

Proyecto de Ley N° 3907/2022-CR



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
ELECTORAL PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD
DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO, Y
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ SOCIAL
EN EL PERÚ.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, integrantes del **Grupo Parlamentario "Perú Democrático"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c) 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

1

**LEY DE REFORMA ELECTORAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD
DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO, Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ SOCIAL EN EL
PERÚ.**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto modificar varios artículos de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para el fortalecimiento y mejora de la calidad del Sistema Democrático que contribuya con la paz social necesaria para impulsar el crecimiento con desarrollo en beneficio de todos los peruanos.

Artículo 2°.- Finalidad

La Ley tiene por finalidad establecer mecanismos para el fortalecimiento de la democracia y la vida política y social en el país.

**Artículo 3°.- Modificación de los Artículos 18°, 20°, 21°, 22° y 108° de la Ley N° 26859,
Ley Orgánica de Elecciones**

Modifíquese los artículos 18°, 20°, 21°, 22° y 108° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 18.- 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 **tres (3)** candidatos que obtuvieron la votación más alta.

(...)

Artículo 20.- Las Elecciones para Congresistas se realizan **dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales de la elección de la fórmula presidencial.**

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado **la mayor votación dentro del distrito electoral, en orden de prelación hasta cubrir la totalidad de escaños disponibles para el distrito electoral.**

(...)

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

La elección de Congresistas se realiza mediante el sistema de distrito electoral **uninominales** aplicando el sistema de representación proporcional.

Para la elección de los Congresistas, el territorio de la República se divide en **ciento veintiocho (128)** circunscripciones electorales, **y una circunscripción con dos (2) escaños para los peruanos residentes en el extranjero, de conformidad a la Resolución N° 0304-2020-JNE.**

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño **con criterio territorial y poblacional**, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan dos escaños. **Siendo elegidos los más votados de cada distrito electoral.**

CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	POBLACIÓN ELECTORAL	TOTAL DE ESCAÑOS
1 AMAZONAS	306 186	2
2 ÁNCASH	586 265	5
3 APURÍMAC	316 000	2
4 AREQUIPA	1 145 268	6
5 AYACUCHO	473 282	3
6 CAJAMARCA	1 103 247	6
7 CALLAO	624 496	4
8 CUSCO	1 025 280	5
9 HUANCAYELICA	299 843	2
10 HUÁNUCO	586 411	3
11 ICA	651 364	4
12 JUNÍN	982 556	5
13 LA LIBERTAD	1 429 469	7
14 LAMBAYEQUE	977 656	5
15 LIMA	7 558 581	33
16 LIMA PROVINCIAS	764 063	4
17 PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	987 033	2
18 LORETO	599 964	4
19 MADRE DE DIOS	116 513	1
20 MOQUEGUA	148 367	2
21 PASCO	200 682	2
22 PIURA	1 396 448	7
23 PUNO	922 016	5
24 SAN MARTÍN	636 330	4
25 TACNA	282 974	2
26 TUMBES	167 771	2
27 UCAYALI	389 889	3
TOTAL		130

(...)

Artículo 22.- Los Congresistas electos juramentan y asumen sus cargos, a más tardar el 27 de julio del año en que se efectúa la elección. Salvo los elegidos en las elecciones previstas en el Artículo 134 de la Constitución, quienes asumirán su cargo, después de haber sido proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones.

El cargo de Congresista se ratifica a mitad de periodo mediante el voto popular de cada uno de los distritos electorales por el que fueron elegidos. La renovación por mitades surte efecto con los 65 Congresistas que obtengan el menor porcentaje de aprobación; quienes son reemplazados por su accesorio, y por el tiempo que resta del periodo parlamentario.

(...)

Artículo 108.- Los candidatos a la Presidencia **pueden** integrar la lista de candidatos al Congreso de la República.

Los candidatos a las vicepresidencias **integrarán**, simultáneamente, la lista de candidatos al Congreso de la República."

Artículo 4.- Derogación

Deróguense los Artículos 30°, 31° y 32° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, referente a la cifra repartidora en elecciones de representantes al Congreso de la República.

DISPOSICIÓN COMPLETARIA FINAL

PRIMERA. – Derogatoria

Establézcase la derogatoria de toda norma o artículo de la norma, que se oponga a la presente Ley.

SEGUNDA. - Adecuación y Vigencia de la Ley

Dispóngase la vigencia y adecuación de la presente Ley a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 12:04:00-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 13:41:10-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 12:46:03-0500

Lima, 04 de enero de 2023



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 10:18:28-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 13:40:52-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/01/2023 16:07:19-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3907/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú, en su Título I, De la persona y de la sociedad; Capítulo III, De los derechos políticos y de los deberes; en su Artículo 31° señala lo siguiente: **"Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades; y demanda de rendición de cuenta. Tienen también el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica"**.

Asimismo, la ley norma y promueve la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la vida política del país; al mismo tiempo de garantizar el derecho al voto de los ciudadanos que cuenten con su capacidad civil vigente, siendo necesario que se encuentre inscrito en el registro correspondiente.

La Constitución Política del Perú, ratifica que el voto ciudadano es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años, siendo facultativo después de esta edad. Por otro lado, el Estado garantiza los mecanismos necesarios para su neutralidad durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Al mismo tiempo, concluye que es punible todo acto que prohíba o limite el derecho ciudadano de elegir y ser elegido. Todo ello se desprende del Artículo 31° de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, y en línea con la Constitución Política del Perú, el 1 de octubre de 1997 se publicó la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, por el que se dispone que el Sistema Electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los mismos que actuarán con autonomía, manteniendo entre sí una relación de coordinación, preservando cada uno sus atribuciones.

Por otro lado, el Sistema Electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y sean el reflejo invariable y fidedigno de la voluntad del elector en las urnas, mediante votaciones absolutamente transparentes.

