INSUMOS PARA EL DESARROLLO DE UNA

AGENDA DE REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL 2020-2021

TRANSPARENCIA

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 6

2. PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA 8

2.1. Agendas legislativas publicadas 9

2.1.1. Acción Popular 9

2.1.2. Alianza para el Progreso 9

2.1.3. Fuerza Popular 9

2.1.4. Frente Amplio 9

2.1.5. Partido Morado 9

2.1.6. Podemos Perú 9

2.1.7. Somos Perú 10

2.2. Debates del Jurado Nacional de Elecciones 10

2.2.1. Acción Popular 10

2.2.2. Alianza para el Progreso 10

2.2.3. Fuerza Popular 10

2.2.4. Frente Amplio 10

2.2.5. Frente Popular Agrícola del Perú 10

2.2.6. Partido Morado 10

2.2.7. Podemos Perú 11

2.2.8. Somos Perú 11

2.2.9. Unión por el Perú 11

ÍNDICE

3. POLÍTICAS PRIORIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PRINCIPAL OPCIÓN POR PROPUESTA 12

3.1. Reforma parcial de la institución de la inmunidad parlamentaria 13

3.2. Impedimentos para ser candidato en procesos electorales por graves delitos dolosos 13

3.3. Restablecimiento de la bicameralidad en el Congreso de la República 14

3.4. Aplicación inmediata de la paridad y alternancia en listas congresales en favor de las mujeres 14

3.5. Regulación del sistema de financiamiento a los partidos políticos 15

3.6. Implementación de las hojas de vida de candidatos elaboradas por el Jurado Nacional de Electores 15

3.7. Establecimiento de facilidades para el sufragio y la mejora de la gestión del proceso electoral 16

3.8. Avances en el proceso legislativo 16

4. LA EMERGENCIA SANITARIA 18

5. ANEXO 1: PROYECTOS DE LEY 22

5.1. Insumos para la reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú sobre la inmunidad parlamentaria 23

5.2. Insumos sobre los impedimentos para ser candidato por tener sentencia penal por delitos muy graves en primera instancia (modificación del artículo 34 de la Constitución Política del Perú) 33

ÍNDICE

5.3. Insumos para un posible retorno a la bicameralidad del Congreso de la República 42

5.4. Insumos para acelerar la incorporación de la paridad y alternancia 80

5.5. Insumos para la mejora en la regulación del financiamiento de las organizaciones políticas 87

5.6. Insumos para mejorar la regulación sobre las Hoja de Vida que presentan los candidatos y candidatas 92

5.7. Insumos para establecer facilidades para el sufragio, precisar el principio de neutralidad y mejorar la gestión del proceso electoral 116

6. ANEXO 2: LEY Nº 31010 139

7. BIBLIOGRAFÍA 142

PRESENTACIÓN

La Asociación Civil Transparencia trabaja en el Perú desde 1994, buscando aportar en la mejora de la calidad de la democracia y la representación política en el Perú, propositos que como Fundación Friedrich Ebert compartimos.

El trabajo que la Fundación Friedrich Ebert realiza en el Perú desde hace más de 50 años se rige por los valores fundamentales de la democracia social: libertad, justicia y solidaridad. En este sentido busca alcanzar una sociedad libre y solidaria que ofrezca las mismas oportunidades de participación política, económica, social y cultural de sus habitantes, independientemente de origen, religión y orientación sexual.

Durante los últimos años, se han presentado distintas propuestas de reforma al sistema de procesos electorales y organizaciones políticas. Transparencia impulsó desde la sociedad civil un conjunto de propuestas denominadas Plan 32 que fueron alcanzadas en 2016 a la Comisión de Constitución del Congreso de la República. Las propuestas se distribuyeron en cuatro campos: funcionamiento del Congreso, reforma electoral, reforma de justicia, y transparencia en la gestión pública.

Los organismos del sistema electoral: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil presentaron el proyecto de ley para la elaboración de un nuevo Código Electoral y un Código Procesal Electoral, así como la reforma del proceso de formación de los partidos políticos (2017).

Además el propio ejecutivo formó una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, quienes entregaron su informe final en marzo del 2019, documento que sirvió de base para los 12 proyectos de reforma política presentados ante el congreso de la república por el presidente de la república en abril del 2019.

El documento que presentamos la Asociación Transparencia y la Fundación Friedrich Ebert recopila las propuestas de los partidos políticos en materia de reforma política, presentando las políticas priorizadas y principales opciones de propuesta. Finalmente adjunta propuestas de ley para reformas de la constitución y un conjunto de proyectos de ley que puedan ser la base para el debate y la construcción de consensos de manera libre. Además, en el escenario de la pandemia del Covid-19, habrá que adaptar estas propuestas a las condiciones de la emergencia sanitaria.

Deseo agradecer y reconocer el trabajo realizado por Francisco Mamani y por las coordinaciones realizadas por Ivan Lanegra, Secretario General de la Asociación Transparencia y Raúl Tecco, Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert.

Sara-Nathalie Brombart
Representante en el Perú
Fundación Friedrich Ebert

01 INTRODUCCIÓN

La Fundación Friedrich Ebert (FES, por sus siglas en alemán) ha observado con preocupación el creciente deterioro de la institucionalidad democrática y el sistema de partidos políticos en el Perú. Pese al impulso que dio el Ejecutivo al presentar un conjunto de reformas al Legislativo en el año 2019[1] , estas no fueron lo suficientemente claras o completas de manera que se pueda garantizar acciones como la inscripción de nuevas agrupaciones políticas, la transparencia en el manejo de aportes de campañas, los cambios en el sistema electoral, la implementación inmediata de la paridad y alternancia en las listas, entre otros.

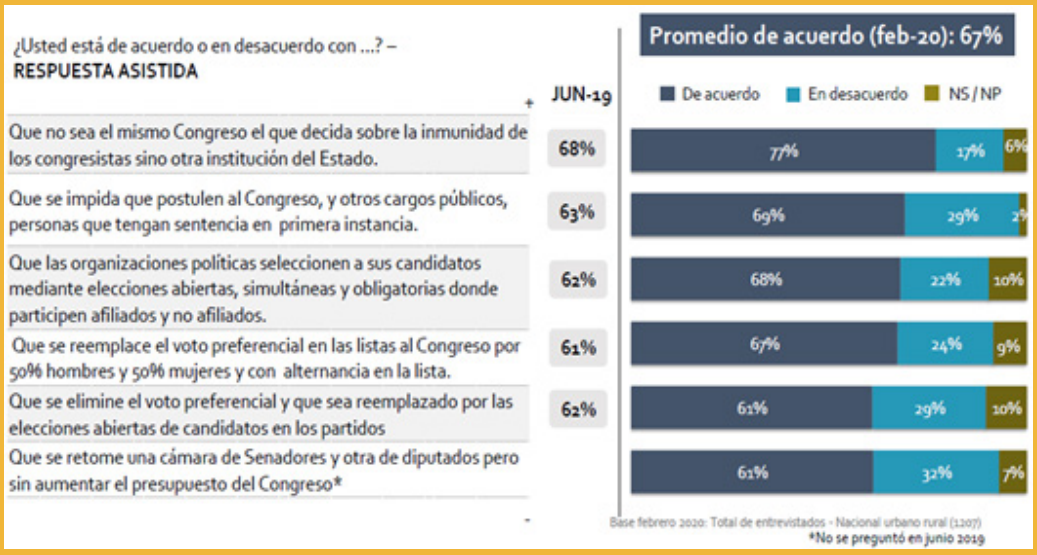
Son varias las organizaciones que comparten esta preocupación, entre ellas, la Asociación Civil Transparencia, con quien compartimos valores y ha trabajado aportes para mejorar la calidad de la democracia y de la representación política en el Perú. Con tal propósito, alentó a los partidos políticos que participaron en las elecciones congresales extraordinarias del año 2020 a publicar sus agendas legislativas partidarias. De los 21 partidos políticos participantes, diez lo hicieron. De estos diez que presentaron sus agendas legislativas, siete han obtenido presencia en el Parlamento para el período 2020-2021; ciertamente, son nueves partidos en total los que han alcanzado obtener representación parlamentaria[2].

El 20 de enero de 2020, la Asociación Civil Transparencia organizó una reunión a la que invitó a los partidos políticos con agendas legislativas publicadas. Ocho de los diez partidos invitados asistieron a la cita. Con ellos se acordó apoyar el proceso de construcción de una agenda parlamentaria mínima. Posteriormente, el 12 de febrero del mismo año, cinco organizaciones de las nueve con bancadas ratificaron el compromiso y plantearon la necesidad de avanzar con la construcción de dicha agenda mínima. La Asociación Civil Transparencia y la Fundación Friedrich Ebert se comprometieron a apoyar dicho proceso con la generación de insumos para el mismo.

[1]Estas reformas consistieron en cuatro leyes, publicadas el 27 de agosto de 2019 en el diario oficial El Peruano, las cuales son:
- Ley Nº 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas;
- Ley Nº 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional;
- Ley Nº 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas; y,
- Ley Nº 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.
[2]Los nueve partidos políticos que tienen presencia en el período 2020-2021 son: Acción Popular; Alianza Para el Progreso; Fuerza Popular; Podemos Perú; Somos Perú; Partido Morado; Frente Amplio; Frente Popular Agrícola del Perú; y, Unión por el Perú. De estos, los primeros siete presentaron sus agendas legislativas.

Cabe señalar también que, entre las principales demandas de la ciudadanía, destaca la necesidad de implementar reformas políticas relativas, entre otros aspectos, al fortalecimiento de la democracia, en general, y de los partidos políticos, en particular. Ciertamente, en el informe de opinión elaborado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) de febrero de 2020, la mayoría de personas encuestadas se mostró a favor de las reformas políticas (Instituto de Estudios Peruanos, 2020, pág. 19). En el siguiente gráfico, se puede apreciar que todos los ítems referidos a la reforma política presentan más del 60% de apoyo de las personas encuestadas, habiendo un promedio de acuerdo del 67% del total:

GRÁFICO 1. APOYO A LAS REFORMAS POLÍTICAS, SEGÚN EL IEP.



Elaboración: IEP. Fuente: (Instituto de Estudios Peruanos, 2020, pág. 19)

Adicionalmente, como declaró en su momento el Presidente de la República, Martín Vizcarra, este se ha reunido con la gran mayoría de agrupaciones políticas que lograron representación en las recientes elecciones congresales y estas han manifestado su compromiso con la reforma política (Redacción La República, 2020). Por su parte, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Víctor Ticona, en su discurso durante la ceremonia de credenciales realizada el último 28 de febrero, hizo un llamado a que el Congreso de la República retome la reforma política-electoral, a fin de superar males endémicos que agobian al sistema electoral. y detalló que expondría ante los voceros de las bancadas un proyecto de código electoral (Redacción Gestión, 2020).

En dicho contexto, la identificación de temas compartidos y las opciones legislativas disponibles son un elemento central. De este modo, el objetivo del presente documento es sistematizar la información sobre las principales reformas políticas y conexas planteadas de forma consensuada por los partidos que conformarán el nuevo Parlamento 2020-2021, identificando opciones de política, incluyendo -de ser necesario- la fórmula legal correspondiente. Hemos priorizado, para este ejercicio, la voluntad de los partidos políticos con representación en el Congreso. Desde luego, la reforma política implica más cuestiones y opciones, como han sido identificadas tanto en el Plan 32 elaborado por Transparencia, o en el Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

02

PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA

Durante la campaña electoral, los partidos políticos dieron a conocer sus propuestas, entre las cuales contemplaron a la reforma política. Como se señaló anteriormente, de los que lograron obtener representación en la actual composición del Congreso, siete partidos publicaron oportunamente sus respectivas agendas legislativas. Estas serán tomadas como punto de partida para, posteriormente, identificar las convergencias de las propuestas y construir una agenda mínima y común.

Considerando ello, se tomarán en cuenta a los siete partidos políticos que presentaron su agenda legislativa: Acción Popular, Alianza para el Progreso, Fuerza Popular, Frente Amplio, Partido Morado, Podemos Perú, y Somos Perú. Se rescatarán las propuestas relativas a la reforma política señaladas, por un lado, en las propias agendas legislativas y, por otro lado, en los debates organizados por el JNE. Respecto a los pronunciamientos en estos debates, se considerarán también lo señalado por Frente Popular Agrícola del Perú y Unión por el Perú, dado que consiguieron representación en el Parlamento.

2.1. AGENDAS LEGISLATIVAS PUBLICADAS[3]

A continuación, se presentan las principales propuestas referidas a la reforma política que publicó cada partido en su agenda legislativa. La propuesta está parafraseada a fin de que no sea más extensa que una oración y para brindar mayor uniformidad al conjunto.

2.1.1. ACCIÓN POPULAR

- Eliminar la inmunidad parlamentaria.
- Implementar la bicameralidad en el Congreso.
- Concluir las reformas políticas y judiciales iniciadas por el último Congreso, como las políticas anticorrupción.

2.1.2. ALIANZA PARA EL PROGRESO

- Eliminar el voto preferencial para elecciones congresales.
- Implementar la bicameralidad en el Congreso.
- Implementar la paridad en listas congresales.
- Discutir los derechos políticos de peruanos residentes en el extranjero.
- Modificar las normas respecto al financiamiento y transparencia de las organizaciones políticas.
- Eliminar la pensión vitalicia para ex presidentes.
- Incluir la cuota joven en listas congresales.
- Eliminar la inmunidad parlamentaria.

2.1.3. FUERZA POPULAR

- Los pilares de la agenda política presentada no hacen referencia a reformas políticas o electorales.

2.1.4. FRENTE AMPLIO

- Eliminar el voto preferencial para elecciones congresales desde 2021.
- Implementar la paridad y alternancia de género desde 2021.
- Reformar la inmunidad parlamentaria, de modo que solo esté contemplada para los delitos de función y para casos de inmunidad de arresto.
- Promover el financiamiento público de las campañas electorales de los partidos políticos y eliminar el financiamiento privado, manteniéndose excepcionalmente.
- Crear escaños dirigidos para pueblos indígenas y pueblo afroperuano, siendo elegidos entre sus integrantes.
- Ampliar la representación política del Congreso mediante el aumento del número o la creación del Senado, sin que ello represente mayor gasto estatal.
- Renovar parcialmente por mitades a los congresistas.

2.1.5. PARTIDO MORADO

- Eliminar la inmunidad parlamentaria.
- Impedir que postulen a cargos de elección popular las personas condenadas en primera instancia por delito doloso.
- Recuperar el voto peruano en el extranjero.
- Debatir las propuestas de reforma política preparadas por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP).
- Modificar la legislación electoral para que lo adoptado en 2020 sobre reforme política se aplique para 2021.

2.1.6. PODEMOS PERÚ

- Regular la inmunidad parlamentaria, asociándola a la protección de la función congresal y evitando la impunidad.
- Impedir que postulen al congreso las personas con procesos penales abiertos.
- Promover normas para revisar el sistema político del país, como: financiamiento de los partidos políticos, voto preferencial, requisitos para la formación de movimientos regionales, entre otros.
- Proponer normas para regular la función de los congresistas y evitar los privilegios parlamentarios, como: inmunidad parlamentaria, niveles de ingreso moderados, limitaciones en gasto, seguridad y transporte, entre otros.
- Promover normas para facilitar la investigación de funcionarios públicos que fueron blindados, de tal manera que se evite la impunidad.

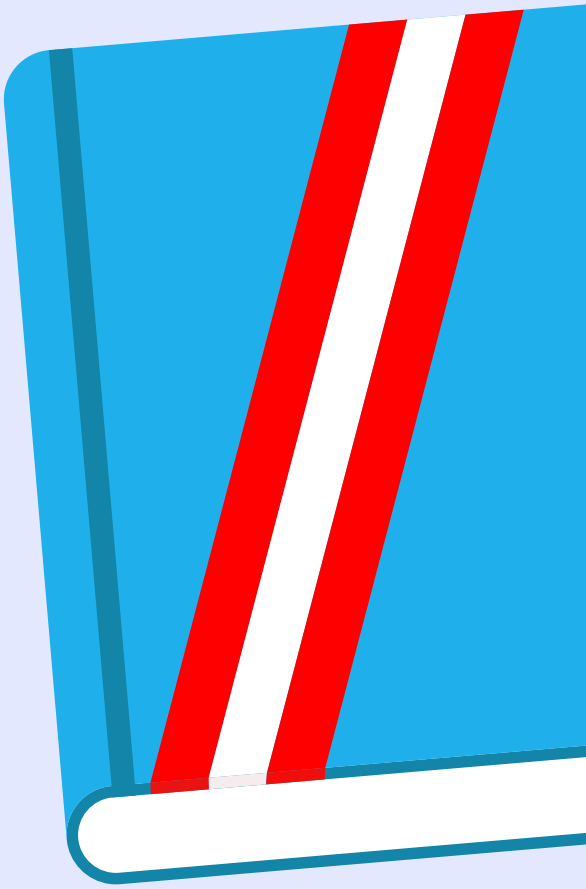
[3]El contenido de todas las agendas legislativas presentadas puede encontrarse en el siguiente enlace: http://www.transparencia.org.pe/agenda-parlamentaria-por-partido

2.1.6. PODEMOS PERÚ

- Proponer que el Congreso de la Republica se renueve por mitades cada dos años y medio.
- Formular medidas para desarrollar un proceso más eficiente y real de la descentralización.

2.1.7. SOMOS PERÚ

- Eliminar la inmunidad parlamentaria.
- Eliminar determinados privilegios de los congresistas.
- Incorporar la revocatoria al mandato de los congresistas.



2.2. DEBATES DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

A continuación, se presentan las posiciones de los candidatos de las agrupaciones que consiguieron representación en el Congreso que se compartieron en los debates del JNE. No se tomarán en cuenta los pronunciamientos emitidos en otros espacios durante la campaña electoral. Debido a la dinámica de cada debate, hay varias propuestas contempladas en la agenda legislativa que no fueron mencionadas, mientras que otras fueron reiteradas. Asimismo, existen algunos casos en los que se refieren a propuestas que no estuvieron contempladas inicialmente en las referidas agendas legislativas.

2.2.1. ACCIÓN POPULAR

- Implementar la paridad de género, a fin de fomentar la participación de mujeres en política.

2.2.2. ALIANZA PARA EL PROGRESO

- Implementar la bicameralidad en el Congreso, la cual no debe implicar un mayor gasto estatal.
- Eliminar la inmunidad parlamentaria para no blindar a personas que no merecen tener presencia en el Congreso.
- Discutir la modificación de normas respecto a la cuestión de confianza.

2.2.3. FUERZA POPULAR

- Impulsar la participación política de las mujeres.

2.2.4. FRENTE AMPLIO

- Eliminar el financiamiento a partidos políticos por agentes privados.
- Discutir la bicameralidad en el Congreso.

2.2.5. FRENTE POPULAR AGRÍCOLA DEL PERÚ

- Ampliar la franja electoral para partidos políticos.
- Supervisar, mediante el ente tutelar, todos los ingresos y egresos de los partidos políticos.
- Impulsar el Código Electoral respecto a multas por no presentar cuentas claras.

2.2.6. PARTIDO MORADO

- Eliminar la inmunidad parlamentaria lo antes posible, mediante la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones.

2.2.7. PODEMOS PERÚ

- Implementar la paridad de género, a fin de fomentar la participación de mujeres en política.

2.2.8. SOMOS PERÚ

- Impulsar la presencia de representantes indígenas, mediante el establecimiento de cuotas en el Congreso.
- Implementar la paridad de género, y así mayor participación de mujeres, lo antes posible.
- Impulsar la mayor transparencia respecto a la declaración jurada de bienes, rentas e intereses de los congresistas.

2.2.9. UNIÓN POR EL PERÚ

- Discutir la reforma sobre la bicameralidad del Congreso.

03 POLÍTICAS PRIORIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PRINCIPAL OPCIÓN POR PROPUESTA

Como ya se mencionó, el 20 de enero de 2020, la Asociación Civil Transparencia organizó una reunión a la que invitó a los partidos con agendas legislativas publicadas. Ocho de los diez partidos invitados asistieron a la cita y se acordó apoyarlos en el proceso de construcción de una agenda parlamentaria mínima y común. Posteriormente, el 12 de febrero del mismo año, cinco de estas organizaciones ratificaron su compromiso.

En ambas oportunidades, los partidos políticos presentes dialogaron alrededor de sus propuestas relativas a la reforma política. Considerando las intervenciones realizadas en dicha cita, así como lo presentado en la sección anterior, se pudo identificar preliminarmente los puntos en donde hay una mayor coincidencia respecto de las políticas priorizadas por estas agrupaciones. A partir de dichas políticas es posible sentar las bases para una agenda parlamentaria mínima y común.

