acceso al poder de una plancha presidencial que genere mayor consenso y menos polarización. - Aceptación popular de las autoridades electas, al ser figuras que generan consenso y no divisionismo entre un sector mayoritario de la población.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

LA SOCIEDAD	
Beneficios	**Costo**
- Empodera a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho al voto al ampliar el marco de elección de la ciudadanía al permitirles escoger en la segunda vuelta presidencial entre tres opciones. - Los ciudadanos poseen más tiempo para emitir un voto informado y a consciencia respecto de las elecciones congresales. - La mayoría de los candidatos elaborarán propuestas menos radicales y más viables como contrapeso a las opciones políticas que llegan a la segunda vuelta presidencial.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

- Se genera un ambiente político menos radical e intolerante en el país, al existir una tercera opción no perteneciente a ninguno de los extremos políticos.	

LOS CANDIDATOS	
Beneficios	**Costo**
- Se fortalece el derecho a ser elegido de los candidatos presidenciales al permitir una tercera candidatura para la segunda vuelta. - Se abre la oportunidad para que los candidatos congresales puedan realizar su campaña y sustentar sus propuestas con directa respuesta a la oferta electoral de las candidaturas presidenciales de segunda vuelta.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
Beneficios	**Costo**
- Permite la participación de un tercer partido, a través de su plancha presidencial, en la segunda vuelta. - Les permite desarrollar una estrategia conjunta entre sus candidatos presidenciales que pasen a segunda vuelta y candidatos congresales. - Fortalece el rol de los partidos políticos en el sistema democrático al tener que adoptar una postura de respaldo o rechazo a las principales candidaturas presidenciales que pasan a segunda vuelta.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION

El presente proyecto de ley modifica los artículos 18 y 20 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto del sistema nacional electoral. Se establece que la elección de la segunda vuelta presidencial, de ocurrir, se realice con tres candidaturas presidenciales, y conjuntamente con la elección de los congresistas de la República.

Con una segunda vuelta de tres candidaturas se busca devolver a la ciudadanía la confianza en el sistema democrático, que se ha visto decepcionada durante las últimas décadas por tener que depositar el futuro del país entre dos opciones que no generan consensos y que, más bien, son opuestas sustancialmente.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que en los últimos años la democracia en el Perú ha padecido una severa crisis de representatividad, donde los ciudadanos no se consideran representados por las acciones de las autoridades electas y, más bien, muchos de estos funcionarios evidencian una severa desconexión con la realidad y con las imperantes necesidades de la gente.

Por ello, esta norma tiende un puente entre la clase política y los ciudadanos, pues será el electorado que decidirá, en el marco de una segunda vuelta, si le otorga mayor poder al Poder Ejecutivo a través del voto de congresistas oficialistas o si le concede la confianza a los grupos de oposición que ejercerán el control político y la fiscalización a los actos de gobierno.

RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

El proyecto legislativo contribuye con la Política de Estado N° 1, que gira en torno al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", puesto que mejorará la calidad de la democracia en el Perú.

Considerando que, en las últimas décadas, los procesos electorales de segunda vuelta presidencial en el Perú se han caracterizado por generar un contexto de polarización e intolerancia política, el presente proyecto de ley pretende dar solución a esta problemática.

Al constar de 3 candidaturas, la presente reforma normativa asegura que la segunda vuelta no solo contemple a dos candidatos que pueden reflejar posturas políticas radicales u opuestas entre sí, sino que viabiliza que ascienda una tercera opción que puede generar mayor consenso en el territorio nacional, sino generar divisionismos ni conflictos político-sociales entre peruanos.

Además, el criterio de los electores para elegir a sus representantes congresales se basará en la búsqueda de candidatos con perfiles diferentes a los partidos que se disputan la Presidencia de la República y que permitan generar un contrapeso

a las opciones políticas que se presentan en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y de vicepresidentes.

De esta forma, también se atenuará la presencia de posturas extremistas en el Congreso de la República y, más bien, se promoverá el pluralismo político desde una visión que asegure la estabilidad democrática del país. Además, esto permitirá que la composición del Congreso refleje la lectura política del correspondiente contexto histórico.

Por otro lado, el presente proyecto legislativo también contribuye con la Política de Estado N° 2 "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos", debido a que posibilita que los ciudadanos cuenten con un periodo de reflexión más amplio para elegir a los legisladores que los representarán por cinco años en el Congreso de la República.

En ese sentido, la posibilidad de que los candidatos congresales posean mayor tiempo para realizar sus campañas electorales tiene como consecuencia que se genere un debate público más democrático, en tanto y cuanto los ciudadanos pueden conocer, analizar y evaluar lo que los candidatos proponen y la viabilidad de ello.

Asimismo, la situación de que en la segunda vuelta presidencial participe una tercera opción permitirá abrirle la puerta a otra corriente, visión o ideología política que, aunque no es mayoritaria en el Perú, sí es representativa, pues refleja el sentir y parecer de muchos peruanos. De esta forma, se democratiza la segunda vuelta presidencial al permitir este tercer espacio.

Lo ideal es que esta tercera candidatura represente una postura menos radical y más de consenso para que la ciudadanía no se sienta acorralada por dos opciones que son polos opuestos. En ese sentido, también se fortalecerá a los partidos políticos cuya visión país es más razonable y madura, y menos sensacionalista.

Por ende, la presente ley busca democratizar el espacio de la segunda vuelta presidencial con una tercera opción, para todos aquellos que no se sienten representados ni por la primera ni segunda opción. En vez que esta extrema polarización los empuje a la intolerancia política o a un voto blanco o nulo en son de protesta, esta ley abre un nuevo camino a los electores.

Lima, setiembre de 2022.