Proyecto de Ley Nº 4186/2018-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 ABR 2019
RECIBIDO
Firma Hora 16:30 h.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 10 de abril de 2019

OFICIO Nº 092 -2019 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107º y 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los Proyectos de Ley que plantean la Reforma Política del Estado Peruano, y que fueron presentados al Poder Ejecutivo por parte de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, creada mediante la Resolución Suprema Nº 228-2018-PCM de diciembre del año 2018, solicitándole por la importancia de los mismos, se sirva disponer su trámite con el **carácter de urgente**, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú. Los proyectos anexados a la presente comunicación, son los siguientes:

1. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia.
2. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.
3. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
4. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
5. Proyecto de Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal, referidos al financiamiento de organizaciones políticas.
6. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
7. Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato.
8. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.
9. Proyecto de Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor elección del proceso electoral.

324187.ATD

legis.pe

10. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal.
11. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales.
12. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

lp legis.pe

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

legis.pe

LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto al sistema nacional electoral.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 18, 20, 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones
Modifícanse los artículos 18, 20, 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

"**Artículo 18.-** Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección **el quinto domingo después de la primera elección**, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta."

"**Artículo 20.-** Las elecciones para congresistas se realizan **el quinto domingo después de la primera elección para Presidente y Vicepresidentes de la República, conjuntamente con la segunda elección presidencial, si la hubiera.**

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso, se requiere haber alcanzado al menos **cinco (5)** representantes en más de una circunscripción electoral **y** al menos cinco por ciento (5%) **de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.**

De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.

El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco (5) años."

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

El Congreso se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.

Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.

Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.

A las circunscripciones electorales no se les pueden asignar más de cinco (5) escaños, distribuidos proporcionalmente a la población electoral.

La asignación de escaños se realiza mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora."

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

"**Artículo 116.-** Las listas de candidatos al Congreso en cada **circunscripción electoral** deben incluir **cincuenta por ciento (50%)** de mujeres y 50% de hombres, **ubicados de manera alternada, es decir, una mujer-un hombre o un hombre-una mujer.** En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- Número de congresistas

En las Elecciones Generales del año 2021, se eligen 133 congresistas, a razón de 130 en circunscripciones electorales ordinarias y de tres (3) en circunscripciones electorales especiales, de los cuales dos (2) corresponden para peruanos en el extranjero y uno (1) para pueblos indígenas.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

4

LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Perú es un país democrático que posee una estructura presidencialista con algunas características de los regímenes parlamentarios. Es así como este particular régimen político contempla, además de la figura del Presidente que es Jefe de Estado y de Gobierno, a la interpelación, el voto de censura, cuestión de confianza y otras figuras que son características vinculadas a los sistemas parlamentarios.

En consecuencia, la relación Ejecutivo-Legislativo es diferente a la que se dan en regímenes presidencialistas o parlamentaristas puros. De esta forma, la elección de los parlamentarios, los tiempos de la elección, el método de la elección y otros aspectos alteran de forma importante no solo el proceso electoral, sino también el accionar de estos organismos. La actual propuesta legislativa tiene como objetivo: 1) mejorar la institucionalidad del sistema político y los partidos, 2) mejorar la representatividad de las minorías dentro del Legislativo, y 3) optimizar los procesos electorales. Para ello, se proponen modificaciones que influyen de manera positiva en el Sistema Electoral Nacional.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

1. MODIFICACIÓN DEL CALENDARIO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS

La propuesta debe ser entendida en el marco de ordenar las fechas de las elecciones simultáneas parlamentarias y presidenciales. La pregunta a responder es qué desventajas existen para realizar las elecciones parlamentarias el mismo día de las elecciones presidenciales en un sistema de dos vueltas y porqué modificarlo.

La segunda elección -segunda vuelta- o *ballotage* fue incorporada dentro del sistema electoral peruano, como en el resto de América Latina, tomando como referencia el modelo francés. El objetivo de la segunda elección (o segunda vuelta) es brindar una mayor legitimidad al candidato ganador de este proceso electoral y, a su vez, reducir el número de partidos políticos. Aunque en el Perú, el actual sistema electoral sí consigue lo primero, lo segundo no ha sido cumplido.

En la actualidad, la primera elección (o primera vuelta) coincide con la elección parlamentaria, con un diseño unicameral, bajo el sistema de voto preferencial.

Asimismo, se encuentran registrados en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) 24 partidos políticos[1], demostrando que la segunda vuelta no ha cumplido con parte de su propósito.

La actual regulación (artículo 18 de la Ley Orgánica de Elecciones) contempla realizar la segunda elección dentro de los treinta (30) días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta. Sin embargo, la fecha no se encuentra determinada, por lo que no siempre permite a los partidos políticos y organismos electorales prepararse de manera debida para afrontar este proceso electoral. Por lo demás, la figura francesa determina plazos muy cortos entre elecciones, dos semanas. En nuestro caso, eso no es posible, debido a procesos y plazos internos y aspectos logísticos requeridos para la realización de la elección.

[1] Según información del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, actualizada al 1 de marzo de 2019.