Los puntos arriba indicados son desarrollamos brevemente a continuación, incluyendo una descripción de la posible opción legal para implementarlas. En el anexo 1 presentamos, en forma de proyectos de ley, el detalle de los insumos que pueden servir de apoyo para el desarrollo y discusión de la señalada agenda. Las propuestas de reforma política que hemos identificado sobre la base de lo señalado son las siguientes:

3.1. REFORMA PARCIAL DE LA INSTITUCIÓN DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

La propuesta consiste en reformar parcialmente la inmunidad parlamentaria, de tal manera que esta institución no sea utilizada como un mecanismo de impunidad por los delitos que puedan cometer los congresistas en el ejercicio de sus funciones. Actualmente, el artículo 93 de la Constitución Política establece que el Congreso o la Comisión Permanente debe autorizar previamente que un congresista sea procesado o preso, lo cual puede dar origen a falta de imparcialidad e independencia para decidir en estos casos.

De esta forma, la opción legal es una reforma constitucional del artículo 93 de la Carta Magna sobre la inmunidad parlamentaria, de modo que precise de manera más adecuada los alcances de esta figura. Asimismo, ya no sería el Congreso o la Comisión Permanente los órganos encargados de autorizar que un congresista sea procesado o preso, sino que esta función recaería en la Corte Suprema de Justicia, con el objetivo de garantizar independencia e imparcialidad en el uso de esta institución.

La propuesta del respectivo proyecto de ley se puede encontrar en el anexo 4.1.

3.2. IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO EN PROCESOS ELECTORALES POR GRAVES DELITOS DOLOSOS

La propuesta apunta a establecer constitucionalmente ciertos supuestos en los que habría un impedimento para ser candidato en procesos electorales. Actualmente, el texto constitucional no contempla este tipo de impedimentos más allá de ser parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Asimismo, la ciudadanía ha manifestado la necesidad de la integridad de los candidatos, sin sentencias por delitos graves.

Por ello, la opción legal es una reforma constitucional del artículo 34 de la Ley Fundamental sobre los impedimentos para ser candidato. Puntualmente, estos impedimentos recaerían en que la persona haya sido sentenciada en primera instancia por delitos dolosos de homicidio, violación de la libertad sexual, contra la humanidad, atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria, y los cometidos por funcionarios públicos; los cuales se pueden considerar como graves en el marco de buscar mayor integridad en los candidatos.

La propuesta del respectivo proyecto de ley se puede encontrar en el anexo 4.2.

3.3.
RESTABLECIMIENTO DE LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La propuesta versa sobre implementar el sistema bicameral en el Congreso de la República. Si bien en el referéndum nacional de 2018, la población manifestó estar en contra de la propuesta planteada en ese momento, la intención de restablecer la bicameralidad ha estado constantemente presente, puesto que presenta sólidos argumentos respecto a su conveniencia para el Estado de Derecho y está recibiendo nuevamente apoyo de la ciudadanía, siempre y cuando no implique mayor gasto presupuestal.

Dado que la Carta Magna contempla, actualmente, el sistema unicameral para el Parlamento, la opción legal apunta a una reforma constitucional de diversos artículos de la Constitución Política, a fin de establecer nuevamente la bicameralidad y definir la competencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Esto implicaría la modificación de varios artículos vigentes y la incorporación de otros al texto constitucional.

Los insumos para un retorno hacia bicameralidad están recogidos en el anexo 4.3 en forma de proyecto de ley de reforma constitucional.

3.4.
APLICACIÓN INMEDIATA DE LA PARIDAD Y ALTERNANCIA EN LISTAS CONGRESALES EN FAVOR DE LAS MUJERES

La propuesta consiste en que, para las próximas elecciones generales de 2021, se aplique lo ya establecido normativamente sobre paridad y alternancia en el Congreso. La Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, contempla en su artículo 116.3 que la lista de candidatos para el Congreso ubica de forma intercalada a un hombre y una mujer, o viceversa. No obstante, la Ley N° 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, ha dispuesto la aplicación progresiva del referido artículo 116.3, por lo que, este será completamente vigente para la realización de las elecciones generales de 2031.

Ante ello, la opción legal es derogar la norma que establece dicha aplicación progresiva, la cual está contemplada en la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional. Derogada esta disposición, el artículo 116.3 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, será de aplicación inmediata para las próximas elecciones generales, es decir, las de 2021.

La propuesta del respectivo proyecto de ley se puede encontrar en el anexo 4.4.

3.5.
REGULACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La propuesta consiste en implementar modificaciones al sistema de regulación del financiamiento de partidos políticos. Por un lado, se buscará que la distribución del financiamiento público directo sea incrementada, fondos que deben ser utilizados para las actividades propias de estas agrupaciones. Otra de las medidas más relevantes es la ampliación del tiempo y horario de la franja electoral. Por otro lado, se fiscalizará el financiamiento privado, a fin de evitar que este tenga alguna procedencia ilegal, así como los fondos privados de los partidos políticos.

Al respecto, la vía legal consiste en modificar diversos artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. De esta forma, el nuevo marco normativo implementaría estas medidas respecto al financiamiento público y privado, las cuales se verían reforzadas con la responsabilidad administrativa en caso lo amerite.

La propuesta del respectivo proyecto de ley se puede encontrar en el anexo 4.5.

3.6.
IMPLEMENTACIÓN DE LAS HOJAS DE VIDA DE CANDIDATOS ELABORADAS POR EL JURADO NACIONAL DE ELECTORES

La propuesta establece que las declaraciones juradas de hoja de vida de los candidatos que participan en procesos electores no sean presentadas por estos, sino por el Jurado Nacional de Elecciones. Dado el considerable número de postulantes que son excluidos por omitir información que deben consignar en sus hojas de vida, resulta pertinente que sea el propio Estado el que brinde de primera mano esta información a la ciudadanía, a fin de que tome una decisión más acertada en épocas electorales.

De esta forma, la opción legislativa es modificar el artículo 23 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para que se disponga que sea el Jurado Nacional de Elecciones el órgano encargado de elaborar y publicar las hojas de vida, con el apoyo de las instituciones públicas implicadas que tengan la información solicitado. Asimismo, habrá un plazo de quince días calendario para que un candidato pueda rectificar una omisión o error en caso haya luego de la publicación. Si posterior a este plazo, no se rectificó la información errónea y se advierte ello, procederá lo ya establecido en el mismo artículo.

La propuesta del respectivo proyecto de ley se puede encontrar en el anexo 4.6.

3.7. ESTABLECIMIENTO DE FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO Y LA MEJORA DE LA GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

La propuesta tiene como finalidad establecer medidas para facilitar el sufragio de determinada población, así como precisar el principio de neutralidad y garantizar la mejora de la gestión del proceso electoral. En primer lugar, existen grupos como personas con discapacidad, internadas en establecimientos de salud o no condenadas que se encuentran en establecimientos penitenciarios a las que se les dificulte ejercer su derecho de voto. Asimismo, algunas de las prohibiciones establecidas en el marco de los procesos electorales no han sido definidas, lo cual se relaciona al principio de neutralidad en este ámbito.

En vista de ello, la fórmula legal apunta a modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley N° 28859, Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y, reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio. Esto con el fin de establecer mayores facilidades para el sufragio y fomentar así el incremente de la participación ciudadana en procesos electorales.

La propuesta del respectivo proyecto de ley se puede encontrar en el anexo 4.7.

3.8. AVANCES EN EL PROCESO LEGISLATIVO

El parlamento fue instalado e inició sus labores en simultáneo con la emergencia sanitaria. Una de sus primeras decisiones fue extender el plazo para poder realizar reformas electorales que puedan ser aplicadas en las elecciones generales de 2021 (ver anexo 2). Del mismo modo, se han presentado diversas iniciativas legislativas en diversos temas vinculados con la reforma legislativa. A abril de 2020 se presentaron 24 proyectos vinculados a distintas reformas que han sido identificadas como prioritarias. A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza las cuestiones consideradas por las distintas bancadas.

PROYECTOS DE LEY
SOBRE REFORMA POLÍTICA PRESENTADOS DEL 16/03 AL 30/04 DEL 2020

	Impedimentos para ser candidato	Inmunidad parlamentaria	Paridad y Alternancia	Residentes en el extranjero	Medidas para las elecciones 2021 en el marco de la emergencia sanitaria	Democracia interna en el marco de la emergencia sanitaria	Medidas para aprobación de reformas	Renuncia y revocatoria de congresistas	TOTAL
Acción Popular		2		1	2	2	1		8
Partido Morado	1		1	2	1				5
Somos Perú	1	1	1		1				4
Alianza para el Progreso		1	1						2
FREPAP		1						1	2
Podemos Perú				1	1				2
No agrupado			1						1
TOTAL	2	5	4	4	5	2	1	1	24

Fuente: Congreso de la República | Elaboración propia.

04
LA EMERGENCIA SANITARIA

Finalmente, no podemos dejar de lado la necesidad de considerar el contexto de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del COVID-19. Este difícil momento hace necesario el adoptar medidas excepcionales que garanticen la transferencia del gobierno nacional el 28 de julio de 2021 a través de un proceso electoral justo y competitivo, continuando con las reformas políticas que fortalezcan nuestra democracia. Esto es aún más importante considerando las complejas tareas que deberá enfrentar la próxima administración gubernamental.

Dichas decisiones deben realizarse de forma integral y coherente, coordinando previamente con las autoridades electorales, y escuchando a la ciudadanía, más cuando estamos en un momento de gran incertidumbre sobre el desarrollo de la pandemia del Covid-19. Tal conjunto integral de medidas debe garantizar condiciones justas y equitativas para la participación de los partidos políticos, tanto de los inscritos como de los que están en camino a hacerlo, procesos de democracia interna que aseguren el respeto de la voluntad de los afiliados partidarios, la aplicación de la paridad y la alternancia en las listas parlamentarias, la eliminación del voto preferencial, modificaciones en el cronograma electoral que permitan preparar y desarrollar las elecciones con la debida seguridad sanitaria, potenciar el uso de la franja electoral, así como lograr que los procedimientos (anteriores y posteriores a las elecciones) que puedan realizarse a distancia, ocurran de dicha manera.

Todo lo señalado debe realizarse avanzando, a la vez, con otras reformas, como la exclusión de candidaturas con condenas penales por delitos graves en primera instancia, garantizar el voto en el extranjero, facilitar el voto a sectores vulnerables o en condiciones especiales, atender la reforma de la inmunidad parlamentaria, así como mejorar la regulación y fiscalización del financiamiento político.

Resulta indispensable que el parlamento nacional, las autoridades electorales, los partidos políticos, el gobierno nacional y los demás actores involucrados, trabajen de forma coordinada con el fin de ofrecer las condiciones para un proceso electoral ejemplar en el año 2021.

En el siguiente cuadro se resumen las principales cuestiones a considerar para garantizar unas elecciones seguras, justas y competitivas.

	PRINCIPALES CUESTIONES A CONSIDERAR	OPCIONES
Fin del periodo presidencial 2016-2021	Debe haber transferencia del poder ejecutivo y del legislativo el 28 de julio de 2021. El presidente Vizcarra ha expresado su voluntad de culminar su gestión el 28 de julio de 2021.	Es necesario adaptar el proceso con el fin de salvaguardar la salud de las personas y, a la vez, garantizar este objetivo.
Inscripción de nuevos partidos	Es indispensable modificar tanto los plazos como las reglas de inscripción, dado que los partidos no podrán cumplir con aquellas tareas que requieren de actividades presenciales.	Permitir un proceso de afiliación virtual –con reglas de seguridad– sin variar el número de afiliados exigido. Este proceso no eliminaría el presencial de forma definitiva, pero este último queda suspendido hasta que existan condiciones sanitarias seguras. Suspender la exigencia de la conformación de comités con locales físicos y reuniones periódicas de sus afiliados. Dicha suspensión debe durar hasta que sea seguro volver a las reuniones. Hay que modificar, además, los mecanismos de supervisión de las autoridades electorales sobre el proceso de afiliación.
Adecuación de partidos ya inscritos	El JNE decidió extender el plazo. Sin embargo, también enfrentan problemas para cumplir con requisitos que demandan actividades presenciales.	Permitir un proceso de afiliación virtual –con reglas de seguridad– sin variar el número de afiliados exigido. Este proceso no elimina el presencial, pero este último queda suspendido hasta que existan condiciones sanitarias seguras. Suspender la exigencia de la conformación de comités con locales físicos y reuniones periódicas de sus afiliados. Dicha suspensión debe durar hasta que sea seguro volver a las reuniones.
Elecciones primarias y democracia interna	No es viable el desarrollo de primarias obligatorias, universales y simultáneas, dado que implicaría riesgos sanitarios muy altos	Trasladar las elecciones primarias para el proceso electoral subnacional de 2022. Sin embargo, en las elecciones de 2021 debería establecerse reglas uniformes para todos los partidos que regulen sus procesos de democracia interna y que eviten prácticas que anulan el papel de los afiliados en las decisiones sobre las candidaturas. Asimismo, estos procesos deberían ser conducidos por la ONPE.

	PRINCIPALES CUESTIONES A CONSIDERAR	OPCIONES
Voto preferencial	Es necesario que no exista en la elección de 2021, no solo por las razones de fondo vinculadas con el fortalecimiento partidario, también para reducir significativamente la necesidad de propaganda electoral en un contexto en donde esta será restringida por la emergencia sanitaria.	Para eliminar el voto preferencial es una condición crucial tener reglas adecuadas de democracia interna, tal como se señala en el punto anterior.
Fecha de las elecciones: primera y segunda vuelta	Se va a requerir contar con más tiempo para organizar las elecciones.	Por ejemplo, una opción es realizar las elecciones a fines de mayo y la segunda vuelta a fines de junio.
Alternancia y paridad	Adelantar el cronograma aprobado en la anterior legislatura. Sin embargo.	50% de candidatos hombres y 50% mujeres (paridad) y alternancia en listas.
Proceso de inscripción de candidaturas.	Es necesario hacerlo considerando trámites que puedan recurrir en lo posible a mecanismos virtuales o a distancia.	Establecer procedimientos excepcionales –con la correspondiente seguridad– para la inscripción de candidaturas. Establecer que las hojas de vida sean pre-llenadas con la información que tiene el Estado, por lo que el candidato solo será responsable de la información que agregue o corrija a dicha información. Se puede habilitar la mesa de partes virtual. La ONPE tiene el Sistema de Gestión Documental – SGD que ha compartido con varias instituciones públicas, la que puede ser habilitada y adecuada a las otras entidades del sistema electoral.
Exclusión de candidatos con sentencias dolosas vía reforma constitucional: falta aprobar en segunda votación	Esta reforma no se ve afectada por la emergencia.	
Cambios en la inmunidad parlamentaria	Esta reforma no se ve afectada por la emergencia.	
Bicameralidad	Además de la necesidad de generar un alto consenso, ésta reforma demando plazos que se hacen más complicados de cumplir dadas las urgencias de la emergencia sanitaria.	

	PRINCIPALES CUESTIONES A CONSIDERAR	OPCIONES
Facilidades para el voto	Es indispensable asegurar formas de votación que puedan adaptarse a las exigencias de la emergencia sanitaria. Cobra particular importancia el voto en los centros hospitalarios.	Voto postal en el extranjero. Acercar el voto a las comunidades más remotas para evitar movilizaciones. Dar reglas especiales para voto en centros de salud y en penales. Evaluar la posibilidad de tener una jornada de votación de dos días para reducir las aglomeraciones, teniendo especial cuidado con las personas vulnerables. Extender el horario de votación. Hacer el voto para las personas de 60 años o más no obligatorio en esta elección (hasta que sea sanitariamente seguro). También hay que garantizar la protección de la salud del personal de las autoridades electorales y otros actores que estarán un largo período en los locales de votación (medidas de seguridad). Los miembros de mesa deberían ser servidores públicos o, si se mantiene el sistema de sorteo, debe ser remunerado a fin de evitar demoras o inconvenientes al inicio de la jornada electoral.
Voto de los peruanos en el extranjero	Es necesario corregir error del congreso anterior e incorporar el voto de los peruanos en el extranjero en las elecciones generales.	
Financiamiento político	Culminar las reglas para mejorar la regulación del financiamiento de los partidos políticos.	Dado que habrá recursos escasos, es probable que haya que tener un uso estratégico de los recursos, priorizando la regulación del mejor uso de la franja electoral (TV y radio) que tendrá una gran importancia en el contexto de la emergencia. Del mismo modo, continuar con la regulación del financiamiento privado, mejorando la capacidad de fiscalización de la ONPE.

05
ANEXO 1:
PROYECTOS DE LEY

5.1.
INSUMOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ SOBRE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ SOBRE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ SOBRE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política del Perú, a fin de regular el procedimiento para garantizar el fuero parlamentario.

Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú
Artículo Único: Modificase el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

“

Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización **de la Corte Suprema de Justicia,** excepto por delito flagrante, **desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. El pronunciamiento debe darse dentro del plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles de recibido dicho pedido. En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.**

No se requiere pronunciamiento previo de la Corte Suprema por hechos anteriores a la elección.

Los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Pleno del Congreso, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure el proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años.”

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de 2020.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa procesal destinada a proteger a los congresistas de acusaciones penales y detenciones sin fundamento, motivadas por persecución política, para obstaculizar el ejercicio de las funciones parlamentarias. Esta constituye una excepción al principio de igualdad ante la ley y se fundamenta en la necesidad de garantizar el funcionamiento del Congreso, así como la actuación de sus miembros.

1) Planteamiento del problema

En el Perú, como en otros países, la inmunidad parlamentaria ha sido objeto de críticas no por sus fundamentos, sino por su uso. La doctrina constitucional muestra, en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional[4] , una clara tendencia a limitar la inmunidad. Como ha señalado Fernando Santaolalla, si “[…] el Estado constitucional se afianza, la inmunidad parlamentaria pierde su razón de ser. […] En el Estado de Derecho contemporáneo, las autorizaciones del procesamiento deberían ser la norma de principio; su denegación, la excepción”[5].

[4]TC. STC Exp. 0006-2003-PI/TC, fj. 5-6; STC 026-2006-PI/TC, fj. 13, 15 y 29; STC 0013-2009-AI/TC, fj. 27.

[5]Santaolalla, F. (1993). La inmunidad parlamentaria y su control constitucional: Comentario de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional (38), 243-262.

Cuando el Congreso evalúa un pedido de levantamiento de inmunidad, sea este de proceso o de arresto, solo debe ocuparse de determinar si el mismo responde a un móvil político o ideológico. Si es así, debe rechazar el pedido; de lo contrario, debe declararlo procedente, al margen de su posición sobre el tema de fondo. Sin embargo, la evidencia muestra que el Congreso excedió ese encargo y decidió desestimar los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados por el Poder Judicial. Entre 1996 y 2006, el Poder Judicial envió 111 expedientes solicitando el levantamiento de inmunidad. De ellos, se devolvieron por requisitos formales el 16.21%; quedaron pendientes de trámite 36% y se rechazaron 42%. Solo fueron declarados procedentes el 4%[6].

En el caso de los pedidos de levantamiento de inmunidad que involucran la comisión de delitos como la injuria, la calumnia o la difamación, la dilación en los plazos ha sido desproporcionada. Como señala Jorge Campana: "Hay numerosos casos en los cuales los pedidos para levantar la inmunidad de congresistas han tardado años en ser evaluados por la Comisión Calificadora a pesar que conforme al artículo 16 del Reglamento del Congreso una vez recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las 24 horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria" Así, se han identificado numerosos casos en los que hubo demora para resolver los pedidos de levantamiento de inmunidad originados en querellas en el periodo parlamentario 1995-2000[7]. "[E]n la mayoría de estos casos no resueltos al no haberse pronunciado el Congreso dentro de un plazo razonable, ha vulnerado el derecho a la tutela procesal efectiva en lo que se refiere al debido proceso, que también debe observarse en el ámbito de los procedimientos parlamentarios"[8].

El Tribunal Constitucional da cuenta en la sentencia recaída en el expediente Nº 00026- 2006-AI/TC que durante el periodo parlamentario 2006-2011 se formularon 41 pedidos de levantamiento de inmunidad, pero solo 2 fueron declarados procedentes. Explica Gutiérrez[9] que, de estos 26 pedidos, 23 fueron por imputaciones en el ejercicio de la función pública, generalmente contra ex alcaldes y agrega que "[l]a mayoría fueron denuncias hechas por móviles políticos muy frecuentes entre adversarios a nivel local y regional". De acuerdo con su investigación, entre 2002 y 2014, de 38 solitudes de levantamiento de inmunidad excluyendo delitos contra el honor, solo procedió el levantamiento en seis casos.

Según un informe de Contribuyentes por Respeto (COR) menos del 15% de todos los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados desde que esta figura existe en nuestra práctica constitucional han sido declarados procedentes, y poco más del 70% ha sido declarado inadmisibles por razones formales o de mero cálculo político[10].

