Proyecto de Ley N° 4114/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JOSÉ ENRIQUE JERI ORÉ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
31 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 9:05 am

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROPONE AMPLIAR LAS OPCIONES EN LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

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 DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROPONE AMPLIAR LAS OPCIONES EN LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objetivo ampliar las opciones del electorado en la segunda vuelta electoral a fin de eliminar la figura "del mal menor". Con la finalidad de alentar que, en la segunda vuelta presidencial, los ciudadanos tengan varias opciones para una mejor elección con respecto a la primera vuelta presidencial, dando diversas opciones en circunstancias específicas para evitar la figura del mal menor que en las últimas elecciones nos ha traído inestabilidad y ha afectado diversas áreas de la estructura del país.

Artículo 2°. - Modificación del artículo 111° de la Constitución Política del Perú

> **Artículo 111.-** El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan.
>
> Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, **según los criterios que determine la Ley Orgánica de Elecciones.**
>
> Junto con el Presidente de la República son elegidos de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Primera. - Modificación del artículo 18 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Segunda vuelta

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, **bajo los siguientes criterios:**

a) **Entre los dos candidatos que sumen más del 50% de los votos válidos en primera vuelta.**

b) **Entre los tres candidatos de mayor votación, cuando los dos primeros no sumen más del 50% de los votos válidos o cuando se hayan presentado entre 10 y menos de 15 candidatos en primera vuelta.**

c) **Entre los cuatro candidatos de mayor votación, cuando los tres primeros no sumen más del 60 % de los votos válidos o cuando se hayan presentado más de 15 candidatos en primera vuelta.**

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Primera. Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, enero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SAAVEDRA CASTERNOQUE Hitler FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2023 12:36:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JERI ORE Jose Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2023 11:39:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2023 15:51:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2023 18:31:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SAAVEDRA CASTERNOQUE Hitler FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2023 12:35:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AZURIN LOAYZA Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2023 16:39:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La problemática "del mal menor", es uno de los temas que nuestra política ha tenido que afrontar en estas dos últimas décadas, sobre esta base, no es posible articular los sistemas y estructuras que necesita el estado para enfrentar los problemas más relevantes y que frenan el desarrollo de nuestro país.

"Todos los temores que han llevado a escoger el mal menor estaban parcialmente fundados y sería una insensatez minimizarlos. Nuestro electorado no ha tenido reacciones hepáticas como algunos aducen, sino más bien ha pensado en los peligros de entregarle el poder a la persona equivocada. Y hago hincapié en este punto, ya que el 75% basa su voto en la persona y no en la organización política."[1]

Efectivamente, la historia electoral de nuestro país, da cuenta de estas experiencias, donde, bajo la premisa del mal menor, se terminaron proclamando como presidentes, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Pedro Castillo, como respuesta a la sensación de que eran candidatos que enfrentaban a un mal mayor. La percepción del elector era que nos encontrábamos en una segunda vuelta, donde debíamos escoger entre los dos candidatos que si bien tenían un respaldo en votos, contaban con muchos anticuerpos.

En cada caso la figura fue similar, en el 2001 fue Alan García y los recuerdos de la inflación de los años 80; en el 2006 Humala y el miedo al estatismo chavista que estaba teniendo gran influencia en toda la región; y en tres elecciones seguidas (2011, 2016 y 2021) el voto antifujimorista, por el temor al autoritarismo de los 90 impidió que Keiko Fujimori llegara a la presidencia.

[1] https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/ppk-indulto-mal-menor-consecuencias-javier-diaz-albertini-noticia-484444-noticia/?ref=ecr

[2]

Una de las principales causas por las que los votantes tienden a referir el sentido de su voto al ya mencionado mal menor, se da por el conocido antivoto, que no guía al elector por el análisis de sus propuestas sino por criterios que escapan a estas, en algunos casos por experiencias pasadas y en otros por las ideologías que siguen y que consideran podrían ser perjudicial para el país.

"Podemos identificar el anti voto como una orientación del votante, no en favor del candidato que le inspire más simpatía, sino en función de oponerse al triunfo o avance de otro candidato, al que se rechaza. No ha de ser un fenómeno solamente peruano, pero pareciera que, en un país como el nuestro, de hondos miedos y profundas fracturas sociales y geográficas, podría tratarse de un fenómeno más recurrente y acentuado. Para comenzar, cuenta ya con alguna historia en el Perú, por lo que no ha sido una sorpresa que en esta campaña presidencial haya vuelto a relucir con fuerza."[3]

Es justamente por esa situación histórica que ha vivido nuestro país que la propuesta legislativa pretende regular algunas situaciones particulares que pudieran suceder en medio de un proceso electoral.