En consecuencia, especificar el desarrollo de la segunda elección (o segunda vuelta) al quinto domingo después de la primera elección tiene efectos positivos para el desarrollo del proceso electoral y, especialmente, en el elector. Con una fecha específica, existe un mayor tiempo para la consolidación de propuestas, la ciudadanía se encuentra más enterada e informada sobre la elección y existe un tiempo claramente delimitado para la propaganda electoral. Una fecha precisa también exige a que los organismos electorales sean más eficientes en la organización de sus tiempos y en la difusión.

Por otro lado, otro aspecto a considerar es la simultaneidad de las elecciones presidenciales (en primera vuelta) y parlamentarias. Desde la década del treinta, en el Perú, se eligen en un mismo día al Ejecutivo y Legislativo. El Parlamento es elegido en su totalidad y no parcialmente, por lo que la simultaneidad es perfecta. Sin embargo, desde 1985, el efectuar las dos elecciones el mismo día trae consigo significativas repercusiones como:

a) El "voto ciego": debido a que la elección parlamentaria se realiza con la primera vuelta, los electores no conocen quién ha ganado el gobierno. El ciudadano debe elegir un Parlamento sin esa información. Eso produce una dispersión del voto, fraccionando la representación. Este tipo de contexto produce que los electores sufraguen por distintos partidos políticos, disminuyendo la posibilidad de establecer mayorías significativas. En consecuencia, el número de partidos políticos dentro del Parlamento se encuentra fragmentado, producto de los ciclos electorales simultáneos, no muy claro, al inicio por las alianzas electorales.

b) En el diseño actual, la campaña electoral parlamentaria con voto preferencial y con una elección que se realiza el mismo día de la primera elección presidencial, ha hecho, por ejemplo, que en Lima, en el 2016, en vez de tener diez campañas presidenciales, se realizaron, además 360 campañas al Congreso para posicionar las opciones elegibles por voto preferencial, haciendo un total de 370 campañas simultáneas. Las propuestas partidarias unificadas alrededor de la oferta presidencial, se diluían delante de las campañas por voto preferencial. El elector se enfrenta a un sin número de mensajes, sin tener mejores posibilidades de escoger en un espacio de limpieza comunicativa.

c) Presidentes sin apoyo parlamentario mayoritario: Como señala Juan Linz (1990), en su estudio sobre los presidencialismos en América Latina, la carencia de una mayoría parlamentaria por parte de un gobierno genera problemas en la gobernabilidad. Y es que, como no se concentran los votos en los partidos con mejores opciones electorales, es posible esperar que exista una dispersión del voto[2]. La conformación de mayorías se vuelve improbable y el mandato legislativo encuentra a un Parlamento fracturado sin la posibilidad de establecer coaliciones. Eso se produce, con mayor probabilidad, cuando se realizan simultáneamente la elección parlamentaria, con la primera elección presidencial.

De esta forma, la simultaneidad en las elecciones genera desventajas considerables para un adecuado sistema representativo con gobernabilidad. Debido a ello, la propuesta sugiere modificar el tiempo en el que se desarrolla la elección del Congreso para llevarla a cabo el quinto domingo después de la primera elección presidencial. Es decir, las elecciones parlamentarias coincidirían con la segunda elección presidencial, en caso de que esta ocurriese.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

[2] Linz, J. J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1(1), 51-69. Johns Hopkins University Press

6

El desarrollo de las elecciones parlamentarias con la segunda elección presidencial puede ejercer una influencia considerable en el elector. Debido a la separación, es posible que el electorado pueda ejercer un voto estratégico. Es decir, cada ciudadano puede concentrar su voto en los partidos políticos más votados. Exista o no una segunda elección (o segunda vuelta) para la Elección Presidencial, el ciudadano tiene la posibilidad de emitir un voto de apoyo al posible gobierno o a la oposición. Los votos se concentran en partidos políticos con posibilidades reales de ejercer el poder, tanto en el gobierno, como en la oposición y el fraccionamiento, que produce deficiencias en la gobernabilidad, tiende a reducirse[3].

Asimismo, el desarrollo de las elecciones para el Congreso en un distinto momento produce un efecto concertador entre los partidos políticos más votados. El actual sistema electoral construye al órgano legislativo sin aún decidirse al gobernante de turno por lo que se evita la construcción de alianzas y mayorías. La propuesta de modificación de los tiempos en el que se realiza la elección parlamentaria propone generar, en consecuencia, estabilidad entre el Ejecutivo y Legislativo.

2. LA DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DENTRO DE LAS CÁMARAS

El proyecto de ley propone la siguiente distribución de escaños del Congreso de la República.

El Congreso, de representación poblacional, se compone de un representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores. De esta forma, se soluciona uno de los problemas actuales del parlamento peruano: la subrepresentación. Y es que, a nivel internacional, el tamaño del Congreso del Perú solo se compara con países pequeños como Eslovenia, Burkina Faso, Uruguay, Honduras o Líbano. Aunque la suma de la población electoral de todos esos países es de 20 millones, el Perú, con 23 millones de electores, solo cuenta con 130 congresistas. Tanzania e Iraq, con un mismo número de electores, tiene en sus cámaras 336 y 329 representantes en el Legislativo.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En la región latinoamericana, el Perú es el quinto país en cuanto al número de habitantes y electores. Sin embargo, es el decimocuarto con respecto al número de representantes en el Congreso. La desproporcionalidad entre el número de escaños y la población electoral representada es evidente. En consecuencia, la solución para atacar la subrepresentación de ciudadanos en el órgano legislativo es el establecimiento de un número que depende de la cantidad de electores. Así, un representante cada ciento cincuenta mil (150 000) electores resulta ser un número menor al actual. Sin embargo, para el Congreso que se forme tras las Elecciones Generales 2021, se plantea transitoriamente fijar el número de congresistas en 133 (como se describirá más adelante), para una implementación posterior de esta reforma. A partir de la siguiente elección, el número de escaños estará asociado al número antes señalado.