[6]Dictamen recaído en el Proyecto de Ley Núm. 2703/2007-CR.

[7]De estos casos, destacan el del congresista Lastenio Morales Costa, denunciado por Miguel Ciccia Vásquez, en el que el trámite -desde la presentación de la solicitud por la Corte Suprema hasta la denegación del pedido por el Pleno- demoró 3 años, 3 meses y 13 días; el del congresista Fernando Olivera Vega, denunciado por Fernando Zevallos Gonzales, en el que el mismo trámite demoró 2 años, 8 meses y 17 días, y el de la congresista Susana Díaz Díaz, denunciada por María Haydeé Penny Bardelli, en el que el trámite se extendió por 1 año, 3 meses y 7 días.

[8]Campana, J. (2010). Inmunidad parlamentaria, acceso a la justicia y protección del derecho al honor. Pensamiento Constitucional, (14), 305.

[9]Gutiérrez Ticse, L. (2016). La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho Constitucional, PUCP, pp. 107.

[10]Contribuyentes por Respeto. Reforma de la inmunidad parlamentaria en el Perú. Documento de trabajo.

Por estas razones, hay una percepción ciudadana muy extendida respecto a que la inmunidad parlamentaria no ha contribuido a optimizar el funcionamiento del Congreso, sino, muy por el contrario, a deslegitimar -social y políticamente- a este poder del Estado[11]. Ello ha impulsado un debate académico y periodístico para su reforma. Rosales[12] explica que "la inmunidad parlamentaria, conforme a nuestra normativa y modelo constitucional, adolece de muchas deficiencias y críticas", se "favorece el corporativismo parlamentario" el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria "es lento y en muchos casos no se terminan por resolver; los congresistas consideran a esta institución como un privilegio personal que los defenderá ante cualquier delito común; que vulnera el derecho a la igualdad y a la tutela jurisdiccional efectiva de los denunciantes que ven como privilegios este tipo de instituciones". Gutiérrez considera que debe limitarse "los alcances temporales de la inmunidad únicamente para el caso de procesos o requerimientos de detención por delitos cometidos durante el periodo parlamentario. De suerte que, si el congresista es requerido por delitos presuntamente cometidos con anterioridad a su elección, el proceso continuará en curso sin que sea necesario el levantamiento de fuero". El autor recomienda reestablecer un fuero especial "de manera que si un congresista comete un delito común en el ejercicio de su cargo, deberá ser la Corte Suprema la que conozca el caso". Con ello, "se evita la dilación indebida que hoy existe en sede judicial"[13].

2) Sentido de la propuesta

La propuesta tiene como propósito:

- Mantener la protección que brinda la inmunidad parlamentaria en el ámbito penal acotándola a la comisión de delitos comunes durante el ejercicio de la función.
- Establecer que la Corte Suprema de Justicia se encarga de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encarga del procesamiento de los congresistas.
- Establecer un plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles para el pronunciamiento.
- En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.
- Aclarar que los congresistas no gozan de ninguna prerrogativa para ser procesados o detenidos por hechos ocurridos con anterioridad a su elección. Con esta regulación no será necesario que la Corte Suprema o del Congreso autoricen el procesamiento o detención del congresista.
- Establecer un fuero especial para los congresistas en la Corte Suprema de Justicia. A fin de establecer un trato equitativo con los congresistas suspendidos a causa de desafuero por acusación constitucional, se prevé que sea el Pleno del Congreso el que decida sobre la

[11]De acuerdo con la Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción elaborada por Ipsos Opinión y Mercado S.A., por encargo de Proética 2017, 26% consideró que la principal medida para luchar contra la corrupción era eliminar la inmunidad parlamentaria. En diciembre de 2018, 80% de encuestados considera que los legisladores no deben tener inmunidad en caso de posibles delitos comunes cometidos antes de ser electos congresistas. 77% también señala que no debe existir inmunidad ante posibles delitos comunes cometidos durante su periodo de congresista y un 75% tampoco cree que deba aplicarse esa prerrogativa sobre faltas cometidas como consecuencia del ejercicio de su función. Encuesta Nacional Urbano-Rural realizada por Ipsos Perú. Número de registro: 0001-REE/JNE.

[12]Rosales Zavala, A. (2017). La inmunidad parlamentaria como mecanismo de impunidad y riesgos de corrupción en el congreso Peruano. Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Prevención y Control de la Corrupción; PUCP.

[13]Ibídem.

suspensión del ejercicio de la función como congresista durante el tiempo que dure su proceso. Si durante la investigación, la Corte Suprema determina que se trata de un delito de función, remite el expediente al Fiscal de la Nación para que conforme a sus atribuciones evalúe formular denuncia constitucional ante el Congreso en el plazo de cinco días.

2.1) La Corte Suprema de Justicia se encargará de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encargará del procesamiento de los congresistas.

El propósito de esta medida es reducir la politización de la denuncia y que el levantamiento de inmunidad sea objeto de negociaciones políticas. Desde la academia, se ha formulado propuestas a fin de que sea el Tribunal Constitucional el encargado de evaluar las denuncias y descartar los móviles políticos. Se desestimó la propuesta debido a las funciones constitucionales de este órgano. Asimismo, porque los magistrados del Tribunal Constitucional son designados y removidos por el Congreso.

2.2) La Corte Suprema de Justicia es la encargada también del procesamiento de los congresistas, en caso se apruebe el levantamiento de su inmunidad

En la misma línea de lo expresado anteriormente, se debe garantizar un fuero especial para el procesamiento de los congresistas. Dicho fuero especial, por la investidura de su cargo y la naturaleza de sus funciones, debe ser la Corte Suprema. Las razones que fundamentan la creación de un fuero especial para el procesamiento y juzgamiento de los congresistas a cargo de la Corte Suprema son, en esencia, las siguientes:

- Porque los jueces supremos, al ocupar la más alta jerarquía en la estructura del sistema judicial, se hallan en mejor pie que los jueces ordinarios para hacer frente a las presiones que podrían recibir en el desempeño de sus funciones; y,
- Porque poseen una mayor visibilidad institucional, lo cual hace que sus decisiones respondan, en principio, a un alto estándar de corrección jurídica, y estén exentas -o al menos no sean tan proclives- de incurrir en excesos o ejercicios abusivos de poder.
- Porque al iniciarse y concluir ante la Corte Suprema se permitirá que esta entidad desarrolle criterios estables sobre los mismos, que generen predictibilidad y seguridad jurídica, y garantizará un funcionamiento más adecuado del Congreso, al despejar toda duda sobre la presunta comisión de actos ilícitos por parte de sus integrantes.

2.3) Que el Congreso decida si se suspende o no al congresista procesado en el ejercicio del cargo

Los congresistas gozan de inmunidad tanto por la presunta comisión de delitos comunes como por la presunta comisión de delitos de función. El primer supuesto se encuentra regulado por el artículo 93 de la Constitución y el artículo 16 del Reglamento del Congreso, mientras que el segundo por los artículos 99 y 100 de la Constitución y el artículo 89 del Reglamento del Congreso. En el primer caso, el Congreso solo se ocupa de establecer que no exista una motivación política o ideológica detrás del pedido del Poder Judicial, en el segundo, en cambio, es el propio Congreso el responsable de establecer los términos de la acusación en contra de un parlamentario. Según el Tribunal Constitucional[14]:

[14] *TC. STC Exp. 006-2003-PI/TC, fj. 6.*

Desde el punto de vista material, a diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación.

En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de "mera apariencia penal". De otra parte, un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quién haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16º del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89º del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93º de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99º constitucional. De igual manera, si el Congreso advirtiera que la materia sobre la que versa la denuncia sólo puede ser subsumida en la configuración de un delito común, aun cuando en un inicio el procedimiento haya sido tramitado como si se tratase de una acusación constitucional, debe limitarse a levantar la prerrogativa funcional sin formular acusación alguna, pues los casos de delitos comunes no se encuentran contemplados en el artículo 99º de la Constitución.

Ahora bien, junto con estas diferencias, se mantiene una que a veces pasa desapercibida. Nos referimos a la posibilidad de que un congresista sea suspendido en el ejercicio de sus funciones durante el lapso que dure el proceso en su contra. Según el artículo 89, i) del Reglamento del Congreso: "[...] Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funciona/es, el cual queda sujeto a juicio según ley." Esta regla no opera, sin embargo, para el caso del levantamiento de inmunidad.

Consideramos que esta diferencia de trato es irrazonable. En ambos casos nos encontramos frente a situaciones análogas y que revisten, dependiendo de las circunstancias, el mismo nivel de gravedad. Lo que está en cuestión cuando se decide suspender a un parlamentario no es si el presunto delito que cometió es de función o común, sino que no se ponga en peligro el normal desarrollo de las investigaciones en su contra, a partir del poder que ejerce -o podría ejercer- desde el Congreso. Además, dicha suspensión o reviste naturaleza sancionatoria ni supone un pre juicio respecto de su presunta responsabilidad en la comisión de un ilícito común.

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

La presente iniciativa modifica parcialmente la Constitución Política del Perú, por lo que tendrá un impacto en las distintas normas que desarrollan sus alcances jurídicos. En concreto, tendrá un impacto en el Reglamento del Congreso, que regula el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria en función de lo dispuesto por el actual artículo 93 de la Constitución Política del Perú, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece las competencias de la Corte Suprema de Justicia.

No se modifican los artículos 161 y 201 de la Constitución Política, en la medida que el Defensor del Pueblo y los magistrados del Tribunal Constitucional tendrán el mismo tratamiento al previsto en el artículo 93 cuya modificación se plantea.

En el cuadro siguiente, se presenta el texto del artículo 93 vigente y el texto propuesto.

TABLA 1. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.	**Artículo 93.-** Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización de la **Corte Suprema de Justicia**, excepto por delito flagrante, **desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. El pronunciamiento debe darse dentro del plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles de recibido dicho pedido. En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.** **No se requiere pronunciamiento previo de la Corte Suprema por hechos anteriores a la elección.** **Los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.** **Corresponde al Pleno del Congreso, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure el proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años.**

Elaboración propia.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1) Identificación del problema

El levantamiento de inmunidad parlamentaria para así procesar judicialmente a los congresistas solo procede con la previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente. Es decir, el mismo órgano tiene potestad para decidir si uno de sus miembros se debe someter a las autoridades jurisdiccionales.

3.2) Contextualización del problema

Actualmente, menos del 15% de los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria son declarados procedentes; mientras que, poco más del 70% han sido declarados inadmisibles por diversas razones. Asimismo, estas solicitudes tardan tiempo excesivo en ser respondidas. Por ello, la percepción ciudadana en general tiende a rechazar la regulación vigente de esta figura, y deslegitima social y políticamente el funcionamiento de este poder del Estado, al ser visto como un instrumento de impunidad, sin control externo.

3.3) Identificación de efectos

Respecto a efectos relativos a los derechos humanos y/o constitucionales, la presente iniciativa modifica la Constitución Política otorgándole una potestad a la Corte Suprema que actualmente recae en el Congreso de la República. Por otro lado, los derechos del debido proceso no tendrían ningún revés debido a que solo se designa a otro órgano la función de evaluar los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentario. Por el contrario, que sea un órgano externo al Congreso, garantizar el derecho de los ciudadanos a la tutela procesal efectiva, dado que se presentan mejores condiciones para que se actúe con independencia e imparcialidad para estos casos.

Sobre los efectos relativos a aspectos económicos, sociales e institucionales, la Corte Suprema ya examina las denuncias contra congresistas por delitos comunes, según la Resolución Administrativa de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica Nº 009-2004-SP-CS, Reglamento que regula el Procedimiento Judicial para requerir el Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria. Con esta iniciativa, el Poder Judicial deberá adecuar sus normas a fin de atender al procedimiento que esta ley modifica. En el caso del Congreso de la República, no será necesario constar con la comisión de levantamiento de inmunidad parlamentaria por carecer de competencia para un pronunciamiento cuando se trate de delitos comunes. De manera que puede significar una pequeña reducción de su presupuesto corriente. Por último, el Congreso ya no tendrá que dedicar horas para discutir estas solicitudes.

En cuanto a los efectos relativos a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general, se dará impulso a la mejora de la legitimidad del Congreso y con ello del sistema político en su conjunto, pues se evitará que el debate sobre la calificación de la intencionalidad política de una denuncia por delito común sea interpretado como parte de una negociación política. La norma propuesta elimina incentivos para que la inmunidad sea percibida como impunidad, especialmente por quienes pretendan obtener representación política para evadir el proceso penal que tuvieran pendiente al momento de la elección. Con ello, esta medida facilita el restablecimiento de la confianza de la ciudadanía en la política.

3.4) Clasificación de efectos

Efectos directos

Las principales ventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:

- Reducción de los recursos que utiliza el Congreso de la República para discutir las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria.
- Otorgamiento de mayor imparcialidad e independencia en los procesos de solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria.
- Garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas que denuncien a congresistas por delitos comunes.
- Las principales desventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:
- Incremento de los recursos que utilizará la Corte Suprema para evaluar las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria.

Efectos indirectos

Las principales ventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:

- Impulso en la ciudadanía de mayor confianza y legitimidad respecto al funcionamiento del Congreso de la República.
- Fortalecimiento el sistema político del país en su conjunto.

No se identifican desventajas como efectos indirectos.

3.5) Matriz de involucrados

Los principales grupos implicados y destinatarios de los efectos de la presente iniciativa son los siguientes:

TABLA 2. MATRIZ DE INVOLUCRADOS

GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
Congreso de la República	Interesado en que las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria se resuelvan con las garantías del debido proceso; así como, recibir mayor confianza por parte de la ciudadanía.	La gran mayoría de procesos relativos a estas solicitudes se declaran improcedentes y tardan mucho en resolverse. La ciudadanía tiene una percepción negativa de la regulación de esta figura.	Cuenta con la facultad de revisar estas solicitudes, ya sea desde el mismo Congreso o su Comisión Permanente.
Corte Suprema de Justicia	Interesada en que estas solicitudes se resuelvan con las garantías del debido proceso.	Solo pueden resolver estos procesos cuando el Congreso haya declarado su admisibilidad.	No cuenta con la facultad de resolver la admisibilidad de estos procesos.
Personas que solicitan el levantamiento	Interesadas en que se garantice su derecho a la tutela judicial efectiva.	Falta de imparcialidad e independencia en los procesos de levantamiento revisados por el Congreso.	Fiscalización de las instituciones públicas y los poderes del Estado.
Ciudadanía en general	Interesada en recobrar la confianza en el Parlamento.	Percepción negativa del funcionamiento del Parlamento, como espacio de impunidad.	Fiscalización de las instituciones públicas y los poderes del Estado.

Elaboración propia.

3.6) Análisis integral

La presente iniciativa presenta efectos monetarios, así como efectos no susceptibles de valoración, como se aprecian en las siguientes tablas:

TABLA 3. VALORACIÓN DE EFECTOS MONETARIOS

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Corte Suprema de Justicia	Congreso de la República	Se reduciría en un mínimo porcentaje el presupuesto destinado al Congreso y se aumentaría en la misma proporción el destinado a la Corte Suprema para revisar estos casos. El monto presupuestal utilizado por el Congreso puede destinarse a la Corte Suprema.

Elaboración propia.

TABLA 4. EFECTOS NO SUSCEPTIBLES DE UNA VALORIZACIÓN

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Congreso de la República Personas que solicitan el levantamiento Ciudadanía en general	Corte Suprema de Justicia	Se brindarían mayores garantías para la tutela judicial efectiva en estos procesos, se incrementaría la confianza de la ciudadanía en el Poder Legislativa y se fortalecería el sistema político en general. No obstante, la Corte Suprema tendrá la carga de la opinión pública para resolver estos casos.

Elaboración propia.

La presente iniciativa legislativa es una propuesta que redefine y fortalece la institución de la inmunidad parlamentaria. Dada la información sobre la tendencia de las resoluciones sobre solicitudes de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, así como la percepción negativa que se tiene de su actual regulación, resulta necesario modificar el órgano encargado de resolver estas solicitudes. Con la Corte Suprema como nuevo órgano competente para revisar estas solicitudes, se garantizarían los derechos del debido proceso de la población interesada, y se recobraría la confianza hacia el Parlamento por parte de la población en general. Esta propuesta es viable y necesaria para un mejor uso de esta figura contemplada en la Constitución.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la vigésimo octava política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial", por la cual el Estado se compromete a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, se compromete a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con la regulación de la inmunidad parlamentaria y su control por un órgano como la Corte Suprema de Justicia, se alcanzarán los siguientes objetivos: promover la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; adoptar medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, que afianzarán el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; y, establecer mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil.

5.2.

INSUMOS SOBRE LOS IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO POR TENER SENTENCIA PENAL POR DELITOS MUY GRAVES EN PRIMERA INSTANCIA (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ)

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ SOBRE LOS IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ SOBRE LOS IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política a fin de establecer medidas para garantizar mayor idoneidad en el ejercicio de los cargos de elección popular.

Artículo 2.- Modificación del artículo 34 de la Constitución Política del Perú
Modificase el artículo 34 de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.

Tampoco pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por los delitos contemplados en el Capítulo I (Homicidio) del Título I: Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud; el Capítulo IX (Violación de la libertad sexual) del Título IV: Delitos Contra la Libertad; el Título XIV-A: Delitos Contra la Humanidad; el Capítulo I (Atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria) del Título XV: Delitos Contra el Estado y la Defensa Nacional; y, el Capítulo II (Delitos cometidos por funcionarios públicos) del Título XVIII: Delitos Contra la Administración Pública, del Libro Segundo del Código Penal."

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de 2020.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Las constituciones peruanas se han ocupado desde los orígenes de la República de uno de los derechos políticos que sustentan la democracia: el veto. La participación política reconoce el derecho a elegir y ser elegidos. Así, la doctrina distingue entre el sufragio activo y pasivo. Aragón define el primero como el "derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección"[15]. Mientras que el "derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible ya presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos" . Precisa que, a pesar de la estrecha relación, la cualidad de elector es requisito indispensable pero no suficiente para ser elegible.

1) Planteamiento del problema

De acuerdo con la Asociación Civil Transparencia, en las recientes elecciones regionales celebradas en el año 2018, 34 candidatos a gobernadores regionales tenían sentencias para procesos penales[17]. Así también, de los resultados de primera elección regional (2018) se pudo advertir que, dos gobernadores electos se encontraban "no habidos", ocho gobernadores electos eran investigados por delitos, nueve candidatos que pasaron a segunda elección eran investigados o habían sido investigados por el Ministerio Público y siete candidatos han sido sentenciados por diferentes delitos[18]. Por otro lado, en las elecciones parlamentarias del año 2016, 52 candidatos tenían antecedentes penales y 10 congresistas electos tenían procesos penales.

[15]Aragón, M. (2007). Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina 2ª Ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

[16]Ibídem.

[17]Asociación Civil Transparencia. (2016). Perfil del Congreso de la Republica; Lima; Asociación Civil Transparencia.

[18]Asociaci6n Civil Transparencia. (2018). ERM2018. ¿Habremos decidido bien? Disponible en: https://www.transparencia.org.pe/taxonomy/term/278

En las Elecciones Regionales y Municipales 2014, el Jurado Nacional de Elecciones encontró que había "candidatos sentenciados por tráfico ilícito de drogas, por apropiación ilícita común, dos por terrorismo, dos por violación sexual, uno por violación de la intimidad personal o familiar y otro por violación de menor de 14 arias, entre otros delitos"[19]. Esto no es tan sorprendente si consideramos que, tal como informara la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción en mayo del 2018 existían 4,225 casos por delitos de corrupción que involucran a 2,059 autoridades y ex autoridades sub nacionales en condición de imputados, incluyendo 57 gobernadores o ex gobernadores regionales, 344 alcaldes o ex alcaldes provinciales y 1,658 alcaldes o ex alcaldes distritales[20].

Los datos citados preocupan pues la ciudadanía se encuentra expuesta a una oferta de candidatos cuyos antecedentes indican cuestionamientos en su conducta pública. Explica César Landa que esta situación debilita la democracia "debido a que el Estado constitucional queda proclive a ser infiltrado por personajes vinculados con la corrupción, las redes del narcotráfico y/o del terrorismo"[21]. Ello coloca en entredicho la falta de transparencia y calidad de los candidatos a ser electos en el modelo democrático que consagra la Constitución de 1993. El principio democrático involucra no solo elegir representantes entre candidatos que participan pluralmente en los procesos electorales, sino que la democracia representativa para ser tal, debe suponer que quienes nos representan sean ciudadanos respetuosos de los principios de la representación del interés general y el bien común, previstos en la Constitución y las leyes. En efecto, estos hechos socavan la confianza en la política y debilitan la democracia.