Sin embargo, a través del tiempo, la Ley N° 26859 ha sido modificada en varias oportunidades:

- Se modifica el Artículo 4°. Modificación del segundo y tercer párrafo incorporados por el Artículo 1 de la Ley N° 30682, publicado el 18 de noviembre de 2017.

- Se modifica el Artículo 10°. Artículo modificado por la Primera Disposición Final de la Ley N° 27163, publicada el 6 de agosto de 1999.
- Inciso d) del Artículo 10°. Adicionado por el Artículo 2 de la Ley N° 27369, publicada el 18 de noviembre de 2000.
- Se modifica el Artículo 11°. El Artículo 34° de la Constitución Política del Perú, modificado por el Artículo único de la Ley N° 28480, publicada el 30 de marzo de 2005, dispone que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley.
- Se modifica el Artículo 17°. Modificado por el Artículo único de la Ley N° 27387, publicada el 29 de diciembre de 2000.
- Se modifica el Artículo 20°. Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 28617, publicada el 29 de octubre de 2005.
- Se modifica el Artículo 21°. Modificado por el Artículo único de la Ley N° 31032, publicada el 23 de julio de 2020.
- Se modifica el Artículo 34°. Modificado por el Artículo 3 de la Ley N° 27369, publicada el 18 de noviembre de 2000.
- Se modifica el Artículo 35°. Modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 30673, publicada el 20 de octubre de 2017.
- Se modifica el Artículo 45°. Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29688, publicada el 20 de mayo de 2011.
- Se modifica los Artículos 46° y 47°. Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29688, publicada el 20 de mayo de 2011.
- Se modifica los Artículos 49°. Modificado por el Artículo 5 de la Ley N° 27369, publicada el 18 de noviembre de 2000.
- Se modifica el Artículo 53°. Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 28581, publicada el 20 de julio de 2005.
- Se modifica el Artículo 57°. Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29688, publicada el 20 de mayo de 2011.
- Se modifica el Artículo 59°. Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29688, publicada el 20 de mayo de 2011.
- Se modifica el Artículo 60°. Modificado por el Artículo único de la Ley N° 28661, publicada el 29 de diciembre de 2005.
- Se modifica el Artículo 65°. Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29478, publicada el 18 de diciembre de 2009.
- Se modifica el Artículo 79°. Modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 30682, publicada el 18 de noviembre de 2017.

Entre otras modificaciones registradas según normas legales actualizadas del Diario Oficial El Peruano, referente a la Ley Orgánica de Elecciones, N° 26859¹. En ese sentido, el presente Proyecto de Ley se propone modificar importantes artículos de la referida ley, con el fin de fortalecer el Sistema Democrático, y la construcción de la paz social en el país.

PROBLEMÁTICA QUE RESOLVER:

La crisis política y conflicto social por la que atraviesa el Perú desde el pasado 7 de diciembre de 2022, si bien es cierto que no empezó ahora, sin embargo, ha costado un total de 28 fallecidos, 22 en enfrentamientos y 6 en accidentes de tránsito y en hechos vinculados al bloqueo de carreteras; 392 personas heridas, 363 dadas de alta y 29 hospitalizadas; 290 policías heridos². Lo más grave es que no existen visos de que los conflictos sociales y crisis política se detengan el 2023, por el contrario, hay una alta probabilidad que los mismos se intensifiquen, poniendo en riesgo la vida, la salud y la infraestructura pública y privada.

Al respecto, el informe del Latinobarómetro para el año 2021 señala lo siguiente: **"el Perú está sumido en una crisis política que se refleja en los tres presidentes que tuvo en noviembre de 2020, Martín Vizcarra, Manuel Merino y Francisco Sagasti, además de la renuncia de Pedro Kuczynski en 2018. En noviembre de 2020 las protestas callejeras derrocaron a Merino que duró escasos días en el cargo, en un país que enfrentó su elección presidencial con un sistema de partidos políticos debilitado, como indican sus 18 candidatos a presidente, y una crisis política profunda, lo que facilita la penetración de candidatos populistas. El nuevo presidente (Pedro Castillo) enfrenta un parlamento fragmentado, sin muchas posibilidades de mayorías legislativas"**³. A la caída del expresidente Castillo, asumió el mando según línea de sucesión constitucional la Presidente Dina Boluarte Zegarra, quien tendrá la necesidad de establecer los espacios de diálogo necesarios para dar solución a la problemática social y política.

Por otro lado, el informe de la Defensoría del Pueblo, del año 2021, da cuenta del incremento de casos de conflictos sociales con relación al año 2020, se registraron 34 casos más el 2021. El número de conflictos y las acciones colectivas de protestas, es una acción recurrente y se encuentran en constante incremento, esto se desprende del siguiente gráfico elaborado por la Defensoría del Pueblo. Según datos de la Defensoría el año 2021

¹ Ver link. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0000/ley-organica-de-elecciones-ley%20n26859.pdf>

² Crisis política y protesta social, reporte del 30 de diciembre de la Defensoría del Pueblo. Ver link, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/ReporteDiario30122022.pdf>

³ Corporación Latinobarómetro, informe 2021, Santiago de Chile. Ver el link: [file:///C:/Users/tdaza/Dropbox/Mi%20PC%20\(LAPTOP-0AA9C20R\)/Downloads/F00011665-Latinobarometro Informe 2021%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/tdaza/Dropbox/Mi%20PC%20(LAPTOP-0AA9C20R)/Downloads/F00011665-Latinobarometro%20Informe%202021%20(2).pdf)

se tuvo 2,418 acciones colectivas de protestas, mientras que en el año 2007 el número de protestas llegó a tan sólo 217 acciones⁴, notándose un crecimiento importante y preocupante.



Los tipos de acciones de colectivas de protestas se presentaron de manera diversa y en los distintos departamentos del Perú. El cuadro adjunto hace un resumen de los tipos de acciones registradas en cada una de las regiones; siendo que los plantones (mitines o concentraciones) tuvieron mayor incidencia con 1,347 acciones; seguido de movilizaciones con 336 casos; bloqueo de vías 231; marchas 167; paros 137, entre otros.