Para la distribución de escaños, se requiere que estos alcancen al menos cinco (5) representantes en más de una circunscripción electoral y el cinco por ciento (5%) de votos válidos a nivel de elección. En el caso de las alianzas, el porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por partido político adicional.

La propuesta es que ambos requisitos, tanto el número de representantes como el porcentaje de votos válidos sean conjuntivos y no disyuntivos, como ahora, para poder acceder al reparto de escaños. Esto con la intención de que sean los partidos políticos

[3] Pease, H., & Tuesta Soldevilla, F. (2007). "Representación y sistema electoral". Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

verdaderamente fortalecidos los que puedan acceder al Congreso. El número está asociado a la posibilidad de crear un Grupo Parlamentario, como lo señala el Reglamento del Congreso.

Por otra parte, la propuesta también incluye la conformación de circunscripciones especiales. En teoría, la creación de este tipo de circunscripciones tiene como objetivo representar a sectores de la ciudadanía que no contaban con la opción de contar con escaños dentro del Parlamento. De esta forma, la propuesta considera:

- Dos (2) escaños para peruanos residentes en el extranjero.
- Un (1) escaño para los pueblos indígenas.

Con respecto a los escaños para residentes en el extranjero, es posible reconocer la necesidad de establecer este tipo de medida ya que, para el 2021, cerca de un (1) millón de peruanos se encontrarán inscritos en los distintos consulados de países en el extranjero.

Bajo el actual sistema electoral nacional, estos ciudadanos sufragan por los representantes de Lima Metropolitana. No obstante, como es evidente, esto supone una distorsión considerable de la representación de este sector. Los ciudadanos residentes en el extranjero no residen en Lima y aun así votan por congresistas de esta circunscripción, lo que presupone un problema del propio principio de representación. Los residentes en el extranjero, como es natural, no se sienten representados por los congresistas de Lima Metropolitana ni estos sienten la necesidad de canalizar las demandas de aquellos. Establecer escaños exclusivos para este sector es importante y necesario.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

legis.pe

3. LA ELIMINACIÓN DEL VOTO PREFERENCIAL

La historia del voto preferencial en el Perú comienza en 1978 con la elección de la Asamblea Constituyente del mismo año, con un voto preferencial único y obligatorio. Luego, y con la instaurada Constitución de 1979, las elecciones de 1980 se produjeron mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada (sin voto preferencial). No obstante, este procedimiento cambiaría en 1985 retornando al voto preferencial con la posibilidad de escoger a dos candidatos de una sola lista. A partir de este año, el voto preferencial es el modelo que aún se utiliza en el Perú en las Elecciones Parlamentarias[4].

Realizando un análisis en las cifras de congresistas electos desde 1992, es evidente que el porcentaje de parlamentarios electos a causa del voto preferencial se ha mantenido entre el 26% al 44%. El mínimo de congresistas electos mediante esta modalidad se produjo en las Elecciones Generales 2001 con solo 32 de 120 congresistas en el Parlamento debido a los votos preferenciales. En cambio, los resultados de las Elecciones del Congreso Constituyente Democrático en 1992 y las Elecciones Generales 2000 presentan los porcentajes más altos: 42.50% y 44.17% respectivamente.

Tabla 1: Número de parlamentarios electos que ingresaron al Congreso por la aplicación del voto preferencial

Periodo	Parlamentarios electos	Ingresaron por voto preferencial	
		Parlamentarios	%
1992-1995	80	34	42.50%

[4] Ayala, H., & Mas Castillo, L. (2017). Solo el número importa: el lugar del voto preferencial. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 337–360). Lima: PUCP.

8

1995-2000	120	38	31.67%
2000-2001	120	53	44.17%
2001-2006	120	32	26.67%
2006-2011	120	34	28.33%
2011-2016	130	45	34.62%

Fuente: INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

Aunque no se evidencia una tendencia a la alza o baja en el número de parlamentarios que acceden a los puestos de representación parlamentaria debido al voto preferencial, sí es posible identificar que el número de congresistas es una proporción considerable. Y, en las últimas Elecciones Generales, celebrada en el año 2016, un número alto de congresistas accedieron a estos cargos sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria. En los casos de Amazonas, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tumbes y Ucayali, el orden de entrada al Congreso no coincidía con el orden asignado por su lista parlamentaria demostrando la influencia que posee el voto preferencial en la inclusión de parlamentarios.