De este modo, resulta necesaria la búsqueda de candidatos y autoridades idóneas. El Congreso Peruano durante este periodo, a través de la Ley N° 30717 ha dado un paso importante, al establecer como impedimentos la postulación de personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, para la comisión de delito doloso.

La presente iniciativa comparte el mismo objetivo: limitar la postulación de quienes tienen sentencia en primera instancia. En esa línea, la encuesta de Proética muestra que más de 40% de entrevistados consideran que no deben postular quienes son investigados por corrupción[22].

Si bien esta propuesta constituye una limitación al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, debe ser evaluada en el marco de una interpretación sistémica de la Constitución, ya que ningún derecho es absoluto. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos fundamentales pueden ser limitados, restringidos o intervenidos en alguna medida cuando dicha limitación, restricción o intervención resulten justificadas en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional[23].

[19]Landa, C. (2017). Límites constitucionales del derecho de sufragio pasivo, Ponencia en la IV Jomada Interamericana de Derechos Fundamenta/es (Lima, 11-13 octubre), organizado por el Área de Derecho Constitucional - PUCP y la Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia.

[20]Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2018). La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Informe temático. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en: https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-ENGOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf.

[21]Landa, C. Op. cit.

[22]Proética (2017). Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción. Lima: Proética.

[23]TC. STC Exp. N° 00004-2010-PI/TC, fj. 26.

2) La limitación de los derechos políticos en la jurisprudencia

El Tribunal Constitucional señaló en el expediente N° 0025-2005-PI y N° 0026-2005-PI/TC que el artículo 31 de la Constitución prevé "la función pública representativa a la que se designa específicamente como "cargo"[24]. Lo identifica con "el derecho a ser elegido, es decir, en el denominado derecho de sufragio pasivo". "Como ejemplos típicos de él se encuentran los cargos políticos desde las más altas magistraturas, como las de congresista o la de Presidente de la República, hasta las de alcalde o regidor de las municipalidades". Los distingue de la función pública no representativa, como el caso de los servidores públicos de la administración estatal, regional o municipal.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29944, de Reforma Magisterial, el Tribunal Constitucional justificó medidas contra profesores denunciados estableciendo que[25]:

> *(...) La medida de separación preventiva incluida en el artículo 44 de la ley está orientada a garantizar la naturaleza propia de la educación como derecho fundamental y servicio público", "Debe subrayarse la exigencia de que la educación sea impartida por profesionales que mantengan una conducta intachable para garantizar que el proceso educativo cumpla su finalidad de formación personal y de desarrollo social". Añade que (...) "A juicio del Tribunal, es razonable que la separación preventiva se encuentre vigente mientras dure el proceso judicial, o hasta la conclusión del proceso administrativo disciplinario.*

En la sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2011-PI/TC, el Tribunal ha señalado que el "buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional". Asimismo, que el artículo 39 de la Constitución "(...) reconoce que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general pues están al servicio de la Nación, del que la jurisprudencia de este Tribunal ha derivado el principio de "buena administración", a su vez del deber de combatir todo acto de corrupción que se deriva del principio de Estado Democrático"[26]. De manera que el correcto funcionamiento de la administración pública es un bien jurídico que merece medidas de protección como los que esta iniciativa propone.

Según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los derechos y libertades se interpretan de conformidad con los tratados de los que el Perú es parte. A partir de lo señalado por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos cabe limitar el derecho de sufragio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en materia del derecho de sufragio pasivo. Así, en el caso Castañeda Gutman vs. México, se estableció que la limitación legal a un derecho político como el de sufragio debe cumplir con los presupuestos del principio de proporcionalidad: finalidad legítima, necesaria y proporcional en sentido estricto, consideraciones ratificadas en el case Arguelles vs. Argentina. En el Caso López Mendoza vs. Venezuela se remarca que las restricciones por procesos penales deben provenir de un juez en proceso penal.

[24]TC. STC Exp. N° 0025-2005-PI y N° 0026-2005-PI/TC, fj. 51.

[25]TC. STC Exp. N° 0021-2012-PI/TC, N° 0008-2013-PI/TC, N° 0009-2013-PI/TC, N° 0010-2013-PI/TC y N° 0013-2013-PI/TC, ffjj. 128, 129 y 141.

[26]TC. STC Exp. N° 00017-2011-PI/TC, ffjj. 16 y 26.

Como explica Salas[27], "[l]a Convención Americana, tanto reconoce derechos como también autoriza a los Estados parte la posibilidad de que puedan imponer ciertas restricciones al regularlos en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Entre esos derechos susceptibles de restricción se encuentra el derecho de sufragio pasivo". Se refiere al principio de proporcionalidad "como la mejor estructura de análisis de las restricciones que pudieran afectar el goce y disfrute de este derecho, fortaleciéndose además el escrutinio propuesto por este principio, en el caso particular, con la cláusula convencional de «sociedad democrática". El autor cita el informe pericial del caso López Mendoza vs. Venezuela del Dr. Humberto Nogueira Alcalá, en el que señala que son admisibles las limitaciones al sufragio pasivo siempre que sean impuestas para un juez en proceso penal, no en sede administrativa[28].

3) Sentido de la propuesta

La iniciativa de reforma constitucional propuesta establece un impedimento temporal para quienes tengan juicios par delitos graves y cuenten con una sentencia en primera instancia. Se ha optado para darle rango constitucional a la norma, modificando el artículo 34, por cuanto importa una limitación a un derecho político, como es postular a un cargo de elección popular.

En efecto, como señala Rubio "al haber establecido en la Constitución la lista de expresa de causales de suspensión de la ciudadanía, se entiende que no puede haber otra, salvo por modificación constitucional"[29]. Esta reflexión es relevante porque vincula este artículo con lo dispuesto por el artículo 31 que señala nulo y punible todo acto que prohíba un límite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Se trata de una limitación temporal que afecta a los ciudadanos que están sentenciados en primera instancia por delitos dolosos de homicidio, violación de la libertad sexual, contra la humanidad, atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria, y los cometidos por funcionarios públicos. En caso sean librados del proceso judicial o cumplan su condena, podrán postular en el futuro.

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

La norma propuesta añade un párrafo al artículo 34 de la Constitución Política del Estado. Además, esta propuesta tiene impacto en la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales. Asimismo, en el Código Penal y en el Código de Procedimientos Penales. En el caso de este último, considerando su artículo 298, el juez deberá pronunciarse expresamente sobre los efectos suspensivos de la sentencia respecto de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política del Perú.

En el cuadro siguiente, se presenta el texto del artículo 34 vigente y el texto propuesto.

[27]Salas Cruz, A. (2015). El derecho de sufragio pasivo en el sistema interamericano de derechos humanos. Madrid: Universidad Complutense de Madrid Facultad de Derecho Departamento de Derecho Constitucional.

[28]"[l]o que un Estado Parte de la Convención Americana no puede contemplar en su ordenamiento jurídico es la afectación de los atributos básicos o esenciales que integran los derechos políticos asegurados y garantizados convencionalmente, como es el derecho de sufragio pasivo, generando una inhabilidad sobreviviente, a través de un procedimiento y resoluci6n de un órgano administrativo como es la Contraloría en el caso de Venezuela, la cual puede imponer sanciones administrativas, pero no puede imponer privación de atributos de derechos políticos como es el derecho a ser elegido, ya que el artículo 23.2 de la Convención determina que ello solo puede ser determinado por un tribunal de justicia en materia penal con todas las garantías del debido proceso: «condena, por juez competente, en proceso penal»."

[29]Rubio, M. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima: PUCP, p. 355.

TABLA 1. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.	**Artículo 34.-** Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley. **Tampoco pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por los delitos contemplados en el Capítulo I (Homicidio) del Título I: Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud; el Capítulo IX (Violación de la libertad sexual) del Título IV: Delitos Contra la Libertad; el Título XIV-A: Delitos Contra la Humanidad; el Capítulo I (Atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria) del Título XV: Delitos Contra el Estado y la Defensa Nacional; y, el Capítulo II (Delitos cometidos por funcionarios públicos) del Título XVIII: Delitos Contra la Administración Pública, del Libro Segundo del Código Penal.**

Elaboración propia.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1) Identificación del problema

La Constitución Política no contempla ningún impedimento para postular a cargos de elección popular, a excepción de ser miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Por lo que, en principio, cualquier persona sin importar su situación procesal puede participar como candidato.

3.2) Contextualización del problema

Un notorio número de candidatos que participan en elecciones populares cuentan con procesos pendientes referidos a delitos dolosos e incluso sentencias en primera instancia al respecto. En este marco, muchas veces los ciudadanos desconocen de estos procesos judiciales cuanto votan y solo toman conocimiento de ellos cuando el candidato es electo. De esta manera, se cuestiona la idoneidad de los candidatos y que no haya ningún tipo de impedimento para postular cuando estos han sido sentenciados por graves delitos dolosos.

3.3) Identificación de efectos

Respecto a efectos relativos a los derechos humanos y/o constitucionales, la presente iniciativa modifica la Constitución Política a fin de incluir que aquellas personas sentenciadas en primera instancia por determinados delitos dolosos estén impedidas a postular a cargos de elección popular. De este modo, se prescribe un impedimento temporal para ejercer un derecho político como es el derecho de sufragio pasivo.

Sobre los efectos relativos a aspectos económicos, sociales e institucionales, con la presente iniciativa se le encomendaría que el Jurado Nacional de Elecciones contemple este impedimento para la inscripción de listas y candidatos. La información que necesitaría es de carácter público y proveniente del Poder Judicial, por lo que el Jurado Nacional de Elecciones solo tendría que hacer la consulta sobre la situación procesal de los candidatos. De este modo, la iniciativa no genera costo presupuestal puesto que se partirá de información ya disponible: sentencias condenatorias por graves delitos dolosos.

Por otro lado, la propuesta tiene un importante beneficio para el sistema político por cuanto se enmarca en las medidas para reestablecer la confianza en la democracia, así como a alcanzar en la medida de lo posible la integridad de las autoridades electas. Al evitar la postulación de candidatos con procesos pendientes para delitos dolosos graves y sentencia en primera instancia, se trata de contribuir a la oferta de candidatos idóneos.

En cuanto a los efectos relativos a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general, se fortalecerá la percepción positiva de la ciudadanía respecto a los procesos electorales y la idoneidad de los candidatos. Los partidos políticos también se benefician con una medida de este tipo, pues se evita el desgaste y desprestigio que generan los candidatos con procesos penales para delitos dolosos con sentencias condenatorias. Cabe advertir que será el ciudadano quien, teniendo un proceso judicial y sentencia de primera instancia, tendrá que postergar sus aspiraciones políticas hasta resolver el proceso penal en su contra y concentrar sus esfuerzos en su defensa.

3.4) Clasificación de efectos

Efectos directos

Las principales ventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:
- Mayor idoneidad en la oferta de candidatos a cargos de elección popular.
- Partidos políticos con mayor legitimidad y prestigio durante los procesos electorales.
- Difusión de información de interés público, como la situación procesal de los candidatos.

Las principales desventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:
- Impedimento temporal de ejercer un derecho político para aquellas personas sentencias por determinados delitos dolosos en primera instancia.

Efectos indirectos

Las principales ventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:
- Mejora en la ciudadanía de la percepción respecto a los procesos electorales y sus futuros representantes.
- Fortalecimiento el sistema político del país y representantes más idóneos.

Las principales desventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:
- Falta de posibilidad de representación electoral para determinados grupos.

3.5) Matriz de involucrados

Los principales grupos implicados y destinatarios de los efectos de la presente iniciativa son los siguientes:

TABLA 2. MATRIZ DE INVOLUCRADOS

GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
Jurado Nacional de Elecciones	Interesado en que los procesos electorales se desarrollen debidamente.	Se cuestiona la oferta de candidatos que participan en procesos electorales.	Cuenta con la facultad de fiscalizar procesos electorales.
Poder Judicial	Interesado en resolver procesos judiciales y dar conocimiento de estos.	Si bien hay información pública disponible, la ciudadanía no toma conocimiento.	Emite las resoluciones de procesos judiciales, como en casos de delitos dolosos.
Instituciones con cargos de elección popular	Interesadas en que dichos cargos sean ocupados por personas idóneas.	Cuestionamiento de que las personas que ocupan dichos cargos no son idóneas.	Diversos recursos y mandatos de gran interés público.
Partidos políticos y candidatos	Interesados en ejercer su derecho al sufragio pasivo.	Falta de impedimentos que procuren la idoneidad de los candidatos.	Participación y fortalecimiento del sistema político del país.
Ciudadanía en general	Interesada en contar con candidatos más idóneos a cargos de elección popular.	Percepción negativa de los candidatos y representantes debido al historial judicial.	Fiscalización de las instituciones públicas.

Elaboración propia.

3.6) Análisis integral

La presente iniciativa presenta efectos no susceptibles de valoración, como se aprecian en la siguiente tabla:

TABLA 3. VALORACIÓN DE EFECTOS MONETARIOS

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Jurado Nacional de Elecciones Instituciones con cargos de elecciones popular Partidos políticos Ciudadanía en general	Candidatos a cargos de elección popular	El impedimento está dirigido a personas sentenciadas en primera instancia por determinados delitos dolosos, el cual es temporal. Dicho impedimento se sustenta en información pública disponible al cual el Jurado Nacional de Elecciones puede acceder y realizar sin problemas su labor durante los procesos electorales. Esta medida también fortalecerá el sistema político, la apreciación de los electores y la idoneidad de candidatos y futuros representantes.

Elaboración propia.

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo mejorar la oferta de candidatos a cargos de elección popular. Debido a la información disponible respecto al notorio número de candidatos con sentencias judiciales en su contra y la percepción negativa de la sociedad civil, es imprescindible que se establezca impedimentos por graves delitos dolosos. Con ello, se fortalecería el sistema político, la idoneidad de candidatos y, por consiguiente, de los futuros representantes de estos cargos. Esta propuesta no genera repercusiones en el presupuesto presupuestal puesto que se partirá de información ya disponible. En tal sentido, es necesaria su aprobación.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la segunda política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la "Democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos", por la cual el Estado se compromete promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con establecer el impedimento a postular para personas condenadas en primera instancia por graves delitos dolosos, se busca la garantía del pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos, puesto que limitar el ejercicio de estos derechos también tiene como objetivo un mejor ejercicio de los mismos.

5.3.
INSUMOS PARA UN POSIBLE RETORNO A LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, a fin de establecer la bicameralidad en el Congreso de la República para fortalecer la democracia, y de propiciar una mejor representación regional.

Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú
Modifíquense los artículos 56, 57, 77, 80, 82, 85, 86, 87, 90, 92, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 113, 115, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 145, 157, 159, 160, 161, 162, 178, 201 y 206 de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

“

Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados **por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con el voto de la mitad más uno del número legal en cada una de ellas, antes de su ratificación por el Presidente de la República,** siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por la Cámara de Senadores los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución."

"

Artículo 57.- El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a estos sin el requisito de la aprobación previa de la **Cámara de Senadores**, en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos cases, debe dar cuenta a la **Cámara de Senadores.**

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta a la **Cámara de Senadores**. En el caso de los tratados sujetos a aprobación de la **Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores**, su denuncia requiere aprobación previa de estos."

"

Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba la **Cámara de Senadores**. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

(...)"

"

Artículo 80.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante la Cámara de Senadores, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente.

El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante la **Cámara de Senadores** tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros."

“

Artículo 82.- La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.
El Contralor General es designado por la **Cámara de Senadores**, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años **con el voto de la mitad más uno del número legal** de sus miembros. Puede ser removido por **dicha Cámara** por falta grave, **por igual número de votos.**”

“

Artículo 85.- El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales.
Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta a la **Cámara Senadores.**”

“

Artículo 86.- El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. **La Cámara de Senadores** ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.
Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular alguno. **La Cámara de Senadores** puede removerlos por falta grave **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros**. En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.”

“

Artículo 87.- El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.
(...)
El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. **La Cámara de Senadores lo ratifica.**”

“

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de **dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.**
La Presidencia del Congreso será ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores desde la instalación y durante la primera legislatura, alternándose con el Presidente de la Cámara de Diputados en cada año del periodo parlamentario, que comprende dos (2) legislaturas.
El territorio de la República se divide en macrodistritos electorales para la elección de Senadores y en microdistritos electorales para la elección de Diputados, de acuerdo a Ley.
La Cámara de Senadores está compuesta por treinta (30) senadores. Para ser elegido Senador se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido treinta y cinco (35) años, gozar de derecho de sufragio y contar con diez (10) años de experiencia laboral o haber sido elegido diputado.
La Cámara de Diputados está compuesta por cien (100) diputados, elegidos dos (2) por cada microdistrito electoral. Para ser elegido Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco (25) años y gozar del derecho de sufragio.
Los congresistas son elegidos por un periodo de cinco (05) años. Su elección será simultánea a la elección presidencial.
Para la elección de senadores será por lista cerrada y bloqueada, sin voto preferencial y para la elección de diputados será por lista cerrada con voto preferencial.”

“

Artículo 92.- La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. **Los congresistas deben declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, bajo responsabilidad, conforme a ley.**
El mandato de congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización de su **respectiva Cámara,** de comisiones extraordinarias de carácter internacional.
La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.
La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.”

Artículo 96.- Cualquier congresista puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios **para su labor parlamentaria.**
El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento **de cada Cámara**. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley."

Artículo 97.- La Cámara de Diputados puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.
(...)"

Artículo 99.- Corresponde a la **Cámara de Diputados** acusar ante la **Cámara de Senadores:** al Presidente de la República; a los **congresistas**; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los **jueces** de la Corte Suprema; a los Fiscales Supremos, al Defensor del Pueblo; al Contralor General de la República por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.
La acusación por infracción constitucional y la comisión de delito en ejercicio de la función se aprueba con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados."

Artículo 100.- Corresponde **a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados**, así como suspender o no al funcionario acusado, o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.
El acusado queda en suspenso en el ejercicio de su función y tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado.
En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación actúa conforme a sus atribuciones para tipificar el hecho objeto de la autorización de procesamiento penal denunciando ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días.
La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.
Los **términos de la formalización de la investigación preparatoria o de la acusación fiscal** no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso."

“

Artículo 101.- La Comisión Permanente funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Se compone de diez (10) senadores y veinte (20) diputados elegidos por sus respectivas Cámaras, bajo un criterio de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, lo que incluye a los Presidentes de cada Cámara en calidad de miembros natos. La preside el Presidente del Congreso.
(...)”

“

Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:
1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.”

“

Artículo 104.- La Cámara de Diputados puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. **El procedimiento de otorgamiento de facultades legislativas por parte de la Cámara de Diputados se realiza de acuerdo al Reglamento.**
No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.
Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.
El Presidente de la República da cuenta a la **Cámara de Diputados** o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.”

“

Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por cada Cámara. Debe contar con dictamen de la respectiva Comisión, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.
Los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados son revisados por la Cámara de Senadores. Cuando la Cámara de Senadores desapruebe o modifique un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, esta podrá insistir en su propuesta inicial; para ello, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara de Senadores, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos, en cuyo caso, se tendrá por no aprobada. Si no se obtiene dicha votación, se tiene por aprobada la propuesta de la Cámara de Diputados.”

“

Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.
Los proyectos de leyes orgánicas se tramitan como cualquier ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara.”

“

Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.
Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a la Cámara de Senadores en el mencionado término de quince días.
Reconsiderada la ley, el Presidente del Congreso la promulga con el voto de más de la mitad del número legal de los miembros de cada Cámara.”

Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por:
1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por no menos de los dos tercios del número **legal de miembros de cada Cámara.**
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso de la **Cámara de Senadores** o no regresar a él dentro del plazo fijado, y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución."

Artículo 115.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República y asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente **de la Cámara de Senadores**. Si el impedimento es permanente, el Presidente **de la Cámara de Senadores** convoca de inmediato a elecciones.
(...)"

Artículo 117.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la **Cámara de Diputados**, salvo en los casos previstos en el artículo 134º de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral."

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:
(...)
12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, **con cargo a dar cuenta a la Cámara de Senadores.**
(...)
19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta a la **Cámara de Senadores**. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.
(...)"

Artículo 129.- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones de la **Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados** y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.
Concurren también cuando son invitados para informar.
El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias de **cada Cámara** para la estación de preguntas."

Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre a la **Cámara de Diputados**, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.
(...)"

Artículo 131.- Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando la **Cámara de Diputados**, los llama para interpelarlos.
La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de **diputados.** Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.
La **Cámara de Diputados** señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo."

Artículo 132.- La **Cámara de Diputados** hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.
Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de diputados. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de diputados.
(...)"

Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante la **Cámara de Diputados** una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete."

Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. En ningún caso, podrá disolver la **Cámara de Senadores.**
El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva **Cámara de Diputados**. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. **La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara disuelta.** No puede disolverse la **Cámara de Diputados** en el último año de su mandato ni bajo estado de sitio. Disuelta la **Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.
No existen otras formas de revocatoria del mandato parlamentario."

Artículo 135.- Reunida la nueva Cámara de Diputados, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo de Ministros haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.
En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la **Cámara de Senadores.**"

Artículo 136.- Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, la **Cámara de Diputados disuelta** se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.
La **Cámara de Diputados** así **elegida** sustituye a la anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional de la **Cámara de Diputados** disuelta."

Artículo 137.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:
(...)
2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación de la **Cámara de Senadores.**"

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)
2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de las **Cámaras de Diputados** cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.
(...)"

Artículo 145.- El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante la **Cámara de Senadores.**"

Artículo 157.- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo de la **Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros."

Artículo 159.- Corresponde al Ministerio Público:
(...)
7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a la **Cámara de Diputados**, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación."

Artículo 160.- El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en la **Cámara de Senadores**."

Artículo 161.-
(...)
El Defensor del Pueblo es elegido y removido por la **Cámara de Senadores** con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.
(...)
El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los jueces supremos."

Artículo 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.
El Defensor del Pueblo presenta informe a la **Cámara de Senadores** una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.
El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y ante la Cámara de Senadores."

Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:
(...)
Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante la **Cámara de Senadores.**"

“

Artículo 201.-
(...)
Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser juez de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.
Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por la Cámara de Senadores con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.”

“

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de los miembros de cada Cámara, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo de cada Cámara se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de los miembros de cada Cámara.
(...)”

Artículo 3.- Incorporación de los artículos a la Constitución Política del Perú
Incorpórese los artículos 102-A y 102-B a la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

“

Artículo 102-A.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:
1. Presentar proyectos de ley de reforma constitucional y de leyes orgánicas.
2. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
3. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.
4. Pronunciarse, en última instancia, sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Congreso de la República.
5. Declarar si hay o no lugar a formación de causa y resolver las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados
6. Aprobar la Ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República.
7. Aprobar los tratados de conformidad con la Constitución.
8. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.”

Artículo 102-B.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:
1. Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.
2. Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
3. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
4. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1) Antecedentes de la bicameralidad en el Perú

A excepción de los textos constitucionales de 1823, 1867 y 1993, la mayoría de Constituciones peruanas han establecido predominantemente un sistema parlamentario de corte bicameral. Así, este diseño fue establecido en las Constituciones de 1828, 1860, 1933 y 1979, las cuales han tenido mayor vigencia en nuestra historia constitucional. Por ello, es posible afirmar que el orden constitucional del país ha tenido un sistema tradicionalmente bicameral[30].

El sector que defiende los sistemas bicamerales en democracias constitucionales sostienen que estos tienen la ventaja de aprobar leyes de mejor calidad, ya que la Cámara de Senadores actúa como revisora de la Cámara de Diputados[31]. Asimismo, se argumenta en esta misma línea que: (i) esta reforma no supone un aumento significativo del presupuesto del Parlamento, (ii) se presenta un Parlamento más representativo (representación territorial y poblacional), (iii) se asegura un porcentaje de representantes parlamentarios de calidad, (iv) se procura mayor control político, entre otros.

Estos argumentos no solo se encuentran en un ámbito doctrinario, sino también debe notarse la existencia de reiteradas iniciativas legislativas con el ánimo de reformar la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo hacia un sistema bicameral. Entre ellas, resalta el dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, que, en cumplimiento de la Ley Nº 27600, presentó un documento conjunto proyectando una reforma integral de la Constitución de 1993, para lo cual contó con un amplio grupo de especialistas en la materia, bajo la Presidencia de Henry Pease[32].

[30] Ver, Salcedo Cuadros, Cario Magno. (2007). ¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento Peruano. En: Revista Jus Doctrina & Práctica 7. Lima: Grijley, p. 272.

[31] Ferrero Costa, R. (2003). "Bicameralidad". En: La gobernalidad. Lima: Grijley, p. 187.

[32] El dictamen de la Comisión tuvo además como base varios proyectos de reforma constitucional previos. El Grupo de Trabajo presidido por Henry Pease contó a su vez con varios subgrupos de trabajo dado la magnitud de la propuesta.

Entre los aspectos centrales que planteó el dictamen del 2002, se encuentra la propuesta de bicameralidad, en el siguiente sentido[33]:

> *La experiencia reciente de un Congreso unicameral, como el denominado Congreso Constituyente Democrático, que permitió la aprobación de las denominadas «leyes sorpresa» y en muchos casos limitó o impidió un debate reflexivo de las leyes, ha fortalecido la propuesta de un Congreso compuesto por dos Cámaras, pero con especialización de funciones en cada una de ellas. Por un lado, el Senado asumiría funciones de especialización legislativa, la ratificación de altos funcionarios, así como la evaluación anual de importantes políticas de Estado; mientras que la Cámara de Diputados tendría funciones de control político (...).*

También cabe citar el dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nº 094-2006- CR, Nº 589/2006-CR y Nº 784/2006-CR, que propuso reinstaurar el sistema bicameral en el Congreso de la República[34] Dicha propuesta incluyó un amplio estudio de las bases históricas de la Constitución peruana, así como información de Derecho Comparado que, entre otros aspectos, permite dar una revisión integral al Poder Legislativo y concluir con una propuesta similar a la ya expuesta: la sustitución del sistema unicameral por uno de corte bicameral.

De este modo, es posible apreciar que, de manera sostenida y constante en el tiempo, diversos estudios y propuestas han tenido como objetivo implementar una reforma constitucional referida a la necesidad de restablecer el sistema bicameral. Por ello, es primordial tomar en cuenta dichos argumentos a favor de la bicameralidad.

2) El referéndum nacional de 2018

Mediante Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, publicado el 10 de octubre de 2018, el Poder Ejecutivo convocó a referéndum nacional. En la convocatoria, se invocó el artículo 206 de la Constitución Política del Perú que establece el procedimiento de reforma constitucional: "Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum". Asimismo, se invocó el numeral 1 del artículo 32 de la Constitución Política del Perú que autoriza someter a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución; el referéndum como derecho fundamental. La convocatoria se dio en el ejercicio de las facultades que le otorga el numeral 5 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y los artículos 80 y 81, y el literal c) del artículo 83 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

La convocatoria tuvo por objeto someter a consulta de la ciudadanía a la ratificación de las cuatro autógrafas de las leyes de reforma constitucional, aprobadas para el Pleno del Congreso de la Republica y que fueron anexadas al decreto supremo:

1. "Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia".
2. "Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas".
3. "Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la Republica".
4. "Ley que modifica diversos artículos de la Constitución Política de 1993, para establecer la bicameralidad dentro de la estructura del Congreso de la República".

[33]"Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, en cumplimiento de la Ley Nº 27600". Reproducido por Pensamiento Constitucional Año X, Nº 10. Lima: PUCP, pp. 538 y 539.

[34]Para mayor información resulta pertinente revisar el siguiente dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento realizado el año 2007. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E464ECB459E297A00525771A006239A9/$FILE/1_Dictamen_Proyecto_Ley_Nums.1802,94,589,784_1064.pdf

El referéndum nacional se realizó el día domingo 9 de diciembre de 2018. Mediante Resolución N° 0002-2019-JNE, de 7 de enero de 2019, el Jurado Nacional de Elecciones dio a conocer los resultados del referéndum nacional. La aut6grafa que se sometió a referéndum sobre bicameralidad fue rechazado por el 90.51% de los electores, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

TABLA 1. RESULTADOS DEL REFERÉNDUM NACIONAL DE 2018

¿APRUEBA LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA?	
Votos a favor	1,462,516
% votos válidos	9.49%
Votos en contra	13,949.831
% votos válidos	90.51%
Resultado	**Desaprobado**

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. | Fuente: ONPE, 2018.

A pesar de estos resultados, cabe plantearse cuáles son los argumentos para seguir considerando el establecimiento de la bicameralidad en el congreso.

3) Argumentos a favor de la bicameralidad

En primer lugar, los argumentos que defienden la unicameralidad se basan en los siguientes puntos:

a) La complejidad y lentitud en la producción legislativa al existir dos cámaras, donde el Senado volvía a deliberar sobre un Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados y buscar el acuerdo de las dos cámaras, haciendo muy lento y engorroso el proceso legislativo. Siendo que en un Estado moderno se requería que el Congreso fuera expeditivo en la aprobación de las leyes.

b) La conflictividad entre las cámaras de Diputados y Senadores era permanente, generándose entrampamientos en la producción legislativa o entrando en concesiones que podían producir leyes con disposiciones no muy coherentes debido a las concesiones, cuando el Congreso debía expresar leyes unitarias y coherentes.

c) El sistema bicameral aumentaba los gastos corrientes dado el número de congresistas, asesores y empleados; así como, incrementaba los gastos de papelería, energía, agua, teléfono entre otros.

Sin embargo, más de veinticinco (25) años después de la entrada en vigencia del sistema unicameral, establecido en la Constitución de 1993, se puede señalar que este modelo de organización parlamentaria debe repensarse, tal como se refleja en los bajos índices de aceptación ciudadana del Congreso de la República, según la opinión pública[35].

[35] *Ver "Aprobación del Congreso bajó de 21 % a 14%, según Ipsos". Disponible en: https://www.america tv.com. pe/noticias/actualidad/aprobacion-congreso-bajo-21-14-segun-ipsos-n313663.*

La crisis de legitimidad del Congreso se caracteriza tanto por el grave deterioro de las funciones de legislación, fiscalización y representación que cumple el Congreso unicameral, como por la baja calidad de la mayoría de la representación nacional. En esa medida, el modelo unicameral ha facilitado una precipitada e irreflexiva labor parlamentaria o incluso en un exceso en el ejercicio del poder, si el partido de la mayoría en el Congreso ha sido el mismo que el del Presidente de la República, o si la mayoría parlamentaria ha sido opuesta al Poder Ejecutivo. En ambos supuestos, el unicameralismo no ha sido la mejor garantía para afirmar el equilibrio y, sobre todo, el control entre los poderes.

En consecuencia, por lo general, se puede señalar que el modelo parlamentario del unicameralismo no ha resultado el más adecuado para nuestra realidad política, por los siguientes argumentos:

a) Resquebraja el equilibrio de poderes del Estado, que constituye un principio fundamental del modelo democrático; según el cual, si bien el poder del Parlamento emana del pueblo, este debe ser ejercido respetando la separación de poderes, según el artículo 43 de la Constitución.

b) Genera inseguridad jurídica, por cuanto no ha sido infrecuente que, en la dación de importantes leyes, la mayoría parlamentaria las aprueba rápidamente precipitando el procedimiento regular; esto es, que las emite sin dictamen de las comisiones ordinarias, y/o, con las excepciones de someterlas a una segunda votación.

c) Quiebra el constitucionalismo histórico de nuestra modelo de organización parlamentaria republicana, de contar con una segunda Cámara de Senadores de representación de intereses generales del Estado y de reflexión en la expedición de las leyes.

Ahora bien, el considerar la implementación del sistema bicameral en el Parlamento se sustenta en varios motivos.

Una primera razón es histórica. Las constituciones peruanas optaron preferentemente por este modelo que juzgaron más democrático y representativo. Vinculado a ello, recuperar la estructura bicameral del Congreso en un país con más de 32 millones de habitantes, contribuirá al debate de normas y mejor representación para la complejidad de la sociedad peruana.

Una segunda razón tiene que ver con los motivos sustantivos que sostienen la propuesta: esta reforma contribuye a optimizar el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática. Por un lado, una segunda cámara reflexiva permitiría mejorar la calidad de las leyes en nuestro país. El bicameralismo contribuye a una mayor y mejor deliberación de las leyes. En un Congreso bicameral, las iniciativas legislativas deben ser debatidas al menos en dos oportunidades, una en la Cámara de Diputados y otra en la de Senadores, además en sus respectivas comisiones dictaminadoras. Esto garantiza un mayor intercambio de razones, lo que garantiza la aprobación de normas imparciales. Por otro lado, una de las principales ventajas de la bicameralidad es que fortalece los frenos y contrapesos dentro del Legislativo. El sistema bicameral constituye un control intraorgánico, pues permite una mayor reflexión en la toma de decisiones. En un Congreso bicameral, las leyes gozan de mayor legitimidad, entendiendo esta como la cualidad que poseen las normas de ser aceptadas y asumidas como vinculantes, desde un punto de vista no solo jurídico, sino también moral, por sus destinatarios. Nino se refiere a este punto cuando afirma que: “si todos aquellos que pueden ser afectados por una decisión han participado en la discusión y han tenido una oportunidad igual de expresar sus intereses y justificar una solución a un conflicto, esta será muy probablemente imparcial y moralmente correcta siempre que todos la acepten libremente y sin coerción”[36]. Finalmente, el bicameralismo contribuye también a reducir la inflación y contaminación legislativa: Con un Congreso bicameral el procedimiento legislativo es más complejo, se espera con ello que los congresistas tiendan a concentrar su atención en aquellas que consideran más relevantes para

[36] *Nino, C. (1997). La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, p. 166*

el país. Ello redunda directamente en la seguridad jurídica pues un mejor procedimiento legislativo incide en mejor calidad en la legislación. Así, por ejemplo, en lugar de leyes declarativas se opte por mociones de orden del día.

Una tercera razón relacionada con lo anterior es que existe un gran consenso sobre la necesidad de retomar la tradición de bicameralismo. Este consenso se refleja en la cantidad de proyectos de reforma constitucional que en estos 25 años de vigencia del unicameralismo han propuesto su reforma, así como una corriente de opinión de expertos en esa misma línea. significativo de la ciudadanía estaría dispuesto a aprobar el bicameralismo hoy. En la encuesta nacional urbano rural del Instituto de Estudios Peruanos de febrero de 2020, un 61% de las personas encuestadas manifestó estar a favor de que se retome la bicameralidad, pero sin aumentar el presupuesto del Congreso, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

TABLA 2. OPINIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA BICAMERALIDAD, SEGÚN EL IEP

¿USTED ESTÁ DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON QUE SE RETOME UNA CÁMARA DE SENADORES Y OTRA DE DIPUTADOS, PERO SIN AUMENTAR AL PRESUPUESTO DEL CONGRESO?	
De acuerdo	61%
En desacuerdo	32%
NS/NP	7%
Total	1207

Elaboración: IEP. | Fuente: IEP, 2020

En consecuencia, por razones democráticas, de seguridad jurídica e históricas, existe un consenso en el ámbito de la doctrina constitucional para entender que el bicameralismo constituye un sistema más adecuado que el unicameral, dado que, en última instancia, la composición de las cámaras y la calidad de los representantes constituye un elemento central, para buscar consensos en el quehacer parlamentario y moderar el poder absoluto que es proclive a establecerse en un modelo unicameral[37].

Por ello, el proyecto de ley de reforma constitucional que plantea reincorporar la bicameralidad tiende a fortalecer la democracia constitucional, al ajustar nuestro sistema parlamentario conforme al principio de equilibrio de poderes. Por tanto, se procura mejorar el funcionamiento de las labores legislativas, de control y representación, así como, remontar credibilidad de la opinión pública en el Congreso de la República, con la incorporación de la Cámara de Senadores y de Diputados.

4) Implementación de la bicameralidad en el Congreso

La Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos[38], establece lo siguiente:

[37]De Cabo, C. (1997). Contra el consenso, estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado Social. México: UNAM, p. 309.

[38]Publicada el 3 de mayo de 1994 en el diario oficial El Peruano.

> **Artículo 43.-** Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas.
> Si el resultado del referéndum deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

De esta disposición se desprenden las siguientes reglas:

- Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser modificada dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum.
- Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser modificada dentro de los dos años de su vigencia, salvo acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas.
- Una iniciativa sometida a referéndum que ha sido rechazada, no podrá ser reiterada hasta después de dos años.

Ahora bien, ¿cuáles son las iniciativas que pueden someterse a referéndum? Según el artículo 39 de la Ley N° 26300 son las siguientes:

> **Artículo 39.-** Procede el referéndum en los siguientes casos:
> a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206 de la misma.
> b) Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.
> c) Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior.
> d) En las materias a que se refiere el Artículo 190 de la Constitución, según ley especial.

De modo que, las iniciativas legislativas de reforma constitucional que pueden ser sometidas a referéndum son de dos tipos:

- Aquellas que son impulsadas por un número determinado de ciudadanos y que se hallan reguladas por los artículos 17 a 19 de la Ley N° 26300, y
- Aquellas que son impulsadas por quienes gozan de legitimidad para presentar proyectos de ley, y se aprueban de conformidad con el procedimiento previsto por el artículo 206 de la Constitución. Como se sabe esta norma constitucional prevé dos vías para la aprobación de una reforma constitucional: i) que cuente con el respaldo de la mitad más uno del número legal de congresistas y sea sometida luego a referéndum, o ii) que cuente con el respaldo de al menos 2/3 del número legal de congresistas en dos legislaturas consecutivas.

El primer tipo de iniciativas legislativas de reforma constitucional que pueden ser sometidas a referéndum se rigen por la Ley N° 26300, incluida, por supuesto, la prohibición de reiterar una iniciativa rechazada en referéndum hasta después de dos arios; mientras que el segundo tipo de iniciativas legislativas de reforma constitucional se rige por la Constitución y el Reglamento del Congreso, pues se trata de iniciativas que surgen y se desarrollan a instancia de este poder del Estado.

Dado que los proyectos de reforma constitucional que integraron el dictamen de la autógrafa aprobada que se sometió a referéndum fueron presentados por congresistas a través de sus grupos parlamentarios y por el Poder Ejecutivo, no es aplicable la prohibición prevista por el artículo 43 de la Ley N° 26300. Esta norma opera para aquellas iniciativas legislativas de reforma constitucional que son impulsadas por un número determinado de ciudadanos. Una interpretación contraria nos llevaría a ampliar los alcances de dicha norma, y a poner en cuestión la autonomía, en este case exclusiva y excluyente, del Congreso de la República para aprobar iniciativas de reforma constitucional.

5) Los principales contenidos de la reforma

El establecer nuevamente la Cámara de Senadores en la Constitución de 1993 supone también la recreación de la Cámara de Diputados, lo cual requiere de una tarea de ingeniería institucional; debido a que debe articularse política y racionalmente el nuevo diseño de la organización bicameral del Congreso. En este entendido, el Proyecto de Ley de reforma constitucional puede ser analizado en relación a dos criterios:

5.1) Las competencias del Congreso bicameral

Función legislativa

Si bien las Cámaras de Diputados y Senadores cumplen la función legislativa, la presente iniciativa ha establecido una división de competencias en razón a la materia legislativa. Así, el Senado gozaría de una reserva legislativa exclusiva para la ley de presupuesto, y, las leyes orgánicas, así como, para aprobar los tratados con materia legislativa, y, revisar mediante la dación de cuenta los decretos supremos del Poder Ejecutivo cuando declare los estados de emergencia, y los decretos de urgencia. Mientras que, la Cámara de Diputados tendría la competencia exclusiva para aprobar las leyes autoritativas de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, para que dicte los decretos legislativos, así como, para dar las leyes de demarcación territorial que presente el Poder Ejecutivo, pero, también, aprobar toda ley de reforma constitucional. De forma residual, las demás materias legislativas son competencias compartidas entre la Cámara de Diputados y la de Senadores; por consiguiente, por regla general todas las iniciativas de leyes se originarían en Diputados, y pasarían al Senado para su revisión. En caso el Poder Ejecutivo no promulgase la ley, el Presidente del Senado sería el encargado de hacerlo.

Función de control

Las competencias en materia del control parlamentario se distribuyen entre las dos Cámaras. Así, cuando el Poder Ejecutivo forme gobierno deberá pedir el voto de confianza de su Gabinete ante la Cámara de Diputados, y, en consecuencia, ésta puede interpelar y censurar a los ministros, sin perjuicio que puedan ser invitados por ambas Cámaras. Asimismo, cuando se produzca los supuestos de vacancia presidencial por incapacidad moral, esta deberá ser sancionada por la Cámara de Diputados y luego por la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados tendría competencia para crear comisiones investigadoras; así como, para formular acusación constitucional ante el Senado contra las altas autoridades, previstas en la Constitución, por infracción constitucional o delitos en el ejercicio de sus funciones. De modo que, le correspondería al Senado sancionar a los altos funcionarios, con la suspensión, inhabilitación o destitución. Un mecanismo del balance de poderes constituye la disposición prevista en el Proyecto de Ley para que el Presidente de la República pueda disolver solo la Cámara de Diputados en el supuesto de haber sido censurados dos gabinetes sucesivamente.