Las regiones que presentan mayor número de protestas son Lima Metropolitana con 311; seguido de Puno con 243; Arequipa 217; Piura 183; Cusco 175; Loreto 169, entre otros.

8

⁴ Informe Anual Defensoría del Pueblo, página 144. Ver link: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Anual-DP-2021.pdf>

ACCIONES COLECTIVAS DE PROTESTA POR TIPO SEGÚN DEPARTAMENTO (2021)											
Departamento	Total	Tipo de medida									
		Plantones construcciones o mitines	Movilización	Bloqueo de vías carreteras o vías de acceso	Marcha	Paseo (24 horas, 48 horas, 72 horas indefinida)	Otros	Enfrentamientos entre sectores de la sociedad y la ptp/sectores de la sociedad	Toma de establecimientos locales, campamentos	Huelgas (huelga indefinida)	Destrucción o daño de la propiedad pública y/o privada
TOTAL	2418	1347	556	231	167	137	74	49	36	28	13
Amazonas	20	8	1	7	0	2	0	0	2	0	0
Ancash	107	68	13	7	7	5	2	2	1	1	1
Apurimac	51	19	13	1	7	7	0	3	1	0	0
Arequipa	217	133	32	11	19	7	8	4	0	2	1
Ayacucho	69	33	17	6	5	5	1	2	0	0	0
Cajamarca	44	33	4	1	1	2	1	1	1	0	0
Callao	46	39	1	2	1	2	0	0	0	1	0
Cusco	175	97	33	38	9	21	6	4	3	4	0
Huancavelica	58	18	14	5	10	1	2	4	1	0	3
Huánuco	93	59	14	2	7	5	3	2	0	1	0
Ica	45	24	4	8	3	2	1	1	0	2	0
Junín	56	23	10	10	8	2	1	2	0	0	0
La Libertad	101	67	9	8	9	2	3	1	0	2	0
Lambayeque	44	31	6	4	1	0	1	1	0	0	0
Lima	32	18	3	3	3	1	2	0	1	1	0
Lima Metropolitana	311	215	30	9	30	5	12	6	1	3	0
Loreto	169	82	12	28	1	13	8	4	14	4	3
Madre de Dios	6	4	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Moquegua	51	25	8	6	4	4	2	0	1	1	0
Pasco	75	35	21	3	4	8	1	0	1	2	0
Piura	183	104	18	25	11	12	4	5	1	0	3
Puno	243	114	47	32	10	17	9	4	7	1	2
San Martín	75	47	10	5	3	7	1	0	0	2	0
Tacna	89	55	11	4	11	3	3	2	0	0	0
Tumbes	19	10	4	2	1	0	1	1	0	0	0
Ucayali	39	26	1	3	1	4	2	0	1	1	0

Del análisis de los conflictos sociales por competencia de los gobiernos para encontrar una solución se tiene que de los 252 caso registrados el 2021, 152 se encuentran en el ámbito del Gobierno Nacional, que representa el 60.3%; seguido de los Gobiernos Regionales con 72, 28.6%; Gobierno Local 22 casos, es decir el 8.7%, entre otros. Los datos de la Defensoría del Pueblo señalan que la solución de 6 de cada 10 casos de conflictos sociales se encuentra en el ámbito del Gobierno Nacional.

CONFLICTOS SOCIALES SEGÚN PRINCIPAL COMPETENCIA DE GOBIERNO (2021)		
Nivel de gobierno	N° casos	Porcentaje
TOTAL	252	100%
Gobierno Nacional	152	60.3%
Gobierno Regional	72	28.6%
Gobierno Local	22	8.7%
Poder Judicial	4	1.6%
Poder Legislativo	1	0.4%
Organismo Constitucional Autónomo	1	0.4%

La crisis política no fue ajena a la conflictividad social, la pérdida de legitimidad del Poder Ejecutivo y Legislativo, ha generado un incremento de la protesta social, al punto de exigir el recambio general de autoridades; la expresión QUE SE VAYAN TODOS, es motivada por el hartazgo de los electores por la presencia de un sin número de actos de corrupción a todo nivel del Estado. Una clara expresión de la corrupción generalizada es la grave situación jurídica que afrontan los ex presidentes del Perú, todos afrontan procesos por actos de corrupción.

El expresidente Pedro Pablo Kuczynski Godard, es denunciado por la Fiscalía de la Nación, por pagos a empresas relacionadas a su persona cuando se desempeñaba como funcionario público del Gobierno de Alejandro Toledo Manrique. Precisamente, la empresa ODEBRECHT realizó pagos a favor de la empresa Westfield Capital, First Capital, y Latin America Entrepise, en el periodo en que el expresidente se desempeñaba ocupaba el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, y Ministro de Economía y Finanzas, durante los años 2002, 2004, y 2006, pagos relacionados con los proyectos de Trasvase Olmos e IIRSA Sur – Tramos II y III⁵. Actualmente el ex presidente se encuentra con detención domiciliaria.

Ante estos graves hechos de presuntos actos de corrupción, el Congreso de la República inició un proceso para denunciar constitucionalmente al expresidente; sin embargo, próximo a la votación para aprobar la vacancia del expresidente Kuczynski, éste presentó su renuncia ante el Congreso de la República, asumiendo la presidencia, según la línea de sucesión expresada por la Constitución Política del Perú, el expresidente Martín Vizcarra Cornejo, en su calidad de Primer Vicepresidente de la República.

Posteriormente, el expresidente Vizcarra, incorporando la figura de la negación fáctica, disolvió el Congreso de la República en setiembre de 2019, convocando a nuevas elecciones para la elección de un Congreso complementario.