Tabla 2: Detalle del orden de los congresistas electos en el 2016

Departamento	Número de escaños	% de Congresistas que entraron al Congreso respetando el orden asignado en su lista parlamentaria	% de Congresistas que entraron al Congreso sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria
Amazonas	2	0%	100%
Áncash	5	20%	80%
Apurímac	2	50%	50%
Arequipa	6	83%	17%
Ayacucho	3	67%	33%
Cajamarca	6	50%	50%
Callao	4	100%	0%
Cusco	5	80%	20%
Huancavelica	2	100%	0%
Huánuco	3	33%	67%
Ica	4	50%	50%
Junín	5	60%	40%
La Libertad	7	43%	57%
Lambayeque	5	60%	40%
Lima	36	17%	83%
Lima Provincias	4	100%	0%
Loreto	4	100%	0%
Madre de Dios	1	0%	100%
Moquegua	2	0%	100%
Pasco	2	100%	0%
Piura	7	57%	43%
Puno	5	0%	100%
San Martín	4	50%	50%
Tacna	2	100%	0%
Tumbes	2	0%	100%

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

legis.pe

Ucayali	2	0%	100%

Fuente: Ayala, H., & Mas Castillo, L. (2017). Solo el número importa: el lugar del voto preferencial. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado (pp. 337–360). Lima: PUCP.

Sin embargo, la presencia del voto preferencial como constante en la política peruana no se ha visto desprovista de cuestionamientos. Es más, entre los años 2006 y 2015, se han presentado cinco proyectos de ley que tenían como objetivo eliminar el voto preferencial del sistema electoral. Estos proyectos de ley no llegaron a superar la votación dentro de sus comisiones o en el Pleno del Congreso de la República.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Tabla 3: Proyectos de ley referidos a la eliminación del voto preferencial

Fecha	Autor(es)	Grupo Parlamentario	Número de proyecto	Propuesta
23/05/2006	Flores-Aráoz Esparza Antero	Unidad Nacional	14708/2005-CR	Eliminar el voto preferencial
10/05/2007	Bedoya de Vivanco Javier Alonso, Castro Stagnaro Raúl Eduardo, Menchola Vásquez Walter Ricardo, Yamashiro Oré Rafael Gustavo, Pérez del Solar Cuculiza Gabriela Lourdes, Lombardi Elías Guido Ricardo, Urtecho Medina Wilson Michael, Eguren Neuenschwander Juan Carlos	Unidad Nacional	01275/2006-CR	Eliminar el voto preferencial
30/05/2007	Alegría Pastor Mario Arturo, Cenzano Sierralta Alfredo Tomás, Guevara Trelles Miguel Luis, Rebaza Martell Alejandro Arturo, Guevara Gómez Hilda Elizabeth, Huerta Diaz Anibal Ovidio, Herrera Pumayauli Julio Roberto, Gonzales Posada Eyzaguirre Luis Javier	Partido Aprista Peruano	01353/2006-CR	Eliminar el voto preferencial
03/09/2015	Carrillo Cavero Hugo,Otárola Peñaranda Fredy Rolando,Isla Rojas Víctor,Zamudio Briceño Tomás Martín,Solorzano Flores Ana María,Valencia Quiroz Jaime Ruben,Zerillo Bazalar Manuel Salvador	Nacionalista Gana Perú	04784/2015-CR	Eliminar el voto preferencial
10/11/2015	Leon Rivera Jose Raguberto, Andrade Carmona Fernando ,Crisologo Espejo Victor Walberto,Huaire Chuquichaico Casio Faustino,Julca Jara Dalmacio Modesto,Valle Ramirez Willyam Tito	Perú Posible	04964/2015-CR	Eliminar el voto preferencial y fortalecer la democracia interna

Fuente: Congreso de la República (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

10

Aunque en teoría el sistema que ofrece el voto preferencial presenta ciertas ventajas y argumentos a favor de su aplicación, como es evidente por la cantidad de proyectos de ley, en los últimos años se han desarrollado ciertas críticas en contra de esta modalidad de elección. En los siguientes apartados, tanto los argumentos a favor como en contra serán descritos y analizados.

La ventaja más evidente que presenta el voto preferencial es que su aplicación produce y refuerza vínculos entre la ciudadanía y los representantes. Esto se debe a que son los primeros los que deciden su voto por un candidato específico de la lista presentada. Este tipo de dinámicas también impacta en los candidatos pues estos, con el fin de atraer votos, se ven obligados a presentar propuestas y políticas visibles. El voto preferencial genera entonces una relación directa entre el votante, que debe elegir a quién dar su voto, y el candidato, que debe esforzarse para recibirlo.

Asimismo, el voto preferencial brinda la capacidad a los ciudadanos de premiar o castigar a sus representantes individualmente. Por ello, los candidatos destacan sus cualidades personales para maximizar sus posibilidades de ser electos[5]. El voto preferencial brinda al ciudadano un mayor poder de decisión y control. Sin embargo, la individualización del voto trae consigo también diversas dificultades.

Y es que, debido a la aplicación de este modelo, existe la posibilidad del surgimiento de liderazgos que no necesariamente cuenten con el respaldo del partido político. Un candidato, aunque no ocupe los primeros lugares de la lista, puede obtener el apoyo electoral si goza de popularidad o es hábil durante la campaña. Así, el voto preferencial ocasiona el surgimiento de nuevos liderazgos que no están sujetos a las direcciones de la cúpula partidaria lo que hace que el juego político sea menos jerarquizado y menos vertical[6].