Función de representación

Dada la estructura del Estado integrada por organismos autónomos encargados de funciones constitucionales especializadas, los congresistas en tanto representantes del pueblo tienen competencias, a través de sus Cámaras, para designar a altas autoridades del Estado. Así, la Cámara de Senadores sería competente para ratificar a tres miembros del Banco Central de Reserva y a su Presidente, al Contralor General de la República, al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y, nombrar al Defensor del Pueblo, a los magistrados del Tribunal Constitucional, así como, ratificar los ascensos de los embajadores, generales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

5.2) La organización del Congreso bicameral

La composición del Congreso de la República
El Congreso estaría conformado por dos Cámaras: Diputados y Senadores. La primera integrada por cien representantes y la segunda por treinta. Una de las críticas al bicameralismo siempre ha sido el mayor costo para el erario nacional el restablecer el funcionamiento de una segunda cámara; sin embargo, la propuesta de mantener el mismo número de 130 congresistas, pero en dos Cámaras, 100 en Diputados y 30 en el Senado, no permite cuestionar económicamente esta medida.

Requisitos

Los requisitos para ser elegido senador son: ser peruano de nacimiento, haber cumplido 35 años, gozar de derecho de sufragio y contar con diez años de experiencia laboral. Alternativamente a este último requisito se establece el haber sido elegido diputado. Es menester que el Senado esté conformado por ciudadanos que cuenten con un perfil reflexivo, siendo la edad un criterio objetivo para la consecución de este fin. La experiencia comparada muestra que, principalmente, la edad es el criterio diferenciador respecto de los requisitos que se exigen a diputados y senadores para postular a ser congresistas. Asimismo, la exigencia mínima de treinta y cinco años es coherente con el diseño constitucional peruano en tanto la Constitución Política del Perú exige, a través de su artículo 110, que el Presidente de la República cuente con este mínimo de edad para ser elegido. Por otro lado, la experiencia es otro criterio objetivo que permite asegurar representantes más calificados de acuerdo a las competencias especiales que se le ha encargado a la Cámara de Senadores. Con ánimos de democratizar la representación en la Cámara de Senadores, se ha establecido que la experiencia exigida sea aquella referida a la propiamente laboral. Esto garantiza que los senadores sean personas con expertise y esto se vea reflejado en un idóneo ejercicio en el marco de sus funciones. De manera alternativa, se puede cumplir con este requisito a través de la experiencia en el mismo Congreso, toda vez que la labor propiamente legislativa puede coadyuvar a la especialidad que se procura para un representante en la Cámara de Senadores.

Elección de los congresistas

El Congreso estaría conformado por dos Cámaras: Diputados y Senadores. La primera se elige a través de un sistema de “microdistritos electorales” y, por su parte, los representantes de la Cámara de Senadores son elegidos a través del sistema de “macrodistritos electorales”.

El diseño de los distritos electorales propuesto es necesario para asegurar una mayor representatividad en las cámaras del Poder Legislativo. Así, al proponer que la Cámara de Diputados tenga un sistema de microdistritos -con una representación binominal, es decir, de dos diputados por microdistrito- lo que se busca es que la ciudadanía tenga una representación más directa que en el actual sistema que opta más por la representación en razón de los departamentos, así pues, ahora existirán mayor cantidad de distritos electorales originados en la agrupación de provincias, lo que conducirá a tener un Congreso más cercano a la ciudadanía, asegurando que las propuestas de los diputados responda más a las distintas realidades de las provincias del Perú.

Por otro lado, en el caso de la Cámara de Senadores, al ser este un órgano de mayor deliberación y con 30 escaños, se ha optado por el sistema de macrodistritos (agrupación de departamentos con criterios técnicos que serán definidos por ley), que no pierde el grado de representación como sería de optarse por un distrito único. De esa manera, los macrodistritos buscan expresar circuitos sociales mayores (macrodepartamentales) para seguir asegurando la representatividad. Finalmente, en la Cámara de Senadores, se plantea la lista cerrada y bloqueada, en la medida en que se coincide con quienes buscan promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas. De otro lado, en la Cámara de Diputados, la propuesta de 50 microdistritos electorales busca acercar la representación y empoderar a la ciudadanía, al permitir a los peruanos y peruanas señalar su preferencia específica por determinado candidato o candidata.

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

La presente iniciativa modifica parcialmente la Constitución Política por lo que tendrá un impacto en las distintas normas que desarrollan sus alcances. Específicamente, tendrá un impacto en Reglamento del Congreso.

TABLA 3. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.	**Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por l**a Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con el voto de la mitad más uno del número legal en cada una de ellas, antes de su ratificación por el Presidente de la República**, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por la Cámara de Senadores los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.
Artículo 57.- El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso. Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.	**Artículo 57.-** El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a estos sin el requisito de la aprobación previa de **la Cámara de Senadores**, en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos cases, debe dar cuenta a la **Cámara de Senadores.** Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta a la **Cámara de Senadores**. En el caso de los tratados sujetos a aprobación de **la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores**, su denuncia requiere aprobación previa de **estos.**
Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. (…)	**Artículo 77.-** La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba **la Cámara de Senadores.** La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. (...)

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.	**Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por l**a Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con el voto de la mitad más uno del número legal en cada una de ellas, antes de su ratificación por el Presidente de la República**, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por la Cámara de Senadores los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.
Artículo 80.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución. Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo. Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.	**Artículo 80.-** El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, **ante la Cámara de Senadores**, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución. Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo. Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante la Cámara de Senadores tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.
Artículo 82.- La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.	**Artículo 82.-** La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por la Cámara de Senadores, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros. Puede ser removido por dicha Cámara por falta grave, por igual número de votos.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 85.- El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales. Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta al Congreso.	**Artículo 85.-** El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales. Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta a la Cámara Senadores.
Artículo 86.- El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular algunos. El Congreso puede removerlos por falta grave. En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.	**Artículo 86.-** El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. **La Cámara de Senadores** ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular alguno. **La Cámara de Senadores** puede removerlos por falta grave **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros.** En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.
Artículo 87.- El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. (…) El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.	**Artículo 87.-** El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. (…) El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. **La Cámara de Senadores** lo ratifica.
Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única. El número de congresistas es de ciento veinte. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso. Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.	**Artículo 90.-** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: **La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.** **La Presidencia del Congreso será ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores desde la instalación y durante la primera legislatura, alternándose con el Presidente de la Cámara de Diputados en cada año del periodo parlamentario, que comprende dos (2) legislaturas.** **El territorio de la República se divide en macrodistritos electorales para la elección de Senadores y en microdistritos electorales para la elección de Diputados, de acuerdo a Ley.** **La Cámara de Senadores está compuesta por treinta (30) senadores. Para ser elegido Senador se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido treinta y cinco (35) años, gozar de derecho de sufragio y contar con diez (10) años de experiencia laboral o haber sido elegido diputado.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 92.- La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. (…)	**Artículo 92.-** La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. Los congresistas deben declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, bajo responsabilidad, conforme a ley. El mandato de congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización de su respectiva Cámara, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. (…)
Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.	**Artículo 96.-** Cualquier congresista puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios para su **labor parlamentaria.** El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento **de cada Cámara**. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.
Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. (…)	**Artículo 97.-** La **Cámara de Diputados** puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. (...)
Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.	**Artículo 99.-** Corresponde a la **Cámara de Diputados** acusar ante la **Cámara de Senadores**: al Presidente de la República; a los **congresistas**; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los **jueces** de la Corte Suprema; a los Fiscales Supremos, al Defensor del Pueblo; al Contralor General de la República por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. **La acusación por infracción constitucional y la comisión de delito en ejercicio de la función se aprueba con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.	**Artículo 100.-** Corresponde **a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados,** así como suspender o no al funcionario acusado, o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado queda en suspenso en el ejercicio de su función y tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado. **En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación actúa conforme a sus atribuciones para tipificar el hecho objeto de la autorización de procesamiento penal denunciando ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días.** La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los **términos de la formalización de la investigación preparatoria o de la acusación fiscal** no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.”
Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. (…)	**Artículo 101.- La Comisión Permanente funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Se compone de diez (10) senadores y veinte (20) diputados elegidos por sus respectivas Cámaras, bajo un criterio de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, lo que incluye a los Presidentes de cada Cámara en calidad de miembros natos. La preside el Presidente del Congreso.** **(…)**
Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. 3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución. 4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General. 5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución. 6. Ejercer el derecho de amnistía. 7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. 8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional. 9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país. 10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.	**Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. 3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución. 4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General. 5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución. 6. Ejercer el derecho de amnistía. 7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. 8. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	Artículo 102-A.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: **1. Presentar proyectos de ley de reforma constitucional y de leyes orgánicas.** **2. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.** **3. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.** **4. Pronunciarse, en última instancia, sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Congreso de la República.** **5. Declarar si hay o no lugar a formación de causa y resolver las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados** **6. Aprobar la Ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República.** **7. Aprobar los tratados de conformidad con la Constitución.** **8. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.**
	Artículo 102-B.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: **1. Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.** **2. Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.** **3. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.** **4. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.**
Artículo 104.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.	**Artículo 104.- La Cámara de Diputados** puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. **El procedimiento de otorgamiento de facultades legislativas por parte de la Cámara de Diputados se realiza de acuerdo al Reglamento.** No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta a la **Cámara de Diputados** o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.	**Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por cada Cámara. Debe contar con dictamen de la respectiva Comisión, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.** **Los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados son revisados por la Cámara de Senadores. Cuando la Cámara de Senadores desapruebe o modifique un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, esta podrá insistir en su propuesta inicial; para ello, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara de Senadores, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos, en cuyo caso, se tendrá por no aprobada. Si no se obtiene dicha votación, se tiene por aprobada la propuesta de la Cámara de Diputados.**
Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.	**Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.** **Los proyectos de leyes orgánicas se tramitan como cualquier ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara.**
Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.	**Artículo 108.-** La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a la **Cámara de Senadores** en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley, el Presidente del Congreso la promulga con el voto de más de la mitad del número legal de los miembros de cada Cámara.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.	**Artículo 113.-** La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por no menos de los dos tercios del número **legal de miembros de cada Cámara.** 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso de la **Cámara de Senadores** o no regresar a él dentro del plazo fijado, y 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.
Artículo 115.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. (…)	**Artículo 115.-** Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República y asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente de la **Cámara de Senadores**. Si el impedimento es permanente, el Presidente de la **Cámara de Senadores** convoca de inmediato a elecciones. (…)
Artículo 117.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.	**Artículo 117.-** El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la **Cámara de Diputados**, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.
Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República: (…) 12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso. (…) 19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia. (…)	**Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República: (...) 12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, **con cargo a dar cuenta a la Cámara de Senadores.** (...) 19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta **a la Cámara de Senadores.** El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia. (...)

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 129.- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.	**Artículo 129.-** El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones **de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados** y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias de cada Cámara para la estación de preguntas.
Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. (…)	**Artículo 130.-** Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre a la **Cámara de Diputados,** en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. (...)
Artículo 131.- Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.	**Artículo 131.-** Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando la **Cámara de Diputados**, los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de diputados. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. La **Cámara de Diputados** señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.”
Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. (…)	**Artículo 132.-** La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de **diputados.** Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de **diputados.** (...)

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.	**Artículo 133.-** El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante la **Cámara de Diputados** una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.”
Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.	**Artículo 134.-** El Presidente de la República está facultado para disolver la **Cámara de Diputados** si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. En ningún caso, podrá disolver la **Cámara de Senadores.** El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva **Cámara de Diputados.** Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. **La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara disuelta.** No puede disolverse la **Cámara de Diputados** en el último año de su mandato ni bajo estado de sitio. Disuelta la **Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No existen otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.
Artículo 135.- Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.	**Artículo 135.- Reunida la nueva Cámara de Diputados**, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo de Ministros haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la **Cámara de Senadores.**
Artículo 136.- Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial. El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto.	**Artículo 136.-** Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, la **Cámara de Diputados** disuelta se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial. **La Cámara de Diputados** así **elegida** sustituye a la anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional de la Cámara de Diputados disuelta.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 137.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: (…) 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.	**Artículo 137.-** El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta a la **Cámara de Senadores** o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: (…) 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación de la **Cámara de Senadores.**
Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (…) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. (…)	**Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de las **Cámaras de Diputados** cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. (...)
Artículo 145.- El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso.	**Artículo 145.-** El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante la **Cámara de Senadores.**
Artículo 157.- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.	**Artículo 157.-** Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo de la **Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.
Artículo 159.- Corresponde al Ministerio Público: (…) 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.	**Artículo 159.-** Corresponde al Ministerio Público: (...) 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a la Cámara de Diputados, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 137.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: (…) 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.	**Artículo 137.-** El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta a la **Cámara de Senadores** o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: (…) 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación de la **Cámara de Senadores.**
Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (…) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. (…)	**Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de las **Cámaras de Diputados** cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. (...)
Artículo 145.- El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso.	**Artículo 145.-** El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante la **Cámara de Senadores.**
Artículo 157.- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.	**Artículo 157.-** Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo de la **Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.
Artículo 159.- Corresponde al Ministerio Público: (…) 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.	**Artículo 159.-** Corresponde al Ministerio Público: (...) 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a la Cámara de Diputados, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 160.- El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.	**Artículo 160.-** El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en la Cámara de Senadores.
Artículo 161.- (…) El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas. (…) El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.	**Artículo 161.-** (...) El Defensor del Pueblo es elegido y removido por la **Cámara de Senadores** con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas. (...) El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los jueces supremos.
Artículo 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. El Defensor del Pueblo presenta informe al Congreso una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones. El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.	**Artículo 162.-** Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. El Defensor del Pueblo presenta informe a la Cámara de Senadores una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones. El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y ante la Cámara de Senadores.
Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones: (…) Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.	**Artículo 178.-** Compete al Jurado Nacional de Elecciones: (...) Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante la Cámara de Senadores.
Artículo 201.- (…) Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata. Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.	**Artículo 201.-** (...) Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser **juez** de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata. Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por la **Cámara de Senadores** con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. (…)	**Artículo 206.-** Toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de los miembros de cada Cámara, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo de cada Cámara se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de los miembros de cada Cámara. (…)

Elaboración propia.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1) Identificación del problema

El actual Congreso de la República se rige por un sistema unicameral, el cual -si bien trae consigo valiosos beneficios- cuenta con evidentes desventajas en comparación con el sistema bicameral. Este último contribuye a una mayor y mejor deliberación de las leyes, y sigue la tendencia histórica de nuestro país de haber adoptado tal modelo.

3.2) Contextualización del problema

El sistema unicameral fue instituido en 1993, con la nueva Constitución Política, y desde entonces han surgido varias iniciativas legislativas para el retorno del Congreso a la bicameralidad. Asimismo, la población ha manifestado en distintas ocasiones su apoyo a estas iniciativas, debido a la calidad de leyes promulgadas por el Parlamento y que serían mejor revisadas si este fuera uno de composición bicameral.

3.3) Identificación de efectos

Respecto a efectos relativos a los derechos humanos y/o constitucionales, no existe mayor repercusión debido a que las funciones del Congreso de la República seguirán siendo las mismas, mas no su organización interna. Cabe mencionar que, con el sistema bicameral, los proyectos de leyes relativas a derechos humanos y/o constitucionales tendrán una mejor elaboración y discusión por parte del Poder Legislativo.

Sobre los efectos relativos a aspectos económicos, sociales e institucionales, la presente propuesta legislativa modifica diversos artículos de la Constitución Política, a fin de que el Congreso de la República se rija por un sistema bicameral. Bajo este, las funciones inherentes al Poder Legislativo sean cumplidas de manera adecuada debido a que a través de la bicameralidad se genera un espacio de reflexión en la Cámara de Senadores, que facilita la mejora respecto a la calidad de las leyes, al actuar esta última como espacio de revisión de lo adoptado por la Cámara de Diputados.

Además, la estructura bicameral facilita el ejercicio de los principios de deliberación pública y permite una mayor reflexión y debate de las iniciativas legislativas, y desincentiva la aprobación excesiva de normas que pueden afectar el principio de seguridad jurídica. De igual manera, la propuesta permite el adecuado ejercicio de la función política del Parlamento al delimitar la actuación que tiene cada una de las Cámaras sobre este eje, lo cual permite una mejor forma de trabajo por medio de la distribución de funciones compartidas y exclusivas, estas últimas trazadas sobre la base de la naturaleza de cada Cámara. Con esto, nos referimos a las funciones de control y de representación, en los que hay repercusiones no solo en la sociedad civil, sino en el propio aparato estatal.

Por último, la presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que las materias reguladas en la presente iniciativa no implican la implementación de medidas o acciones que signifiquen, entre otras, el aumento del número de congresistas y, por lo tanto, no varía el presupuesto asignado al Congreso de la República. Como puede apreciarse en su contenido, las reformas planteadas se circunscriben a la regulación del sistema bicameral en el Congreso de la República y a la delimitación de las funciones que les competen a las Cámaras de Diputados y de Senadores.

En cuanto a los efectos relativos a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general, debe recordarse que en distintas ocasiones la ciudadanía ha manifestado su posición a favor de retornar al sistema bicameral. Asimismo, la presente iniciativa de reforma constitucional permite que el Congreso optimice su funcionamiento, lo cual tendrá como consecuencia un beneficio para la sociedad y también el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho, puesto que la reforma en cuestión se basa en los principios de democracia representativa y, a su vez, fomenta la calidad de la función parlamentaria.

3.4) Clasificación de efectos

Efectos directos

Las principales ventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:

- Revisión de lo adoptado en la Cámara de Diputados por la Cámara de Senadores, lo que facilita la mejora de la calidad de las leyes.
- Mejor distribución de funciones en el Parlamento, la cual garantiza un mejor funcionamiento del Poder Legislativo en lo respectivo a sus funciones de control y de representación.
- Las principales desventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:
- La labor legislativa se realizará de manera más lenta y engorrosa, por lo que no habrá celeridad en este tipo de actividades por parte del Congreso en su conjunto.

Efectos indirectos

Las principales ventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:

- Fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho y de los principios de democracia representativa.
- Responder a las demandas de la sociedad civil al tener el Congreso un mejor funcionamiento.
- Consolidar un marco jurídico coherente y no arbitrario.
- Las principales desventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:
- Las dos cámaras podrían entrar en una situación de conflicto debido a sus distintas posiciones para la elaboración de leyes.
- Posibles gastos al erario nacional debido al establecimiento y funcionamiento de dos cámaras del Congreso.

3.5) Matriz de involucrados

Los principales grupos implicados y destinatarios de los efectos de la presente iniciativa son los siguientes:

TABLA 4. MATRIZ DE INVOLUCRADOS

GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
Congreso de la República (Poder Legislativo)	Interesado en desempeñar mejor sus funciones legislativas, de control y de representación.	Su organización interna se rige por el sistema unicameral, el cual tiene desventajas para sus labores, principalmente, las de carácter legislativo.	Representa al Poder Legislativa y contempla funciones legislativas, de control y de representación.
Poder Ejecutivo y Poder Judicial	Interesados en la consolidación del equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Estado.	Si otro poder del Estado presenta dificultades, afectará a todo el conjunto y el principio de separación de poderes.	Los recursos y mandatos propios del Ejecutivo y Poder Judicial.
Organismos autónomos	Interesados en desempeñar sus funciones según el marco constitucional.	Varios de los principales cargos de estos organismos son elegidos por el Congreso.	Diversos recursos y mandatos establecidos en la Constitución.
Ciudadanía en general	Interesada en el mejor funcionamiento del Congreso en cuanto a sus labores legislativas, de control y de representación.	Cuestionamientos al sistema unicameral debido a sus desventajas para el funcionamiento del Congreso.	Fiscalización de las instituciones públicas y los poderes del Estado.

Elaboración propia.

3.6) Análisis integral

La presente iniciativa presenta efectos no susceptibles de valoración, como se aprecian en las siguientes tablas:

TABLA 5. EFECTOS NO SUSCEPTIBLES DE UNA VALORIZACIÓN

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Congreso de la República Poder Ejecutivo y Poder Judicial Organismos autónomos Ciudadanía en general	Grupos interesados en mantener la unicameralidad	El retorno a la bicameralidad del Congreso de la República permite un mejor funcionamiento de este, que repercute en distintos ámbitos de la sociedad civil y del propio Estado. Ciertamente, sus funciones legislativas, de control y de representación tendrán un marco más adecuado para que sean cumplidas. Solo los grupos interesados en mantener la unicameralidad, ya sea por las ventajas que trae este sistema, serían los afectados por esta medida.

Elaboración propia.

La presente iniciativa legislativa es una propuesta que retoma el camino histórico del país bajo el amparo del sistema bicameral del Congreso de la República. Debe notarse que los beneficios de una reforma constitucional que establece el sistema bicameral han sido ya identificados en iniciativas de similar naturaleza, como, por ejemplo, en el dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, expedido en virtud de la Ley N° 26700. Además, la población ha mostrado su apoyo a este tipo de iniciativas.