Según el análisis de algunos especialistas, las últimas elecciones presidenciales se han visto influenciadas por este antivoto, este fenómeno se ha dado con más notoriedad en las últimas elecciones.

"*Para el Dr. Alejandro Estenos Loayza, especialista en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, un eventual triunfo de Pedro Castillo o Keiko Fujimori, dependerá de lo que hagan para canalizar el voto de inconformidad e insatisfacción que se emitió en la primera vuelta en contra de la clase política y el modo como han venido conduciendo el país."*[4]

---

[2] https://insurgente.org/cynthia-marin-la-cita-electoral-pone-en-marcha-por-enesima-vez-el-clasico-menosmalismo/

[3] https://revistaideele.com/ideele/content/historia-del-anti-voto-en-el-per%C3%BA

[4] https://ucsp.edu.pe/segunda-vuelta-triunfo-sera-para-quien-sepa-canalizar-voto-de-inconformidad-insatisfaccion/

Elecciones Presidenciales 2011 – Primera Vuelta

Tabla N°01.01

ELECCIONES PRESIDENCIALES 2011
RESULTADOS, SEGÚN ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Organización Política	Votos	%Votos	
		Válidos	Emitidos
Gana Perú	4,643,064	31.70%	27.80%
Fuerza 2011	3,449,595	23.55%	20.66%
Alianza Por El Gran Cambio	2,711,450	18.51%	16.24%
Perú Posible	2,289,561	15.63%	13.71%
Alianza Solidaridad Nacional	1,440,143	9.83%	8.62%
Fonavistas Del Perú	37,011	0.25%	0.22%
Despertar Nacional	21,574	0.15%	0.13%
Partido Político Adelante	17,301	0.12%	0.10%
Fuerza Nacional	16,831	0.11%	0.10%
Justicia, Tecnología, Ecología	11,275	0.08%	0.07%
Partido Descentralista Fuerza Social	9,358	0.06%	0.06%
Total de votos válidos	14,647,163	100.00%	87.71%
Votos blancos	1,477,696		8.85%
Votos nulos	574,875		3.44%
Total de votos emitidos	16,699,734		100.00%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE [5]

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales 2011, donde participaron 11 organizaciones políticas, el partido político Gana Perú se ubicó en el primer lugar con 31.70% de votos, en segundo lugar, se ubicó el partido político Fuerza 2011 con 23.55% de votos, en tercer lugar, se ubicó la alianza electoral Alianza por el Gran Cambio con 18.51% de votos.

Si bien en los resultados de la presente elección, los candidatos que alcanzaron el primer y segundo lugar sumados sus resultados consiguieron obtener más del 50%. En el proceso electoral participaron 11 organizaciones políticas, donde las nueve organizaciones restantes que sumados sus resultados además de los votos en blanco y nulos representaban aproximadamente el 45%, estos se vieron inmersos en una polarización y generaron anticuerpos por uno u otro candidato, lo que generó que el electorado se viera en la necesidad de votar por el denominado "mal menor".

[5] https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionelectoral/estadisticaelectoral/6_10.pdf

Elecciones Presidenciales 2016 – Primera Vuelta

CUADRO N° 01.15

ELECCIONES GENERALES 2016 - PRESIDENCIALES
RESULTADOS, SEGÚN ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Organización Política	Votos	% Votos	
		Válidos	Emitidos
Fuerza Popular	6 115 073	39.86%	32.64%
Peruanos por el Kambio	3 228 661	21.05%	17.23%
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	2 874 940	18.74%	15.35%
Acción Popular	1 069 360	6.97%	5.71%
Alianza Popular	894 278	5.83%	4.77%
Democracia Directa	613 173	4.00%	3.27%
Frente Esperanza	203 103	1.32%	1.08%
Perú Posible	200 012	1.30%	1.07%
Progresando Perú	75 870	0.49%	0.40%
Partido Político Orden	65 673	0.43%	0.35%
Total de votos válidos	**15 340 143**	**100.00%**	**81.88%**
Votos En Blanco	2 225 449		11.88%
Votos Nulos	1 168 538		6.24%
Total de votos emitidos	**18 734 130**		**100.00%**

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

[6]

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales 2016, donde participaron diez organizaciones políticas, el partido político Fuerza Popular se ubicó en el primer lugar con 39.86% de votos; en segundo lugar, se ubicó el partido político Peruanos por el Kambio con 21.05% de votos; en tercer lugar, se ubicó El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad con 18.74% de votos.