En consecuencia, el voto preferencial elimina a los partidos políticos de la ecuación democrática, pues genera que sean los mismos candidatos los que compitan para obtener un mayor número de votos. Los candidatos no presentan una campaña homogénea proponiendo cada uno planes y objetivos diferentes. El voto preferencial produce que las candidaturas se basen en la exposición de los medios, la popularidad de la persona o el dinero que la misma posea para realizar su campaña[7]. La conformación de listas bajo estos criterios produce desigualdad en la competencia generando personalismo o vínculos clientelistas[8].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Bajo esta lógica, el voto preferencial afecta sobremanera al partido político, pues la posibilidad de elegir entre los candidatos de una lista genera disputas entre ellos, lo que afecta evidentemente la unidad y disciplina partidaria. Como ya se ha mencionado, el voto preferencial produce que los candidatos se centren en impulsar su campaña. En consecuencia, existe una necesidad imperante de mantener los aparatos partidarios en funcionamiento permanente y de desarrollar campañas electorales costosas produciendo que los partidos y candidatos tengan que recaudar dinero sin indagar su

---

[5] Barberá, P. (2010). Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (132). Extraído de: www.reis.cis.es/reis/pdf/reis_132_021285919804

[6] Romero, S. (2015). Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina. En FUSADES (Ed.), *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: FUSADES.

[7] Tuesta Soldevilla, F. (2012). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Politai*, 4(7), 107–118.

[8] Mendoza Rodríguez, F. (2013). Voto preferencial en la República Dominicana. *Derecho Electoral*, (15), 244–250.

legis.pe

origen[9]. De esta forma, existe una ventana de oportunidad para el financiamiento ilegal, el predominio de grupos económicos, el tráfico de influencias y, en el peor de los casos, candidatos financiados a través del narcotráfico, lavado de activos y otros delitos.

Como señala Valdés: "los candidatos no buscan votos para el partido sino para ellos. Las posibilidades de salir electo dependerán de sacar más votos que sus compañeros de lista, y el candidato con más dinero tiene la ventaja, y la competencia se vuelve inequitativa"[10]. La modalidad del voto preferencial no solo debilita las direcciones nacionales sino también fractura a los partidos políticos acentuando sus efectos en países con sistemas de partidos endebles. En el Perú, un ejemplo de país sin partidos constituidos y fuertes, se realzan las tendencias centrífugas diluyendo el vehículo entre los parlamentarios y los partidos políticos. El candidato siente que ha sido elegido gracias a sus méritos y trabajo personal percibiendo que no le debe nada al partido político por lo que la desobediencia hacia la organización política es común[11].

Asimismo, existe evidencia de que los primeros puestos de las listas tienen una mayor posibilidad de entrar al Congreso[12] a consecuencia del voto preferencial. De esta forma, el voto preferencial también afecta al perfil de candidatos que los partidos políticos buscan puesto que la composición de la lista congresal dependerá de si la organización política privilegia los ideales partidarios o desea conseguir una mayor cantidad de escaños. En el Perú actual, este último argumento es la principal razón por la cual la política se ha regido con una gran cantidad de candidatos con un perfil mediático o que poseen el aparato político o financiamiento para la realización de campañas[13].

Un efecto negativo que tiene el voto preferencial se evidencia dentro de los propios partidos políticos. El voto preferencial modifica la competencia entre partidos políticos para convertirla en una lucha intrapartidaria. Así, los candidatos de una misma organización se disputan los votos de los simpatizantes del partido. El objetivo no solo es diferenciarse del resto de organizaciones políticas, sino también de los compañeros que se encuentran en la misma línea. Las listas cerradas y desbloqueadas generan que cada candidato se disocie del otro y a su vez este desee ser vinculado a un tema en específico. Los candidatos que aspiran contar con el apoyo de los votos preferenciales buscan conseguir notoriedad para poder ser recordados por los electores[14]. Esta competencia política entre los propios miembros de un partido puede tener también consecuencias negativas a futuro. Y es que, los candidatos electos de un partido, una vez iniciado el periodo de gobierno, pueden presentar dificultades al ejercer acciones en conjunto debido a pugnas en su campaña[15].

Incluso logísticamente el voto preferencial genera problemas. Según lo evidenciado por Tuesta, la votación mediante este tipo de sistema se hace más compleja para el elector

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

legispe

---

[9] Zovatto, D., & Aguilar, I. (2013). Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. *Derecho Electoral*, (15), 210–225.

[10] Valdés Escoffery, E. (2013). Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá. *Derecho Electoral*, (15), 226–243.

[11] Romero, S. (2015). Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina. In FUSADES (Ed.), *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: FUSADES.

[12] Tuesta Soldevilla, F. (2012). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Politai*, *4*(7), 107–118.

[13] Barrenechea, R. (2014). Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú. Lima: IEP.

[14] Romero, S. (2015). Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina. En FUSADES (Ed.), *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: FUSADES.

[15] Zovatto, D., & Aguilar, I. (2013). Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. *Derecho Electoral*, (15), 210–225.

y el escrutinio de las mesas dura mucho más tiempo. El voto preferencial genera demoras en los resultados electorales por estas razones[16].

Asimismo, el ciudadano, al tener que elegir por el número del candidato en cuestión puede, por error, invalidar su voto. Ejemplo de ello es Panamá donde, en los circuitos plurinominales, entre 0.3% y 1.2% de actas no fueron computadas por muy graves inconsistencias en el llenado[17]. En el caso del Perú, entre al 24% y 39% de las actas congresales de imputaciones con voto preferencial han tenido algún tipo de observaciones[18].
Al realizar una comparación entre el número de los votos nulos en las Elecciones Presidenciales y Congresales entre 1995-2016 es posible comprobar que, en efecto, el voto preferencial produce un aumento en la invalidación del voto. La diferencia entre los votos nulos en presidenciales y los nulos en congresales es de un *ratio* en promedio de 1 a 3. Es decir, por cada voto nulo en elecciones presidenciales se registran 3 en las congresales. En las últimas Elecciones Generales, realizadas en el año 2016, el ratio fue de 3.57.