⁵ Portal del Ministerio Público. Ver link: https://www.mpfm.gob.pe/equipo_especial/caso_ppk/

El nuevo Congreso de la República asumió sus funciones en marzo de 2020, en medio de una baja aprobación de este poder del Estado. Precisamente esta baja aprobación jugó a favor para que el expresidente Vizcarra alcance a disolver el Congreso, se puede decir con cierto respaldo popular. Algo similar a lo ocurrido el 5 de abril de 1992, cuando Alberto Fujimori anunció la disolución del Congreso de la República, en medio de vítores de ciudadanos inconformes con el desempeño de ese poder del Estado.

El 9 de noviembre de 2020, el Congreso de la República puso a debate y votación la Moción de Orden del Día 12684, por el que se declara permanente incapacidad moral de Martín Vizcarra Cornejo, y por lo tanto se declara la vacancia presidencial. Tras un largo debate, finalmente 105 Congresistas votaron a favor de la vacancia del expresidente Vizcarra, asumiendo el encargo de la Presidente de la República, el expresidente del Congreso de la República, Manuel Arturo Merino de Lama, quien tuvo un periodo muy breve, siendo derrocado por una muchedumbre que altero el orden público exigiendo su renuncia.

Al respecto la Agencia de Noticias France publicó en su página web el pasado 16 de noviembre de 2020, lo siguiente: **"Tras una convulsa semana, el Congreso peruano eligió a un nuevo presidente para hacer frente a la crisis político – social que atraviesa el país. Este 16 de noviembre, los legisladores votaron mayoritariamente para que Sagasti fuera el nuevo mandatario transitorio en reemplazo de Martín Vizcarra y Manuel Merino, con el encargo de conducir el país hasta que los peruanos elijan en las urnas a un nuevo líder el próximo 21 de abril de 2021"**⁶. Finalmente, tras las elecciones, Pedro Castillo Terrones, fue elegido Presidente de la República del Perú para el periodo 2021 – 2026.

11

En medio de denuncias de fraude electoral por parte de los derrotados en las elecciones de abril de 2021, el 28 de julio de 2021 asumió la Presidencia de la República el profesor Pedro Castillo Terrones. Sin embargo, su gestión estuvo marcado por un enfrentamiento constante con el Poder Legislativo, y los medios de comunicación. Este hecho motivo la presentación de constantes interpelaciones y censuras a Ministros, y 3 pedidos de vacancia en contra del Presidente Castillo.

Finalmente, el pasado 7 de diciembre de 2022, el Congreso de la República aprobó la Resolución 001-2022-2023-CR, Resolución del Congreso que declara la permanente incapacidad moral del Presidente de la República y la vacancia de la Presidencia de la

⁶ France 24.com. Ver link: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20201116-peru-francisco-sagasti-nuevo-presidente-gobierno-transicion-merino>

República, de conformidad al inciso 2 del Artículo 113 de la Constitución Política del Perú, concordante con el Artículo 117 de la Carta Política⁷.

Este hecho decretado por el Congreso de la República, ha generado una protesta masiva, con visos de violencia que costo hasta la fecha la vida de 28 personas, y cientos de heridos tanto de protestantes como de miembros de las PNP y FFAA. Así como, la destrucción de bienes públicos y privados, y la afectación a millones de peruanos. Al punto que la Presidente Dina Boluarte Zegarra, se vio en la necesidad de presentar ante el Congreso de la República el PL 3755/2022-PE, **"Ley de reforma constitucional que modifica el mandato de la presidenta de la República, de las y los Congresistas y Representantes ante el Parlamento Andino, y establece el adelanto de elecciones generales para el año 2024"**⁸. Finalmente, el 20 de diciembre de 2022, el Congreso de la República aprobó en primera votación el adelanto de elecciones, con 91 votos a favor, 30 votos en contra, y 1 voto en abstención. Quedando pendiente una segunda votación para concretar la reforma constitucional, y dar pase a la convocatoria a elecciones generales por parte de la Presidente de la República, el mismo que se debe desarrollar en abril de 2024, y el cambio de mando de la Presidencia de la República, Congreso y Parlamento Andino, para el 27 y 28 de julio de 2024.

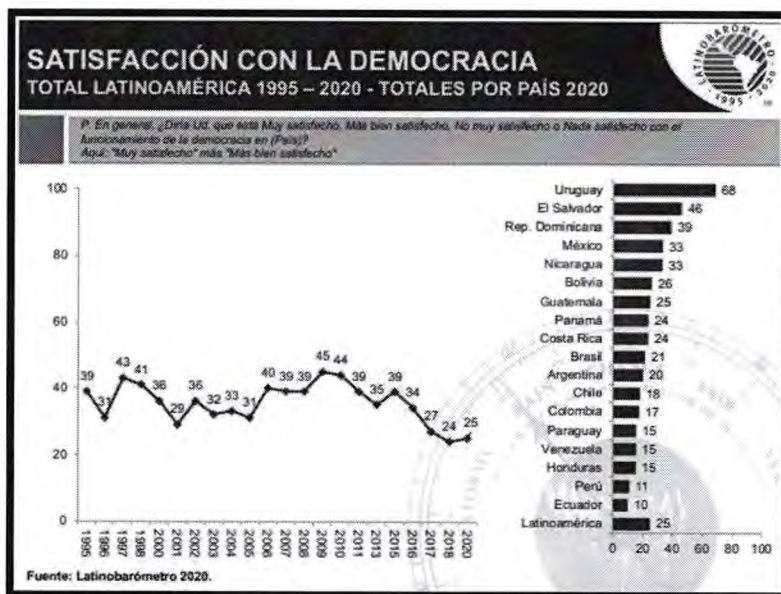
Sin embargo, consideramos que el adelanto de elecciones generales, previo recorte del mandato del Presidente de la República, de los Congresistas y Parlamentarios Andinos, no es solución definitiva al problema de crisis política y social en que se encuentra inmerso el Perú. Se requiere impulsar reformas importantes a fin de mejorar la calidad de nuestra democracia, empoderado al ciudadano para ejercer su capacidad fiscalizadora y de control. Caso contrario, seguiremos contando con ciudadanos insatisfechos con la democracia y sus instituciones.