Ahora bien, los motivos sustantivos que sostienen la propuesta atienden a que la reforma contribuye a optimizar el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática. Por un lado, una segunda cámara reflexiva permitiría mejorar la calidad de las leyes en nuestro país. El bicameralismo contribuye a una mayor y mejor deliberación de las leyes. Por otro lado, esta organización de funciones permite una mejor forma de trabajo por medio de la distribución de funciones compartidas y exclusivas, estas últimas trazadas sobre la base de la naturaleza de cada Cámara y referidas a sus labores de control y de representación.

En vista de los antecedentes históricos del país, esta propuesta resulta claramente viable. Asimismo, las demandas de la población y las ventajas que trae consigo el sistema bicameral respecto al unicameral, no deja lugar a dudas de la necesidad de su implementación.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente norma se enmarca en lo dispuesto en el Acuerdo Nacional en cuanto a su primera política de Estado que dispone el "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho". Con ello, el Estado se compromete a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Así, se declara que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

5.4.
INSUMOS PARA ACELERAR LA INCORPORACIÓN DE LA PARIDAD Y ALTERNANCIA

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA DE LA LEY 30996, LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL, SOBRE PARIDAD Y ALTERNANCIA EN LISTAS CONGRESALES

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA DE LA LEY 30996, LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL, SOBRE PARIDAD Y ALTERNANCIA EN LISTAS CONGRESALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto derogar la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, a fin de que el artículo 116 de la Ley 26859 relativo a paridad y alternancia en elecciones congresales sea de aplicación inmediata y no de carácter progresivo.

Artículo 2.- Derogación de la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional
Derogase la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de 2020.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Uno de los sectores con representación disminuida dentro del Congreso de la República, a pesar de tener más del 50% de electores en el padrón electoral son las mujeres . Como es sabido, las cuotas electorales, medidas de paridad y mandatos de posición (como la alternancia) son medidas de acción afirmativa que permiten incluir a grupos poco representados como son las mujeres. Estas medidas parten de la premisa de que las relaciones desiguales existentes en las sociedades inciden también en el sistema político , lo cual incide también en el derecho a ser elegido o elegida.

Por otro lado, 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 N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

También cabe advertir la clara tendencia en la región de implementar cuotas de género con mandato de alternancia, que surge como parte de la política de luchar contra la exclusión y subordinación de las mujeres en la vida política y social[41]. Dicha tendencia se puede apreciar en la siguiente tabla:

TABLA 1. COMPARATIVO DE DATOS SOBRE MEDIDAS PARA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	AÑO DE INTRODUCCIÓN Y MODIFICACIONES DE LA CUOTA DE GÉNERO	CUOTA DE GÉNERO	ALTERNANCIA
Argentina	1991 (2001, 2017)	50%	Sí
Brasil	1995 (1997, 2009)	30%	No
Bolivia	1997 (1999, 2005, 2010)	50%	Sí
Chile	2015	40%	No
Colombia	2000	30%	No
Ecuador	1997 (2000, 2009)	50%	Sí
México	2002 (2004, 2012, 2017)	50%	Sí
Venezuela	1998	40%	Sí

Fuente: Constituciones y leyes electorales de cada país. | Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

[41]Ver al respecto Freidenberg, Flavia y Sara Lajas Garcia. [Leyes vs Techos] Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Aut6norna de México, Documento de Trabajo, N° 196, junio de 2017; y Htun, Malay Jennifer Piscopo. Women in politics and policy in Latin America and the Caribbean. Conflict Prevention and Peace Forum CPPF Working Papers on Women in Politics, 2014, N° 2.

Precisamente, en atención a este marco nacional e internacional y a la necesidad de implementar la paridad y alternancia de género en el contexto peruano, se adoptó la Ley N° 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional[42], en el año 2019. Esta ley modificó el artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el cual establece que las listas al Congreso de la República, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. Sin lugar a dudas, este resultó un gran avance para garantizar la igualdad política de la mujer en dicho ámbito.

No obstante, en la misma Ley N° 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, se dispuso una tercera disposición complementaria transitoria que establece una aplicación progresiva de lo antes señalado. De este modo, dicha disposición señala lo siguiente:

> **TERCERA. Aplicación progresiva de la modificación del artículo 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones**
>
> La medida afirmativa indicada en el artículo 116 se aplica de manera progresiva, de la siguiente manera:
>
> 1. Elecciones Generales del año 2026.- Las listas de candidatos al Congreso de la República deben incluir cuarenta y cinco por ciento (45%) de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer.
> 2. Elecciones Generales del año 2031.- Las listas de candidatos al Congreso de la República deben incluir cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer.

Por consiguiente, la plena aplicación de esta norma será efectuada para las elecciones generales que se realizarán aún dentro de diez años. Este largo período de tiempo no es necesario para que se pueda implementar el referido artículo 116, al contrario, socava la razón de ser del mismo puesto que retrasa la obligación de garantizar la igualdad política de las mujeres en el Congreso de la República. Adicionalmente, esta progresiva aplicación de más de diez años va en contra de la tendencia regional de introducir cuotas de género desde incluso años anteriores al presente.

Finalmente, siguiendo esta lógica, no es posible señalar argumentos que justifiquen adecuadamente esta aplicación progresiva de diez años. En ese sentido, resulta imprescindible que no se retrase más la aplicación plena de la norma sobre paridad y alternancia en favor de las mujeres y sea vigente para las próximas elecciones generales de 2021.

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

La norma propuesta deroga la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, la cual establece la aplicación progresiva del inciso 3 del artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

[42] Publicada el 27 de agosto de 2019 en el diario oficial El Peruano.

TABLA 2. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TERCERA. Aplicación progresiva de la modificación del artículo 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones La medida afirmativa indicada en el artículo 116 se aplica de manera progresiva, de la siguiente manera: 1. Elecciones Generales del año 2026.- Las listas de candidatos al Congreso de la República deben incluir cuarenta y cinco por ciento (45%) de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. 2. Elecciones Generales del año 2031.- Las listas de candidatos al Congreso de la República deben incluir cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer.	Derogado.

Elaboración propia.

De esta manera, el inciso 3 del artículo 116 de la Ley N° 26859 sería una norma de aplicación inmediata para las elecciones de 2021 y no tendría que efectuarse una aplicación progresiva hasta las elecciones de 2031. El artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece lo siguiente:

> **Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso de la República, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera:**
>
> 1. Postulación en elecciones internas o primarias
>
> En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por no menos del cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres, ubicados de forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual.
>
> 2. Lista resultante de las elecciones internas o primarias
>
> La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la cuota mínima de cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima.
>
> **3. Lista de candidatos para las elecciones generales**
>
> **En la lista al Congreso de la República, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer.**
>
> (resaltado nuestro)

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1) Identificación del problema

La Ley Orgánica de Elecciones contempla la paridad y alternancia, estableciendo que las listas congresales deben contar con 50% de mujeres. No obstante, la Ley N° 30996 prescribió la aplicación progresiva de esta disposición, para que recién sea aplicable en su totalidad para las elecciones de 2031.

3.2) Contextualización del problema

La Ley Orgánica de Elecciones ya establece la paridad y alternancia en listas congresales, las cuales deben contar con 50% de mujeres. Sin embargo, la aplicación total de esta disposición se ha retrasado hasta el año 2031. Esto va en contra de la tendencia regional respecto a paridad y género; además, no hay razón objetiva para retrasar su aplicación, aun más cuando las mujeres precisan de representación congresal en el contexto peruano.

3.3) Identificación de efectos

Respecto a efectos relativos a los derechos humanos y/o constitucionales, la presente iniciativa garantizará la igualdad política de la mujer. Esta es una obligación de derechos humanos que tiene el Estado peruano, conforme a instrumentos internacionales como 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), entre otros. De esta manera, hacer efectivas estas cuotas en favor de las mujeres impacta positivamente en los derechos de este grupo, tanto por quienes podrán postular y por quienes son representadas por ellas.

Sobre los efectos relativos a aspectos económicos, sociales e institucionales, la propuesta no solo se enmarca en las obligaciones internacionales que tiene el Estado peruano, sino que también promueve lo establecido en su legislación nacional sobre la igualdad de género (Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre. Por otro lado, hacer efectiva la disposición de la Ley Orgánica de Elecciones mejorará la participación política y la representatividad de las mujeres en el Congreso de la República. Con ello, la composición del Parlamento para el período 2021-2026 contará con un mayor número de mujeres a comparación de años anteriores. Los partidos políticos tendrían entonces que preparar sus listas congresales para las elecciones de 2021, cumpliendo con la obligación que la mitad de estas se encuentren conformadas por mujeres.

En cuanto a los efectos relativos a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general, basta referirse a lo antes señalado para contemplar el impacto positivo que tendrá esta medida en las mujeres. Las mujeres son un grupo en situación de vulnerabilidad, debido a la situación en desventaja que se encuentran en diversos ámbitos respecto de los hombres, la cual tienen dificultades de cambiar por, entre otras razones, la falta de representación en el gobierno. Con listas congresales conformadas el 50% por mujeres y que participen en el año 2021, las iniciativas legislativas provenientes y destinadas a este grupo de la población tienen más posibilidades de efectivizarse en el corte plazo.

3.4) Clasificación de efectos

Efectos directos

Las principales ventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:

- Efectivizar la disposición actual sobre paridad y alternancia en elecciones congresales, de conformidad con el marco jurídico nacional e internacional.
- Garantizar que la mitad de personas que participen como candidatas de los partidos políticos en las elecciones congresales sean mujeres.

- Propiciar que el Congreso de la República esté conformado por más mujeres.

No se identifican desventajas consideradas como efectos directos.

Efectos indirectos

Las principales ventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:

- Efectivizar de las iniciativas legislativas de mujeres en el corto plazo.
- Aprobación de iniciativas legislativas dirigidas a favor de las mujeres.
- Las mujeres peruanas contarán con debida representación en el Congreso de la República.

No se identifican desventajas consideradas como efectos indirectos.

3.5) Matriz de involucrados

Los principales grupos implicados y destinatarios de los efectos de la presente iniciativa son los siguientes:

TABLA 3. MATRIZ DE INVOLUCRADOS

GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
Congreso de la República	Interesado en tener una composición que represente debidamente a la población general, entre ellas, mujeres.	Las cuotas de paridad y alternancia respecto al 50% de mujeres en listas congresales tienen una aplicación progresiva hasta las elecciones de 2031.	Facultades legislativas, de control y de representación que incide en las mujeres.
Jurado Nacional de Elecciones	Interesado en cumplir las disposiciones electorales sobre paridad y alternancia en listas congresales.	Las cuotas de paridad y alternancia respecto al 50% de mujeres en listas congresales tienen una aplicación progresiva hasta las elecciones de 2031.	Cuenta con la facultad de fiscalizar los procesos electorales.
Partidos políticos	Interesados en fortalecer su composición e invocar mayor participación y apoyo ciudadano.	Los partidos políticos no tienen suficientes medidas para incentivar la participación política de las mujeres.	Participación y fortalecimiento del sistema político del país.
Mujeres	Interesadas en tener mayores posibilidades de participar en elecciones congresales y en estar debidamente representadas.	Las mujeres tienen poca representación en cargos de elección popular, como el Congreso, y necesitan de cuotas para garantizar sus derechos políticos.	Fiscalización de las instituciones públicas y participar en procesos electorales.

Elaboración propia.

3.6) Análisis integral

La presente iniciativa presenta efectos no susceptibles de valoración, como se aprecian en la siguiente tabla:

TABLA 4. EFECTOS NO SUSCEPTIBLES DE UNA VALORIZACIÓN

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Congreso de la República Poder Ejecutivo y Poder Judicial Organismos autónomos Ciudadanía en general	Grupos interesados en mantener la unicameralidad	El retorno a la bicameralidad del Congreso de la República permite un mejor funcionamiento de este, que repercute en distintos ámbitos de la sociedad civil y del propio Estado. Ciertamente, sus funciones legislativas, de control y de representación tendrán un marco más adecuado para que sean cumplidas. Solo los grupos interesados en mantener la unicameralidad, ya sea por las ventajas que trae este sistema, serían los afectados por esta medida.

Elaboración propia.

La presente iniciativa legislativa es una propuesta que hace efectiva una disposición ya contemplada, pero que ha sido injustificadamente retrasada su aplicación hasta el año 2031. Como se puede apreciar, solo se pueden identificar beneficios y ventajas en los efectos de hacer vigente esta medida en la prontitud, a fin de que, para las elecciones congresales de 2021, se cuente con un Congreso con mayor representación de mujeres. Esta propuesta es viable y necesaria para garantizar los derechos políticos de más de la mitad de la población peruana.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la segunda política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la "Democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos", por la cual el Estado se compromete promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con derogar la implementación progresiva sobre la paridad y alternancia de género en las elecciones congresales, y establecer su aplicación inmediata, se busca agilizar la representación plena de las mujeres en el Congreso de la República y favorecerá la participación de la ciudadanía en general para la toma de decisiones públicas respecto a este ámbito.

5.5.

INSUMOS PARA LA MEJORA EN LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, Y LA LEY 30424, LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, Y LA LEY 30424, LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar artículos de la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, respecto al financiamiento de organizaciones políticas.

Artículo 2.- Modificación de diversos artículos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas
Modifícanse los artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 36-A, 36-C, 39 y 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

Artículo 28.- Financiamiento de las organizaciones políticas
Las organizaciones políticas reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley. **Se rige por los criterios de transparencia y rendición de cuentas."**

Artículo 29.- Financiamiento público directo
Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.
Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto válido para elegir representantes al Congreso.
Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la elección, **en la realización y difusión de actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, sus gastos de funcionamiento ordinario, la adquisición de inmuebles, así como actividades del proceso electoral.**
La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un sesenta por ciento (60%) en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un cuarenta por ciento (40%) en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.
La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo."

Artículo 30.- Financiamiento privado
Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante:
a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aporte correspondiente.
b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, que, **en época no electoral, no superen al año las cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. Desde la convocatoria al proceso electoral hasta el día de la elección, no superen doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por el total de actividades en su conjunto.**
La organización política debe informar de las actividades a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de siete (7) días previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva.

La organización política identifica a los participantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación.
d) Los créditos financieros que concierten.
e) Los legados.
Todo aporte privado en dinero, que supere **diez por ciento (10%)** de la Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero.
Los aportes privados en especie **y los que no superen el diez por ciento (10%) de la Unidad Impositiva Tributaria,** se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda. **La entidad bancaria debe identificar a los que efectúen depósitos, retiros y transferencias en la cuenta de una organización política.**
La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta.
Estas disposiciones son exigibles desde la etapa previa de la convocatoria al proceso electoral.
Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran **en los libros contables de la organización política."**

"

Artículo 31.- Fuentes de financiamiento prohibidas
Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de:
(...)
f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o **crimen organizado.** La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena. **El Poder Judicial debe informar mediante un portal web de acceso partidario y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere este literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en este literal, quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe. No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web.**
g) Fuente anónima o si se desconoce su origen.
Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.
Estas prohibiciones son permanentes e incluyen el periodo previo a la convocatoria al proceso electoral.
Los candidatos no pueden recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de la organización política por la que postulan y según los límites y prohibiciones regulados en la presente ley."

Artículo 32.- Administración de los fondos de la organización política
La recepción y el gasto de los fondos partidarios **son competencia y responsabilidad exclusiva de la tesorería.** A tales efectos, **las organizaciones están obligadas a abrir una cuenta** en el sistema financiero nacional según **las disposiciones que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Esta cuenta no está protegida por el secreto bancario y es supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**
El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos."

Artículo 33.- Régimen tributario
El régimen tributario aplicable a las **organizaciones políticas** es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos."

Artículo 34. Verificación y control
34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, **de acuerdo a lo previsto en la presente ley y a lo regulado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**
34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales podrá requerir información adicional a las organizaciones políticas para que presenten una relación del detalle de aportes y demás información que considere pertinente.**
34.4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, vencido el plazo de presentación de informes y dentro del plazo de seis (6) meses, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, **dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador previsto en la presente ley.**
34.5. Las organizaciones políticas presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de las aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los plazos de presentación, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral. En el caso de las elecciones internas, la organización

política consolida los informes de los postulantes y los remite a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de sesenta (60) días desde la realización de las elecciones internas.
34.6. Solo se considera válida la información económico-financiera que las organizaciones políticas presenten ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, suscrita por el representante legal y por el tesorero titular y/o suplente, respectivamente, con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas.
34.7. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas. En dicho supuesto, la organización política y la Oficina Nacional de Procesos Electorales deben entregar dicha información en un plazo máximo de **treinta (30) días calendario una vez que se haya solicitado.**
34.8. La Oficina Nacional de Procesos Electorales requiere información a entidades públicas y privadas, para la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas, las que deben entregarse bajo responsabilidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales. La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica la relación de las entidades que incumplan con remitir la información solicitada.
34.9 La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece y regula mecanismos para el registro, uso y envío de la información financiera a través de sistemas informáticos basados en las tecnologías de información y comunicación.
34.10 En caso de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales advierta indicios de la presunta comisión de delitos, pone en conocimiento del Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones."

Artículo 35.- Publicidad de la contabilidad
Las organizaciones políticas llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones **en los que se registra la información económico-financiera referente al financiamiento público directo, así como la referida al financiamiento privado, para ser reportados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**
Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas.
La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica en su portal institucional la información financiera presentada por las organizaciones políticas, así como los informes técnicos que emite."

Artículo 36.- Infracciones
Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley.
Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves.
a) Constituyen infracciones leves:
1. No contar con una cuenta en el sistema financiero.
2. Carecer de un Tesorero con poderes vigentes inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

3. No tener libros contables actualizados. Se consideran que no están actualizados si el retraso es mayor a tres (3) meses.
b) Constituyen infracciones graves
1. No expedir el recibo de aportaciones recibidas en efectivo o en especie conforme a lo previsto en el artículo 30 de la presente ley.
2. No informar sobre la relación de los participantes de las actividades proselitistas.
3. Recibir aportes en efectivo superiores al diez por ciento (10%) de una Unidad Impositiva Tributaria fuera del sistema financiero.
4. No llevar libros de contabilidad.
5. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones leves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
c) Constituyen infracciones muy graves
1. Recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o tesorero descentralizado de la organización política.
2. No presentar los informes sobre los aportes e ingresos recibidos, así como los gastos efectuados durante la campaña, en el plazo establecido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
3. En el caso de una alianza electoral, no informar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el aporte inicial de las organizaciones políticas que la constituyen.
4. Recibir las organizaciones políticas aportes mayores a los permitidos por la presente ley.
5. Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.
6. Recibir aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.
7. Contratar, en forma directa o por terceras personas, propaganda electoral de cualquier modalidad en radio o televisión.
8. Utilizar el financiamiento público directo para fines diferentes a los señalados en la presente ley.
9. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones graves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales."

Artículo 36-A. Sanciones
El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:
(...).
Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso.
Las multas impuestas a las organizaciones políticas por las infracciones a las normas sobre financiamiento son cobradas coactivamente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
Las multas impuestas constituyen recursos directamente recaudados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales."

Artículo 36-C.- Sanciones políticas
Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas.
De verificarse el incumplimiento del pago de la multa por infracciones graves y muy graves por un periodo mayor a seis meses, el Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción de la organización política; si cumplido un año, persiste el incumplimiento, el Registro de Organizaciones Políticas cancela la inscripción de la organización política.
En caso emplee el financiamiento público directo para finalidades distintas a las previstas en el artículo 29 de la presente ley, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.
Si una organización política contrata directa o indirectamente propaganda electoral en radio y televisión, pierde el derecho a la franja electoral una vez que se verifique la infracción y, en caso se detecte en fecha posterior a la elección, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente."

Artículo 39.- Propaganda electoral en medios distintos a radio y televisión
La propaganda electoral en medios distintos a la radio y televisión debe hacerse en igualdad de condiciones para todas las organizaciones políticas. Los precios no pueden ser superiores a las tarifas efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial.
El medio debe informar los precios a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, dentro de los treinta (30) días calendario después de la convocatoria a elecciones. Remite también, a pedido de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, información sobre los servicios contratados por las organizaciones políticas en periodo electoral."

Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política
Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega **de dinero y regalos como materiales de construcción, enseres del hogar, víveres, u otros bienes,** de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.
La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:
a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral.
En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades **Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor. En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión.**
El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.
(...).”

Artículo 3.- Incorporación de diversos artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas
Incorpórense los artículos 29-A, 29-B y 36-D de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

“

Artículo 29-A.- Financiamiento público indirecto
Desde los cuarenta y cinco días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado de señal abierta, **canales nacionales de cable de alcance nacional y estaciones de radio, públicos y privados.**
En cada estación de radio y televisión el acceso es difundido entre las seis (6.00) y las veintitrés (23.00) horas.
La Oficina Nacional de Procesos Electorales recibe como asignación presupuestaria, conjuntamente con el presupuesto para el proceso electoral, el monto que irrogue el acceso a radio y televisión en cada elección.”