Tabla 4: Comparación entre el número de votos nulos en las Elecciones Presidenciales y Congresales (1995-2016)

Año	Elecciones Presidenciales	Elecciones Congresales
	Votos Nulos	Votos nulos
2016	1,168,538	4,166,202
2011	584,233	2,125,438
2006	619,573	2,188,789
2001	402,436	1,352,780
2000	271,742	1,304,382
1995	769,858	3,189,198

Fuente: INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad (Elaboración: la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea
legis.pe

Debido al voto preferencial, el financiamiento de las campañas electorales también se convierte en un tópico más complicado de fiscalizar pues los costos de estas aumentan al existir una mayor competencia. Además, los organismos electorales difícilmente pueden hacer seguimiento a este gasto dividido entre todos los candidatos.

En conclusión, la aplicación del voto preferencial debilita la unidad del sistema político, encarece el proceso electoral, genera inequidad en la competencia interna de los partidos políticos, no mejora la representación y añade complejidad a la elección.

4. PARIDAD Y ALTERNANCIA

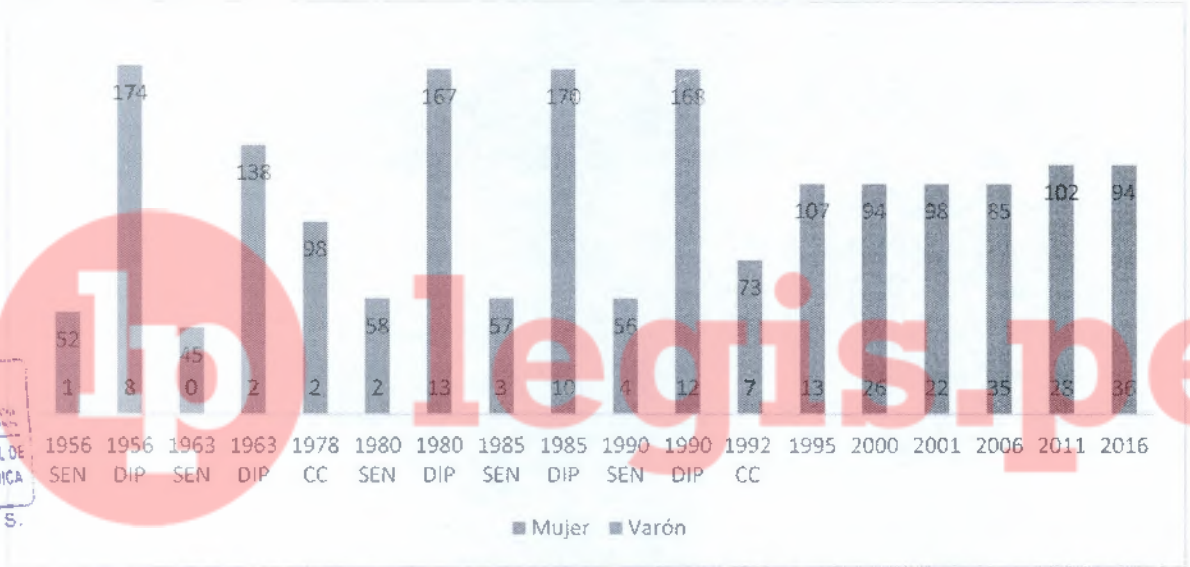
La inclusión de los sectores históricamente subrepresentados de la política es de vital importancia para una mayor participación y representación de las demandas ciudadanas en un sistema democrático. Algunos de los instrumentos legales para incluir a estos grupos son las medidas de acción afirmativa, entre las que incluyen cuotas electorales,

[16] Tuesta Soldevilla, F. (2012). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Politai*, *4*(7), 107–118.
[17] Valdés Escoffery, E. (2013). Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá. *Derecho Electoral*, (15), 226–243.
[18] Romero, S. (2015). Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina. En FUSADES (Ed.), *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: FUSADES.
Tuesta Soldevilla, F. (2012). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Politai*, *4*(7), 107–118.

medidas de paridad y mandatos de posición (como la alternancia). Ambas pueden ser definidas como mecanismos que parten de la premisa de que las relaciones desiguales existentes en las sociedades inciden también en el sistema político[19]. Es decir, no todas las personas puedan competir en las mismas condiciones para hacer efectivo su derecho a ser elegido o elegida.

Uno de los sectores con una representación disminuida dentro del Congreso de la República, a pesar de tener más del 50% de electores en el padrón electoral son las mujeres[20]. Y es que, es innegable que el sector femenino no cuenta con las mismas oportunidades para acceder a la política nacional. Una primera prueba de ello es el número de congresistas que forman parte del Congreso. Desde la obtención del voto femenino y la posibilidad de que las mujeres integren puestos de elección popular, los números de mujeres dentro del Parlamento no son proporcionales con el número que este sector representa a nivel de la población electoral.