Al respecto, el portal Latinobarómetro de 2021, señala que sólo el 11% de peruanos se encuentra satisfecho con la democracia. Perú sólo supera a Ecuador que tiene 10%. Esto denota el descontento popular con el actual Sistema Democrático.

⁷ Normas Legales del Diario Oficial El Peruano. Ver link:

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/resolucion-del-congreso-que-declara-la-permanente-incapacida-resolucion-001-2022-2023-cr-2132939-1>

⁸ Portal del Congreso de la República. Ver link: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3755>



Esta insatisfacción con la democracia de la población peruana ha generado un descredito de los partidos políticos, y su debilitamiento. Tomando como fuente el Latinobarómetro del año 2021, se registra que sólo el 7% de la población peruana confía en los partidos políticos.

13



Esta insatisfacción de los electores con la democracia y los partidos políticos, ha dado lugar a la proliferación de partidos y movimientos políticos nacionales y regionales. Precisamente, para el año 2020 el Perú tenía 21 partidos acreditados ante el Jurado Nacional de Elecciones, un número alto que sólo atomiza la representación política, debilitando la posibilidad de construir consensos para la toma de decisiones y el buen gobierno.

NÚMEROS DE PARTIDOS POLÍTICOS
TOTALES POR PAÍS 2020

P. Número de partidos políticos por país.

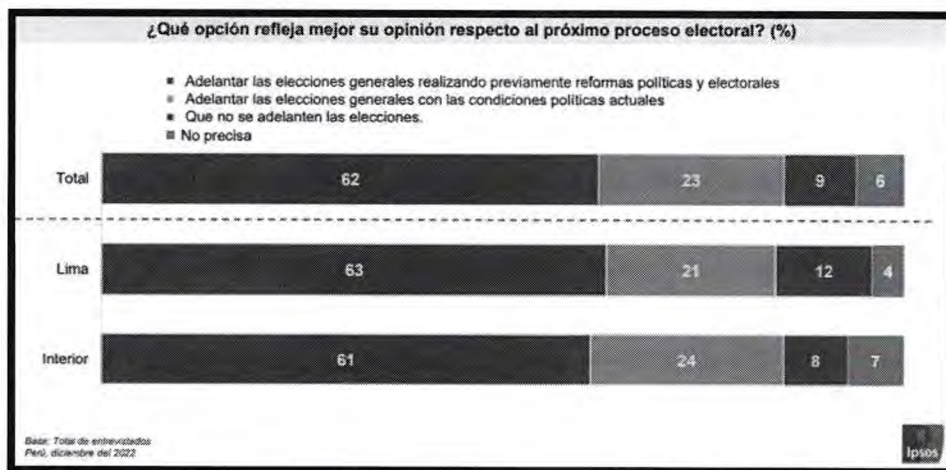
País	Nº de partidos políticos
Brasil	25
Perú	21
Venezuela	20
Chile	14
Bolivia	13
Ecuador	12
Colombia	12
Argentina	11
Costa Rica	10
Uruguay	10
Guatemala	9
México	8
Rep. Dominicana	6
Paraguay	6
El Salvador	5
Nicaragua	4
Honduras	4
Panamá	4

Fuente: Latinobarómetro 2020.

14

Asimismo, la empresa IPSOS acaba de emitir su último reporte en relación al nuevo proceso eleccionario ante el adelanto de elecciones, abril de 2024, que se realizará en el Perú. Al respecto, el 62% manifiesta su disponibilidad de ir a nuevas elecciones, con reformas mínimas a nivel político y electoral, a fin de mejorar el proceso, garantizando una representación adecuada⁹.

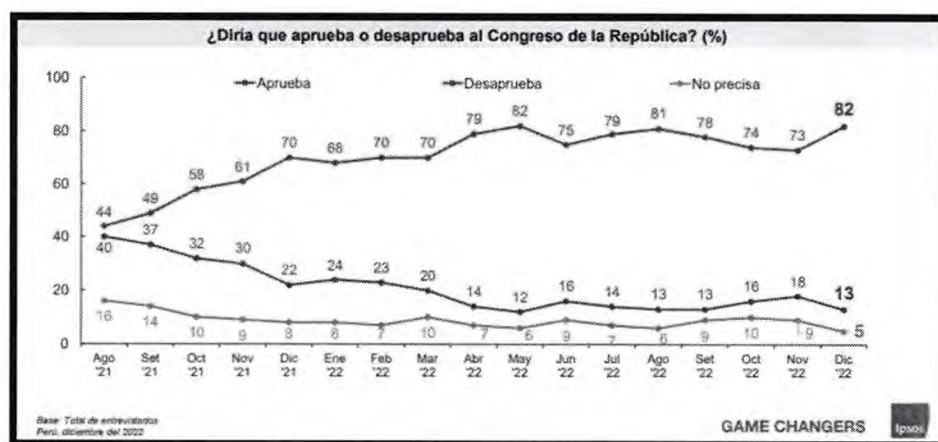
⁹ Ver link, IPSOS: <https://www.ipsos.com/es-pe/opinion-data-diciembre-2022>