Los resultados de la elección, nos muestran que el candidato que se posicionó en el primer lugar en primera vuelta obtuvo una amplia mayoría, alcanzando un 39.86%, mientras que su perseguidor obtuvo un 21.05%. Sin embargo, nuevamente en segunda vuelta se hizo presente el fenómeno del "mal menor", ya que, el partido que logró ganar las elecciones, Partido Peruanos por el Kambio, obtuvo un 50,12%, más de 30 puntos obtenidos con respecto a la primera vuelta, por una población que se vio inmersa en una campaña de desprestigio y rechazo a un nuevo gobierno del partido favorito en primera vuelta.

[6] https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/0555507c-f982-4f51-b0ca-34e0fa17fc73.pdf

Elección Presidencial 2021 – Primera vuelta

[7]

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales 2021, donde participaron dieciocho organizaciones políticas, el Partido Político Nacional Perú Libre se ubicó en el primer lugar con 18.921% de votos, en segundo lugar, se ubicó el partido político Fuerza Popular con 13.407% de votos, en tercer lugar, se ubicó Renovación Popular 11.751%de votos.

En este proceso electoral podemos distinguir que los dos candidatos que lograron pasar a segunda vuelta solo alcanzaron el 18.91% y el 13.41% respectivamente. Esta elección se caracterizó por los altos márgenes de antivoto de los candidatos, lo que ocasionó una polarización de ideas, ideologías y ataques, que la población no supo manejar y que para el casi 69% de la población ninguno de los candidatos era de su agrado.

Además, la cantidad de organizaciones políticas que participaron en las últimas elecciones generales del 2021 se vio desproporcionada, ya que participaron dieciocho partidos, de los cuales al finalizar el proceso electoral ocho perdieron su inscripción, por no cumplir con los requisitos de pasar la valla electoral u obtener representatividad en el Congreso de la República.

[7] https://www.facebook.com/JNE.Peru/photos/a.133093246712396/4295737703781242/?type=3

Como hemos podido apreciar, en las tres últimas elecciones, se ha visto que nos hemos encontrado en situaciones muy particulares que la propuesta legislativa plantea resolver colocando algunas reglas para estas situaciones particulares. Y, también hay que tener presente que, en las próximas elecciones estimadas a realizarse en el 2024, se encuentran habilitados a enero del 2023 doce organizaciones políticas. Además, hay que considerar que hasta la fecha se encuentran en proceso de inscripción dieciséis organizaciones políticas; por lo que, el panorama que vislumbra las próximas elecciones es incierto y resulta de suma importancia aprobar modificaciones para estar preparado ante cualquier situación que se pueda presentar.

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

Esta iniciativa legislativa, no contraviene lo establecido en la Constitución Política del Perú ni los dispositivos legales citados en los fundamentos de este proyecto de ley, por el contrario, buscar ampliar las opciones del electorado para una mejor decisión de los votantes, ya que, en varias oportunidad nos hemos encontrado en la situación histórica de elegir entre el mal menor, y esta situación ha generado inestabilidad política en el país al no contar con una elección de votación mayoritaria.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa de ley, por su naturaleza, no irroga gasto adicional alguno al erario nacional, por el contrario, busca reducir los costos sociales y económicos que podría incurrir una elección que no cuenta con el respaldo de la votación, las últimas elecciones generaron una gran inestabilidad política y social la cual ha afectado no solo la economía sino también la recuperación económica del país y que es elemental para el desarrollo del estado.

La propuesta normativa busca mejorar la gobernabilidad, implementando un medio en el cual se pueda desarrollar la sucesión presidencial con una representación estable y contando con la legitimidad que una votación representativa puede otorgar. Como hemos podido apreciar en este último año, la inestabilidad que puede generar una elección sin el respaldo ciudadano afecta de manera desmedida no solo la economía sino el mismo desarrollo de todos los aspectos del estado.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DE ACUERDO NACIONAL

Cabe indicar que el presente proyecto de ley guarda correspondencia con las Políticas del Acuerdo Nacional, puntualmente en la Política N.º 2, la cual se encuentra relacionada con la "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos" la cual indica en los incisos: (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.