Gráfico 1: Número de parlamentarios hombres y mujeres (1956-2016)



Fuente: INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

lp legis.pe

Ahora bien, la baja representación dentro del Legislativo no es el único problema que, además de grave, afecta a la candidatura de un sector importante de la población electoral. A este se le suma a que la presentación de las listas legislativas obedece a un formato de lista cerrada y bloqueada, sin incluir la alternancia. En consecuencia, el partido político es el que establece el orden en el que se ubican las candidaturas. Una mirada a los datos estadísticos de los puestos ocupados por mujeres en las listas presentadas a las tres últimas elecciones parlamentarias muestra que más del 70% son ubicadas en los tercios medio e inferiores y un 41% son las que terminan con los últimos números de la lista[21]. Dejar a las mujeres al final de la lista es una manera sutil y poco controlada, de excluir a este sector de la política. De esta manera, este tipo de

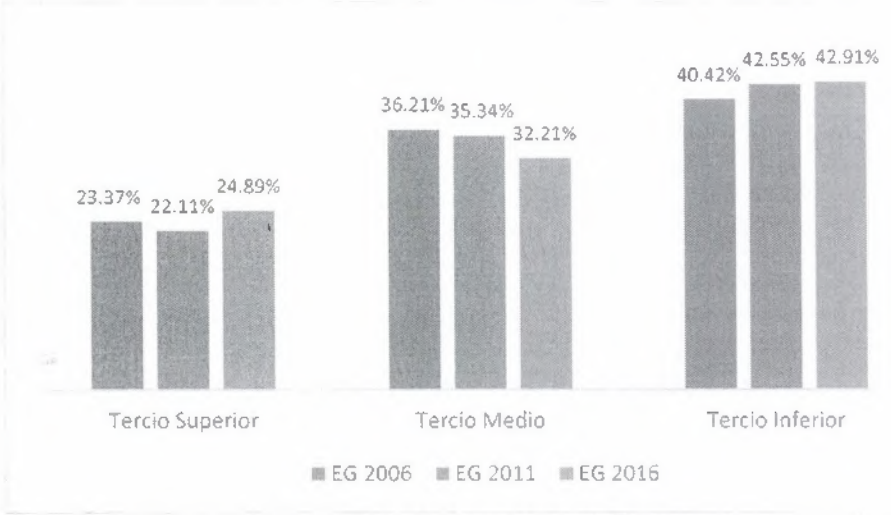
[19] Jaramillo, C. (2019). Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas. Disponible en: https://oraculus.mx/2019/01/25/menos-mujeres-menos-democracia-la-cuota-de-genero-en-las-elecciones-peruanas/

[20] En el último proceso electoral, Referéndum 2018, las mujeres registradas en el padrón electoral fueron 12,271,137 representando el 50.35% del total de electores. Los varones fueron 12,102,684 con 49.65%.

[21] Jaramillo, C. (2019). Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas. Disponible en: https://oraculus.mx/2019/01/25/menos-mujeres-menos-democracia-la-cuota-de-genero-en-las-elecciones-peruanas/

estrategias afectan de manera considerable la presencia femenina en el Congreso pues los últimos números de la lista son los que tienen una menor posibilidad de ser elegidos.

Gráfico 2: Candidaturas femeninas según ubicación en la lista



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Fuente: INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

A esto se le suma el voto preferencial con el que se eligen a los representantes del Parlamento del país. Investigaciones sobre el tópico demuestran cómo las candidaturas femeninas se ven favorecidas con la implementación de listas cerradas y medidas de acción afirmativa como las cuotas de género con mandato de posición.

De esta forma, la propuesta plantea, para fomentar la representación dentro del Congreso, la paridad de género (50% de varones y 50% de mujeres) con alternancia (como mandato de posición) en las listas de candidaturas. Esto quiere decir que la conformación de la lista debe seguir una secuencia mujer-varón-mujer-etc. o varón-mujer-varón-etc. Esta propuesta permitirá que un sector en situación de vulnerabilidad, que además representa más de la mitad de la población, tenga mejores condiciones para participar de forma efectiva en la toma de decisiones, un componente esencial para el fortalecimiento de la democracia.

De hecho, diversos tratados internacionales a los que el Perú está sujeto promueven este tipo de medidas con la finalidad de garantizar la igualdad política de la mujer, como la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención do Belem do Pará). Asimismo, Perú promueve también en su legislación nacional la igualdad de género (Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley 28983), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

5. LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA

Dentro de un estado democrático, la representación política es uno de sus principales pilares. A su vez, el Parlamento es la institución que canaliza todas las demandas ciudadanas y las soluciona mediante la creación de políticas públicas. En consecuencia,

15

el Parlamento debe representar todas las voces del Estado destacando sobre todo a las minorías que requieren que sus necesidades sean escuchadas y resueltas.

En consecuencia, para mejorar la representatividad del Congreso es necesario mantener porcentajes mínimos que aseguren esta representación diversa. Como ya se ha argumentado, una de estas medidas es la incorporación de una circunscripción destinada exclusivamente a ciudadanos en el extranjero. Sin embargo, en el Perú no se contempla medidas a favor de la representación de la población indígena en el Legislativo.

Este aspecto es especialmente preocupante, debido a la gran proporción de indígenas en el Perú. Si se comparan las cifras referentes a este factor a nivel latinoamericano, es posible destacar que el Perú es el tercer país con más ciudadanos indígenas y, en América del Sur, solo se ubica detrás de Bolivia.