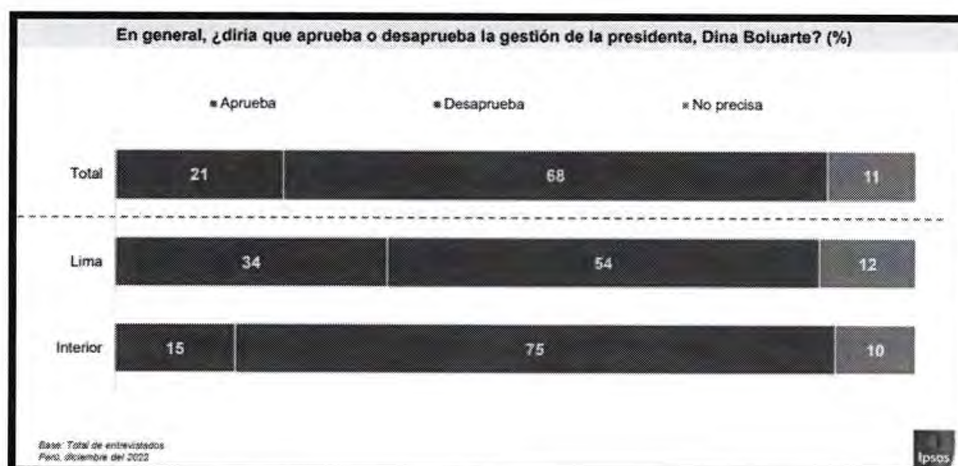
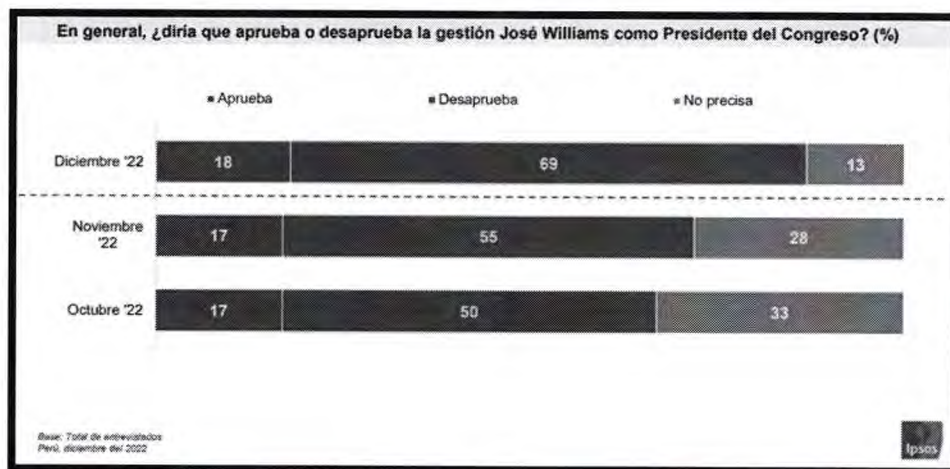


Sin embargo, a pesar del inicio del proceso de adelanto de elecciones, la desaprobación al Congreso, al Presidente del Congreso de la República, y Presidente de la República, continua; al igual que la amenaza de protestas ante nuevas plataformas y exigencias de la población que considera que el actual sistema político no los representa, por lo que no son tomados en cuenta.

Al respecto, según IPSOS, en el mes de diciembre el Congreso de la República tenía una aprobación de 13%, y un rechazo de 82%; Asimismo, el Presidente del Congreso, José Williams tiene una aprobación de 18%, y una desaprobación de 69%; finalmente, la Presidente de la República, Dina Boluarte, presenta una desaprobación de 68%, y una aprobación de 21%. Esto se evidencia en los siguientes gráficos y cuadros:

15





16

PROBLEMÁTICA Y PROPUESTA:

- Polarización de la campaña en la segunda vuelta electoral presidencial, el que se proyecta incluso al mandato del ganador:** Históricamente las segundas vueltas presidenciales se realizaron con los dos candidatos más votados, sin embargo, esto sólo ha permitido polarizar la campaña, e incluso dicha polarización se proyecta durante el ejercicio de gobierno del candidato ganador. La campaña de dos por la presidencia, parte al Perú, lo divide, y genera confrontación.

Propuesta: Se propone la realización de una segunda vuelta con los tres candidatos más votados.

- **Pérdida de autonomía del Poder Legislativo a manos del Poder Ejecutivo:** La realización de la elección de Congresistas en la misma fecha de la primera vuelta de la presidencia de la República, sólo ha generado un efecto arrastre, por lo que el candidato presidencial considera que gracias a su triunfo logró una amplia bancada en el Legislativo, esto afecta la independencia y autonomía del Poder Legislativo.
Propuesta: Se propone que la elección de los Congresista sea en fecha de la segunda vuelta presidencial, como un poder autónomo e independiente del Poder Ejecutivo.
- **Incumplimiento de la voluntad popular en la elección de Congresistas:** La modalidad de cifra repartidora para determinar los Congresistas elegidos, ha generado distorsión en la voluntad popular. Al respecto, muchas veces se da por ganador a candidatos al Congreso con menos votación, gracias a la cifra repartidora, distorsionando la voluntad popular expresada en los votos.
Propuesta: Eliminar la modalidad de cifra repartidora, para dar pase a la elección de los más votados en cada uno de los distritos electorales uninominales. De esta manera se expresará la verdadera voluntad de los electores.
- **Falta de representatividad congresal:** El hecho de tener Congresistas que representen a distritos electorales amplios y con numerosos electores debilita la representación parlamentaria.
Propuesta: Se propone contra los distritos más votados, denominados distritos uninominales. De esta manera, todo peruano, indistintamente en el lugar que se encuentre, se sentirá representado por su Congresista, a quien le podrá pedir rendición de cuentas de manera oportuna y permanente.
- **Pérdida de la legitimidad congresal:** Contar con periodos parlamentarios de cinco años, muchas veces sin ninguna rendición de cuenta, y menos con el debido cumplimiento de la oferta electoral expresada en campaña, trae como consecuencia la pérdida de la legitimidad de gestión.
Propuesta: Se propone la ratificación de la legitimidad a mitad del mandato parlamentario, con renovación por mitades. Es decir, a los dos años y medio, los Congresistas se someterán a la ratificación de la confianza de sus electores, en cada uno de sus distritos uninominales. Siendo que, el 50% de Congresistas con menor votación porcentual de aprobación de confianza, serán reemplazados por sus accesitarios, para concluir el periodo parlamentario.
- **Fragilidad y fragmentación de las Bancadas Parlamentarias:** Es costumbre que las Bancadas Parlamentarias terminen por fragmentarse, formando nuevas Bancadas totalmente distintas a las originales. Es decir, que al inicio pueden ser 5 Bancadas, pero en el tiempo, estas se reconfiguran en 13 Bancadas

Parlamentarias, por dar un ejemplo. Esto afecta la gobernabilidad y gobernanza; afecta los niveles de consensos al fragmentarse las fuerzas políticas, y Grupos Parlamentarios atomizados y minúsculos.

Propuesta: Se propone que los candidatos a Presidente de la República, al igual que los vicepresidentes, integren las listas parlamentarias, de este modo se garantiza la presencia en el Congreso de los principales líderes de los partidos políticos, factor determinante de unidad y conducción adecuada de las Bancadas Parlamentarias, con una agenda común, única y sólida.

- **Hartazgo e irrespeto a la democracia y sus instituciones:** Actualmente la democracia garantiza la participación ciudadana cada 5 años, para procesos de elección; pero se adolece de procesos de ratificación en el cargo. Dotar de instrumentos de ratificación de confianza se constituye en desahogos a las presiones sociales que deriven en QUE SE VAYAN TODOS. Asimismo, obliga a los Congresistas electos a mantenerse en comunicación con sus electores, desarrollando una agenda concertada a favor de la población.

Propuesta: Distritos más acotados, pequeños que garanticen mayor cercanía con sus electores, se propone los distritos uninominales. Asimismo, la ratificación de la confianza a mitad del mandato parlamentario, y la renovación por mitades garantiza el pleno control del elector sobre sus congresistas elegidos, y tener la posibilidad de cambiarlos y dar pase al accesitario.

18

PROPUESTAS DEL PROYECTO DE LEY:

La iniciativa legislativa consta de cuatro (4) artículos, y dos (2) disposiciones complementarias. En el primer artículo se establece el objeto de la Ley, que no es otra que modificar los artículos 18°, 20°, 21°, 22° y 108° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y sus modificatorias; con el fin de mejorar la calidad del Sistema Democrático, alcanzar la paz social para promover el crecimiento con desarrollo en beneficio de todos los peruanos.

Asimismo, en el artículo 2° se registra la finalidad de la Ley, el que está relacionada con la de establecer mecanismos para el fortalecimiento de la democracia y la vida política y social en el país. En el artículo 3°, se dispone la modificatoria de los artículos señalados en el párrafo anterior, con el fin de mejorar la Ley Orgánica de Elecciones.

Por último, en la primera disposición complementaria final se establece la derogatoria de toda norma o artículo de la norma que se oponga a la Ley en mención; asimismo, en la segunda disposición se fija la vigencia y adecuación de la presente Ley a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Finalmente, considerando que el Artículo 3°, es el núcleo de la propuesta legislativa, a continuación, se desarrolla un comparativo de las modificaciones que se propone, a fin de alcanzar un mejor entendimiento de la norma. A continuación, desarrollamos el cuadro comparativo:

Modificaciones a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones		
Artículo	Ley 26859	Proyecto de Ley
18°	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.	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 tres (3) candidatos que obtuvieron la votación más alta.
20°	Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República. 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.	Las Elecciones para Congresistas se realizan <u>dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales de la elección de la fórmula presidencial.</u> Para acceder el procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado <u>la mayor votación dentro del distrito electoral, en orden de prelación hasta cubrir la totalidad de escaños disponibles para el distrito electoral.</u>
21°	Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para la elección de los congresistas, el	Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de Congresistas se realiza mediante el sistema de distrito electoral <u>uninominales</u> aplicando el sistema de representación proporcional.

	territorio de la República se divide en veintisiete (27) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan únicamente dos escaños. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú.	Para la elección de los Congresistas, el territorio de la República se divide en <u>ciento veintiocho (128)</u> circunscripciones electorales, y <u>una circunscripción con dos (2) escaños para los peruanos residentes en el extranjero, de conformidad a la Resolución N° 0304-2020-JNE.</u> El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño <u>con criterio territorial y poblacional</u>, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan dos escaños. <u>Siendo elegidos los más votados de cada distrito electoral.</u>
22°	Los Congresistas electos juramentan y asumen sus cargos, a más tardar el 27 de julio del año en que se efectúa la elección. Salvo los elegidos en las elecciones previstas en el Artículo 134 de la Constitución, quienes asumirán su cargo, después de haber sido proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones.	Los Congresistas electos juramentan y asumen sus cargos, a más tardar el 27 de julio del año en que se efectúa la elección. Salvo los elegidos en las elecciones previstas en el Artículo 134 de la Constitución, quienes asumirán su cargo, después de haber sido proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones. <u>El cargo de Congresista se ratifica a mitad de periodo mediante el voto popular de cada uno de los distritos electorales por el que fueron elegidos. La renovación por mitades surte efecto con los 65 Congresistas que obtengan el menor porcentaje de aprobación; quienes son reemplazados por su accesorio, y por el tiempo que resta del periodo parlamentario.</u>

108°	Los candidatos a la Presidencia no pueden integrar la lista de candidatos al Congreso de la República. Los candidatos a las Vicepresidencias pueden, simultáneamente, integrar la lista de candidatos al Congreso de la República.	Los candidatos a la Presidencia <u>pueden</u> integrar la lista de candidatos al Congreso de la República. Los candidatos a las vicepresidencias <u>integrarán</u>, simultáneamente, la lista de candidatos al Congreso de la República.
Derogación Artículos 30°, 31°, y 32°	Artículo 30.- Para Elecciones de Representantes al Congreso de la República, la Cifra Repartidora se establece bajo las normas siguientes: a) Se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos; b) El total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre 1, entre 2, entre 3, etc. según sea el número total de Congresistas que corresponda elegir; c) Los cuocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número de cuocientes igual al número de los Congresistas por elegir; el cuociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora; d) El total de votos válidos de cada lista se divide entre la Cifra Repartidora, para establecer el número de Congresistas que corresponda a cada una de ellas; e) El número de Congresistas de cada lista está definido por la parte entera del cuociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de Congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal; y, f) El caso de empate se decide por sorteo entre los que hubieran obtenido igual votación.	Artículo 4.- Derogación. Deróguense los Artículos 30°, 31° y 32° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, referente a la cifra repartidora en elecciones de representantes al Congreso de la República.