Tabla 5: Proporción de población indígena en América Latina

País	Porcentaje/Proporción del total de habitantes
Bolivia	71
Guatemala	66
Perú	47
Ecuador	38
Honduras	15
México	14
Panamá	10
Chile	8
El Salvador	7
Nicaragua	5
Colombia	1.8
Paraguay	1.5
Argentina	1
Venezuela	0.9
Costa Rica	0.8
Brasil	0.4
Uruguay	0.4

Fuente: Konrad Adenauer Stiftung (2011). *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina.* Bolivia: Konrad Adenauer Stiftung

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

lp legis.pe

Los pueblos indígenas, en los términos que plantea la normativa internacional, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se encuentran dispersos en muchos departamentos del país y sus necesidades tampoco son recogidas por el Legislativo. En América Latina, países como Colombia, Ecuador y Bolivia, que cuentan con los mismos niveles de comunidades nativas que el Perú, establecen una circunscripción especial para este sector. La creación de un escaño especial es una manera efectiva para representar de forma real y efectiva a las comunidades indígenas que, durante años, difícilmente han tenido una representación efectiva.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, contiene un mandato por el cual los pueblos indígenas deben gozar plenamente de sus derechos, sin obstáculos ni discriminación, lo que incluye a los

derechos de participación política, para lo cual se deben allanar las dificultades que experimentan dichos pueblos[22].

En el Perú, existe un sistema de cuotas electorales, aplicable para los consejos regionales y municipales. Sin embargo, ninguna medida de acción afirmativa se ha planteado para el ámbito nacional.

En ese sentido, la propuesta plantea la creación de una circunscripción electoral especial para la población indígena, en la línea de otros proyectos de ley sobre la materia:

Tabla 6: Proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto 2695/2017-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial de afroperuanos con 2 escaños.
Proyecto 2752/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena.
Proyecto 2766/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena.
Proyecto 3423/2018-JNE	Congreso de la República – Nuevo Perú	2018	Representación de la población indígena y afroperuana en el Congreso.

Fuente: Congreso (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

La propuesta se centra en asignar un escaño para la representación de la población indígena, cuyo sistema de votación implementado pueda ir generando mejores mecanismos representativos.

En las Elecciones Generales 2021, lo que se plantea es que se diferencie en listas independientes a los candidatos indígenas y no indígenas. Con ello, en los departamentos en que se identifique población indígena, la votación de la población impactará en la elección de los representantes por dicho departamento o distrito electoral, pero también en determinar cuál sería el parlamentario elegido por la representación indígena.

Ahora bien, hacia el futuro y con apoyo de censos y otros instrumentos de medición, se considera importante generar una mejor identificación de quienes pertenecen a pueblos indígenas, para, con ello, generar un padrón electoral especial y que sea progresivamente este grupo de ciudadanos y ciudadanas los únicos que puedan elegir y ser elegidos como parte de la representación indígena (en el ámbito nacional y subnacional).

6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa, se modificarán la fecha de la segunda elección presidencial y de la elección parlamentaria, el porcentaje y número de representantes mínimo para la distribución de escaños, se establecerán circunscripciones electorales más

[22] Artículos 2 a 5 del Convenio 169 de la OIT.

17

pequeñas, se eliminará el voto preferencial y se añadirá la paridad y alternancia de género. Todas estas propuestas no constituyen gasto alguno para el erario del Estado.

La propuesta mejorará la legitimidad del Congreso de la República, de los partidos políticos, de la representación ciudadana y el sistema político/electoral. Las propuestas contempladas en el presente proyecto de ley se centran en incrementar las posibilidades para el mejor funcionamiento de todas las instituciones ya mencionadas. Esto a su vez favorecerá en mejorar los niveles de credibilidad y confianza del ciudadano en las instituciones políticas generando también un mejor apoyo de parte de este hacia el sistema democrático. La propuesta presentada mejorará, sin lugar a dudas, la calidad de democracia.

7. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La propuesta implica la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones en lo relativo a sistema electoral aplicable para las Elecciones Presidenciales y Congresales, con el detalle siguiente:

Texto vigente	Texto propuesto
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 dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.	**Artículo 18.-** Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección **el quinto domingo después de la primera elección**, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.
Artículo 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.	**Artículo 20.-** Las elecciones para congresistas se realizan **el quinto domingo después de la primera elección para Presidente y Vicepresidentes de la República, conjuntamente con la segunda elección presidencial, si la hubiera.** Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso, se requiere haber alcanzado al menos **cinco (5)** representantes en más de una circunscripción electoral **y** al menos cinco por ciento (5%) **de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.** **De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.** **El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco (5) años.**
Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.	**Artículo 21.-** Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. **El Congreso se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.** **Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

legispe

18

Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.	**Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.** **Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.** **Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.** **El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.** **Las circunscripciones electorales no pueden ser de más de cinco (5) escaños, distribuidas proporcionalmente a la población electoral.** **La asignación de escaños se realiza mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora.**
Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.	**Artículo 116.-** Las listas de candidatos al Congreso en cada **circunscripción electoral** deben incluir **cincuenta por ciento (50%)** de mujeres y 50% de hombres, **ubicados de manera alternada, es decir, una mujer-un hombre o un hombre-una mujer.** En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

lp legis.pe