	Artículo 31.- El nuevo orden de los resultados se determina por el número de votos válidos obtenido por cada candidato dentro de su lista. Se colocan en forma sucesiva de mayor a menor en cada una de las listas. De esta manera se obtiene el orden definitivo de colocación de cada candidato en su lista. Siguiendo el nuevo orden, son elegidos Congresistas en número igual al obtenido según lo descrito en el artículo anterior. Los casos de empate entre los integrantes de una lista se resuelven por sorteo. Artículo 32.- La cantidad de votos que cada candidato haya alcanzado sólo se toma en cuenta para establecer su nuevo orden de colocación dentro de su lista, sin que ninguno pueda invocar derechos preferenciales frente a candidatos de otras listas a las que corresponde la representación, aunque individualmente éstos hubiesen obtenido votación inferior a la de aquél.	
--	---	--

II. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El 25 de octubre de 2022 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Resolución Legislativa N° 002-2022-2023-CR, por el que se aprueba la agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2022 - 2023. Al respecto, se debe indicar que, que la presente propuesta legislativa guarda coherencia con las políticas de Estado, y la agenda legislativa 2022 – 2023.

En ese sentido, el Proyecto de Ley está alineado con la primera (1) Política de Estado relacionada con el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, tema

cuatro (4), reformas constitucionales; Segunda (2) Política de Estado, tema ocho (8), modificación a la normativa electoral; Además, de la Política de Estado número veinticuatro (24), afirmación de un Estado eficiente y transparente, tema noventa y tres (93), modernización de la gestión del Estado y la administración pública; tema 94, transparencia en el Estado. En ese sentido, la propuesta legislativa guarda total coherencia con la Agenda Legislativa 2022 – 2023, por lo que es pertinente su debate y aprobación.

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

La iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, por el contrario, fortalece la efectividad de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; específicamente en la elección del Presidente y Vicepresidentes de la República en segunda vuelta; oportunidad para la elección de Congresistas de la República, fortaleciendo su autonomía de los otros poderes del Estado; pleno respeto a la voluntad popular a la hora de elegir a sus representantes al Parlamento Nacional, dando por ganadores a los más votados en cada distrito electoral; fortalecimiento del control soberano sobre sus parlamentarios elegidos mediante distritos electorales más focalizados a través de distritos electorales uninominales; plena participación ciudadana en su rol fiscalizador a través de la ratificación de la legitimidad de gestión de los Congresistas a mitad de periodo, y la renovación por mitades; garantizar la participación de los candidatos a Presidente de la República encabezando la lista congresal. Asimismo, el Proyecto de Ley propone la derogación de los Artículos 30°, 31° y 32° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con lo que se pone punto final a las cifras repartidoras, por afectar la verdadera voluntad popular en cada uno de los distritos electorales.

23

Consideramos, que la iniciativa legislativa fortalecerá el sistema democrático, elevando su calidad y nivel de confianza. Asimismo, el proyecto de ley contribuirá con la construcción del capital social y capital humano necesario para el crecimiento y desarrollo, con prosperidad y oportunidades para todos.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO (CUALITATIVO)

El Proyecto de Ley es ampliamente favorable en el análisis costo – beneficio, por contribuir con el fortalecimiento del sistema democrático, por impulsar el ejercicio ciudadano responsable y efectivo; y por generar un clima social de paz, adecuado para el fortalecimiento de la inversión público y privada.

El Proyecto de Ley se constituye en una respuesta clara y directa al descrédito de la clase política, y al sambenito del "QUE SE VAYAN TODOS", como respuesta a la deslegitimación

de gestión de los presidentes, vicepresidentes y Congresistas de la República. Concretamente el análisis de ventajas y desventajas es el siguiente:

Actores	Ventajas	Desventajas
Población	• Mayor cercanía y control de sus Congresistas elegidos en distritos uninominales. • Posibilidad de ratificar la confianza a sus Congresistas a mitad de periodo. Garantizando el cumplimiento de la oferta electoral. • Con elección de los más votados para el Congreso se ratifica la voluntad popular, terminando las distorsiones de la cifra repartidora. • Evita la polarización política con la elección en segunda vuelta con tres candidatos a la presidencia de la República.	• Asistir a un nuevo proceso de consulta de ratificación de legitimidad de gestión de Congresistas.
Empresas	• Clima social adecuada para la generación de inversiones.	• Sociedad más organizada y empoderada, capaz de exigir derechos laborales y otros derechos.
Estado	• Mediante la segunda vuelta presidencial con 3	• Mayor control del ciudadano sobre sus representantes al

	candidatos se evita la polarización política. Fortalecimiento del Poder Legislativo con su elección en fecha de segunda vuelta, o 30 días después de la proclamación de la elección presidencial.	Parlamento y la Presidencia de la República. Incremento de los costos por el proceso de renovación por mitades del Congreso de la República.
Partidos Políticos	- Fortalecimiento de las Bancadas Parlamentarias con inclusión de candidatos presidenciales y vicepresidenciales. - Fortalecimiento y amplio debate durante una segunda vuelta con tres candidatos presidenciales.	- Con la anulación de la cifra repartidora, las cupulas dentro de los partidos pierden protagonismo. - Con la renovación por mitades de los Congresistas a mitad del periodo, los partidos estarán más sometidos a la capacidad fiscalizadora del soberano.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de Ley tiene vinculación con la política de estado expresado en el acuerdo nacional:

Democracia y Estado de derecho:

- 1.1 Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- 1.2 Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.

- 1.8 Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

Democracia y Estado de derecho:

- 2.10 Reducción de la pobreza.

Estado eficiente, transparente y descentralizado:

- 4.24 Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Lima, 3 de enero de 2023