“

Artículo 29-B.- Duración y frecuencia del financiamiento público indirecto

29-B.1 En las Elecciones Generales, en cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida, con una duración de:
a) Veinte minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral.
b) Treinta minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto electoral.
c) Cuarenta minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral.
El setenta por ciento (70%) del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre **todas las organizaciones políticas** con candidatos inscritos en el proceso electoral.El otro **treinta por ciento (30%)** se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la **Oficina**

Nacional de Procesos Electorales la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.
Los partidos políticos **y alianzas electorales** que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.
29-B.2 En las Elecciones Regionales y Municipales, los espacios en los canales de televisión de señal abierta y en las estaciones de radio de cobertura nacional y regional, públicos y privados se ponen a disposición de las organizaciones políticas participantes en el proceso electoral gratuitamente.
La Oficina Nacional de Procesos Electorales distribuye en forma igualitaria el tiempo total del acceso a radio y televisión entre las organizaciones políticas participantes, con candidatos inscritos en el proceso electoral.
29-B.3 La Oficina Nacional de Procesos Electorales determina el tiempo disponible para el acceso a radio y televisión de cada una de las organizaciones políticas participantes en las elecciones generales, regionales y municipales y dicta las disposiciones necesarias para la implementación y ejecución del acceso a radio y televisión en periodo electoral.
29-B.4 Los medios de comunicación de radio y televisión están prohibidos de contratar propaganda electoral para las organizaciones políticas y sus candidatos, sea a través de sus tesoreros, gerentes de campaña, autoridades, candidatos o por intermedio de terceros.
29-B.5 Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en el **financiamiento público indirecto** serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales."

"

Artículo 36-D.- Sanciones a personas jurídicas diferentes a las organizaciones políticas

36-D.1. Si una persona jurídica incumpliendo el artículo 31 de la presente ley aporta, de manera directa o indirecta, a una organización política, incurre en infracción grave.
36-D.2. Si un medio de comunicación de radio o televisión difunde propaganda electoral distinta a la contratada como financiamiento público indirecto incurre en infracción grave.
36-D.3 Si una entidad pública o privada no entrega la información solicitad por la Oficina Nacional de Procesos Electorales de conformidad con el artículo 34 de la presente ley, incurre en infracción grave."

Artículo 5.- Modificación a la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional
Modificase el artículo 1 de la Ley Nº 30424, Ley que regula a la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, modificado por el Decreto Legislativo N° 1352 y la Ley N° 30835, con el siguiente texto:

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por los delitos previstos en los artículos **359-A, 359-B,** 384, 397, 397-A, 398 y 400 del Código Penal, en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado, y en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

PRIMERA.- Derogación de artículos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas
Deróguense los artículos 30-B, 36-B, 37, 38, 40 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

SEGUNDA.- Derogación de la cuarta disposición transitoria y complementaria de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales
Deróguese la cuarta disposición transitoria y complementaria de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA.- Las organizaciones políticas, deben implementar obligatoriamente un modelo de cumplimiento normativo o modelo de prevención, que de acuerdo a su gestión de riesgos le sea aplicable, conforme a su tamaño, naturaleza, características y complejidad, con el fin de identificar, evaluar y mitigar los riesgos de la posible comisión de infracciones administrativas o la comisión de los delitos tipificados en los artículos 359-A, 359-B, los delitos de lavados de activos contemplados en el Decreto Legislativo 1106, así como otros que puedan ser cometidos al interior de la organización.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de 2020.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El financiamiento de los partidos políticos se ha asociado comúnmente al lado gris de la política. La historia muestra cómo, en la azarosa vida de los partidos, el tema del financiamiento tuvo una importancia especial, aun cuando era un tema reservado, circunscrito a la órbita de la dirigencia. Para lo demás, el financiamiento era mayormente generado con las contribuciones de sus miembros y, en algunos casos, negocios menores[43].

[43]Organización de los Estados Americanos - Secretaría General. (2011). El financiamiento de la política. En D. Caputto (Coord.), Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias en América Latina. México OF: IDEA Internacional, OEA, UNAM.

En el último cuarto de siglo, los continuos procesos electorales, la mayor competencia y el énfasis de la campaña en los medios, ha hecho que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. En sentido contrario, las militancias y sus aportes económicos han disminuido en los partidos. Estos, a su vez, han perdido mucho crédito público y son más sensibles a la presión de la opinión pública[44].

En la región, si las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, las referidas al financiamiento son mucho más recientes. La Ley de Partidos Políticos peruana fue promulgada el primero de noviembre de 2003, la cual ha sido objeto de cambios en gran parte de sus artículos. Sin embargo, a pesar de estos cambios, aún se requieren reformas que permitan resolver el origen del problema y la imperiosa necesidad del dinero por parte de los partidos políticos, con el propósito de disminuir la vulnerabilidad ante quienes ostentan los recursos económicos y contar con normas adecuadas que supervisen y sancionen a quienes infringen la ley.

La presente iniciativa tiene como propósito proveer una adecuada vía para que se canalicen los recursos económicos para las organizaciones políticas y las campañas electorales. Se trata de reducir las desigualdades en la captación de recursos, así como los riesgos de la vulnerabilidad de los partidos políticos ante las fuentes de dinero ilícito. De la misma manera, se propone crear mecanismos más efectivos para la supervisión de fondos partidarios.

1) El dinero de origen privado

Existe una brecha cada vez más grande entre los altos costos de campaña y la escasez de dinero en la caja de los partidos. La mayoría de los partidos no cuentan con dinero o bienes. Quienes los tienen son las empresas formales, informales y las de origen ilícito. Así, en todos los casos, quienes aportan esperan una retribución de diversos tipos una vez que el candidato que apoyaron llegue al poder. Asimismo, en el contexto peruano se encuentran organizaciones políticas formales, pero de una profunda vida informal donde hay miembros inscritos como afiliados que no militan, otros que dinamizan el partido, pero no están inscritos; tesoreros que no forman parte del comité de campaña y allegados a los candidatos que son los canales donde discurre el dinero, en medio de circuitos informales que solo algunos dirigentes conocen. Este panorama hace difícil, cuando no imposible, supervisar el dinero y seguir la ruta de su recorrido.

Luego de los eventos de corrupción que fueron mediatizados en los últimos años, debe notarse que, si no se cambia el tipo de diseño de las reglas del financiamiento de manera drástica, el deterioro de la política no se detendrá. Es decir, limitando, prohibiendo, sancionando, no se conseguirá evitar que el dinero que se le brinda a los candidatos lleve consigo la obligación de la retribución o, en el peor de los cases, la posibilidad de corromper. Por eso, es imprescindible controlar el financiamiento privado.

En vista de los acontecimientos del caso Lava Jato, el tema del financiamiento de la política ha sido asociado a la corrupción. Esta situación ha llevado a discutir más sobre financiamiento de los partidos y campañas electorales. La gran mayoría de estas inclinan sus propuestas a exigir mayor transparencia en el origen de los fondos, prohibiciones de aportes y sanciones a los que infrinjan la ley. Son, principalmente, propuestas punitivas. El propósito de estas es resguardar que no ingrese dinero sucio a la política y que las sanciones desincentiven estas prácticas perversas.

No obstante, existe un problema que se tiene que resolver. Se trata de la brecha entre los altos costos de campaña y la escasez de dinero en la caja de los partidos. Para la campaña electoral de 2016, todos los partidos reportaron un gasto total de 55 millones de soles, el cual es un monto bajo comparado con otros países de la región, generado en un sistema de partidos cuyos componentes carecen de recursos. Quienes los tienen son justamente las empresas formales, informales y las de

[44]Tuesta Soldevilla, F. (2011). El financiamiento de los partidos políticos en el Perú. In P. Gutiérrez & D. Zovatto (Coord.), Financiamiento de /os partidos políticos en América Latina. México DF: IDEA Internacional, OEA, UNAM.

origen ilícito, de las cuales algunas quieren influir en la política y tienen por delante organizaciones necesitadas de recursos[45]. Además, delante de partidos con altas dosis de informalidad, es difícil que todas las normas se cumplan. Por ejemplo, si el tesorero del partido es el responsable de las finanzas, el candidato presidencial no necesariamente lo incorpora al equipo de campaña y se producen generalmente dos contabilidades. La oficial, obviamente, no tendrá toda la información. Igualmente sucede con los candidatos al Congreso, pues el partido no entrega ningún dinero para sus campañas. Eso induce a que cada candidato busque su financiamiento, permitido por el voto preferencial.

2) El financiamiento mixto de la política

La recaudación de fondos que realizan los partidos políticos en el Perú se produce de forma mixta, es decir, estas organizaciones pueden ser financiadas por el Estado o a través de personas o instituciones privadas. Las actividades que sustentan los partidos políticos se pueden clasificar en tres aspectos bien diferenciados:

a) Actividades ordinarias: Que se basan en la propia subsistencia del partido político fuera del periodo electoral.

b) Actividades durante procesos electorales: En este proceso es natural que tanto los ingresos como gastos se incrementen. La necesidad de los partidos per generar recursos es apremiante debido a la urgencia de obtener una victoria electoral.

c) Actividades de carácter específico: Las cuales no son necesarias para la existencia del partido político ni se encuentran en el marco de un proceso electoral, pero se realizan de una forma u otra. Por ejemplo: investigación, capacitación en temas no partidarios, entre otros.

Asimismo, el financiamiento político en el Perú se encuentra regulado por leyes que se han modificado recientemente. Aunque es necesario destacar que las modificaciones propuestas han sido variadas e incluso, en algunos casos, contradictorias. Desde el 2003 al 2018, son 32 proyectos de ley[46] que se han propuesto per distintas bancadas con el objetivo de modificar aspectos sustanciales sobre el financiamiento de partidos políticos. Las propuestas de ley han tenido diferentes enfoques y objetivos que van desde eliminar el financiamiento público hasta imponer mayores sanciones a los que incumplan con presentar sus informes financieros. Los intentos de modificación del financiamiento político no han reconocido las carencias del sistema político ni el peligro del financiamiento ilegal.

En específico, los detalles del financiamiento público y privado, su regulación y sanciones se encuentran desarrollados en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y, de forma más general, en el artículo 35 de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, a pesar de los controles jurídicos establecidos, el financiamiento político sigue siendo objeto de investigación legal y el debate sobre la influencia del dinero en la política continua vigente. La actual legislación no ha sido suficiente para desincentivar a los partidos de recibir financiamiento ilegal.

[45]Rodríguez, D. (2017). Partidos pobres, campañas ricas. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado (pp. 65-90). Lima: PUCP.

[46]Estos proyectos de ley corresponden a distintas bancadas durante cuatro periodos diferentes.

Por otro lado, es también importante considerar la modificación constitucional realizada sobre el financiamiento político producto del Referéndum Nacional de 2018. Esta modificación constitucional añadía, además del reconocimiento del sistema mixto ya señalado, que la difusión de propaganda electoral en medias de comunicación radiales y televisivas solo se establece mediante el financiamiento indirecto. En consecuencia, la legislación contemplada en la Ley de Organizaciones Políticas debe modificarse de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna. Para ello, se propone una nueva regulación que modifica ciertos aspectos vinculados al financiamiento público directo e indirecto, mayores controles al financiamiento privado y una nueva normativa de sanciones a los partidos político que no cumplan con lo previsto por la normativa vigente.

El primer factor para explicar el par que los partidos políticos se apoyan en el financiamiento privado son los propios partidos políticos. Con la caída del sistema de partidos tradicionales, la llegada de los outsiders y los sustitutos partidarios, el sistema político peruano y los partidos políticos se han debilitada institucionalmente. Prueba de ello es que muchas de estas organizaciones solo se activan durante el proceso electoral con miembros que no militan en las mismas organizaciones y con listas de candidatos confeccionadas en su mayoría con invitados. Los partidos políticos tienen series problemas para autofinanciarse a través del dinero de sus afiliados u otras actividades que organizan, por lo que recurren al financiamiento privado.

A ello es necesario sumarle la actual legislación sobre el financiamiento político la cual brinda recursos públicos a los partidos políticos, pero limita su gasto a actividades no electorales. El sistema de financiamiento político, si bien mixto, favorece a que las organizaciones políticas recurran al financiamiento privado. Prueba de esto último son las cifras reportadas para los partidos políticos durante el año 2016 que demuestra que el 88.41% de todos los ingresos reportados par las organizaciones políticas fueron par aportes privados en efectivo, especie, actividades proselitistas y otro tipo de ingresos.

De este modo, los aportes privados cubren mayoritariamente las campañas electorales y, sobre todo, los gastos más importantes dentro de cualquier campaña electoral: la publicidad en medios de comunicación. Estos gastos representan el 68.41% del total invertido por un partido político en las campañas electorales. De este porcentaje, un 57.33% del dinero reportado se invierte en publicidad en televisión, 21.23% en publicidad radial, 16.83% en publicidad exterior, 4.33% en prensa escrita y 0.28% en publicidad en internet.

En consecuencia, el gasto realizado por los partidos políticos en este rubro se cubrió bajo el concepto del financiamiento privado. De esta forma, es la misma necesidad de contar con publicidad en medios de comunicación el elemento que contribuyó a la dependencia entre el partido político y los aportes privados y a que estos, por su naturaleza, no puedan ser debidamente fiscalizados.

El gasto realizado per los partidos políticos también se multiplica par la aplicación del voto preferencial. Este sistema de votación tiene como lógica que el ciudadano separe su voto por candidatos dentro de una lista, lo que produce que los candidatos organicen sus campañas electorales diferenciándose de su organización política. En consecuencia, cada candidato se encuentra más propenso también a recibir dinero privado para sustentar su campaña. Esto -acompañado a la debilidad institucional de los partidos políticos- contribuye a que existan oportunidades para que el dinero ilegal se filtre dentro de estas organizaciones.

3) El financiamiento público

Como ya se ha mencionado y come investigaciones sobre el financiamiento político demuestran, el aporte privado es difícil de fiscalizar debido a que los ingresos de dinero a sus campañas son múltiples y escurridizos. La alternativa de solución que plantean las modificaciones realizadas parte de reducir los gastos de campaña, aumentar el financiamiento público extendiendo su uso también a los procesos electorales y mejorar la fiscalización y control realizado para la ONPE y organismos afines.

Sobre este punto, el Referéndum Nacional de 2018 y las modificaciones constitucionales establecidas han conseguido un gran avance. La reforma del artículo 35 de la Constitución Política del Perú plantea un sistema de financiamiento mixto y que la propaganda electoral solo puede realizarse mediante el financiamiento público. En consecuencia, las partidos políticos o terceros están prohibidos de comprar espacios en radio y televisión con lo que el gasto electoral se reduce en gran proporción.

Asimismo, es necesario que los partidos políticos cuenten con financiamiento público dentro de la campaña electoral. No se debe limitar el uso del dinero público exclusivamente a actividades ordinarias y de capacitación/investigación. El dinero público debe ser usado por los partidos políticos según estos consideren necesario y con los respectivos informes de gasto a las entidades electorales correspondientes. Asimismo, es necesario que el dinero público pueda ser empleado en campañas electorales como se produce en la mayor parte de la región, con excepción de Bolivia y Venezuela. Mayor dinero público en las campañas electorales reduce de forma significativa la necesidad de los partidos políticos de recurrir a otras fuentes de ingresos y produce un mejor control y fiscalización de estos recursos[47].

TABLA 1. FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	PAÍSES CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO		ACTIVIDAD QUE SUSTENTA			
	Financiamiento público directo	Financiamiento público indirecto	Electoral y partidario	Solo electoral	Solo partidario	Investigación y fortalecimiento
Argentina	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Brasil	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	No	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	No	No	No
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Honduras	Sí	No	No	Sí	No	No
México	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	No	Sí	No	No

Fuente: Constituciones y leyes electorales de países de América Latina. | Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

[47]Casas-Zamora, K., & Zovatto, D. (2010). Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulaci6n del financiamiento político en América Latina. Nueva Sociedad, (225), enero-febrero.

PAÍS	PAÍSES CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO		ACTIVIDAD QUE SUSTENTA			
	Financiamiento público directo	Financiamiento público indirecto	Electoral y partidario	Solo electoral	Solo partidario	Investigación y fortalecimiento
Panamá	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Perú	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Venezuela	No	Sí	No	Sí	No	No

Fuente: Constituciones y leyes electorales de países de América Latina. | Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

A esto se le suma la necesidad de ampliar la actual franja electoral costeada por el Estado. Con la reforma constitucional ya mencionada, los partidos políticos o terceros ya no pueden comprar espacios en las medias de comunicación, por lo que la franja electoral es el único medio de publicidad. En consecuencia, la ampliación de la franja se debe realizar no solo en tiempo sino también en duración. En consecuencia, las cifras reportadas par la ONPE sobre el costo de la franja electoral deberán aumentar.

TABLA 2. COSTO DE LA FRANJA ELECTORAL REPORTADA POR LA ONPE

ELECCIONES GENERALES	2001	2006	2011	2016
Primera vuelta	37,795,346	16,730,150.00	22,000,000.00	28,998,188.97
Segunda vuelta	7,840,793	2,755,317.00	2,600,00.00	1,994,859.52
Total	45,636,140	19,485,467.00	24,043,033.00	30,993,048.49
ELECCIONES REGIONALES	**2014**	**2018**		
Primera vuelta	27,999,798.63	24,908,124.97		
Segunda vuelta	4,702,664.77	4,103,258.79		

Fuente: ONPE. | Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Es evidente que, si los partidos políticos no se financian a través del Estado, el dinero privado y la posibilidad de dinero ilegal en su organización seguirán presentes. Construir una normativa que disminuya los gastos electorales y amplíe el rol del Estado como garante financiero a estas organizaciones terminará por reforzarlas institucionalmente y reducirá el riesgo de que sean coaptadas por legales. La intención de la normativa es modificar el sistema de financiamiento de uno privado a uno mayoritariamente público, reducir la posibilidad del financiamiento ilegal y mejorar los controles de fiscalización. Todo esto con la intención final de fortalecer a los partidos políticos reconociendo el rol que cumplen en el sistema político peruano.

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

La propuesta modifica artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, respecto a financiamiento de organizaciones políticas, desarrollando la modificación del artículo 35 de la Constitución Política.

TABLA 3. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO (LEY N° 28094)

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 28.- Financiamiento de los partidos políticos Los partidos políticos reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley.	**Artículo 28.- Financiamiento de las organizaciones políticas** **Las organizaciones políticas** reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley. **Se rige por los criterios de transparencia y rendición de cuentas.**
Artículo 29. Financiamiento público directo Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas: a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas. b. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliario necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política. La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en	**Artículo 29.- Financiamiento público directo** Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto **válido** para elegir representantes al Congreso. Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la elección, **en la realización y difusión de actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, sus gastos de funcionamiento ordinario, la adquisición de inmuebles, así como actividades del proceso electoral.** **La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un sesenta por ciento (60%) en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un cuarenta por ciento (40%) en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.** La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.	
Artículo 30. Financiamiento privado Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante: a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aportación correspondiente. b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, hasta doscientas cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por actividad. c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación. d) Los créditos financieros que concierten. e) Los legados. Todo aporte privado en dinero, que supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero. Los aportes privados en especie se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda. La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta. Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.	**Artículo 30.- Financiamiento privado** Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante: a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aporte correspondiente. b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, **que, en época no electoral, no superen al año las cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. Desde la convocatoria al proceso electoral hasta el día de la elección, no superen doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por el total de actividades en su conjunto.** **La organización política debe informar de las actividades a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de siete (7) días previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva.** **La organización política identifica a los participantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación. d) Los créditos financieros que concierten. e) Los legados. Todo aporte privado en dinero, que supere **diez por ciento (10%)** de la Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero. Los aportes privados en especie **y los que no superen el diez por ciento (10%) de la Unidad Impositiva Tributaria,** se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda. **La entidad bancaria debe identificar a los que efectúen depósitos, retiros y transferencias en la cuenta de una organización política.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta. **Estas disposiciones son exigibles desde la etapa previa de la convocatoria al proceso electoral.** Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.
Artículo 31. Fuentes de financiamiento prohibidas Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de: (…) f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena. Asimismo, las organizaciones políticas no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo. En el caso previsto en el literal f), el Poder Judicial debe informar mediante un portal web de acceso partidario, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere dicho literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en el literal f), quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe. No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web. Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.	**Artículo 31.- Fuentes de financiamiento prohibidas** Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de: (…) f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo **o crimen organizado.** La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena. **El Poder Judicial debe informar mediante un portal web de acceso partidario y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere este literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en este literal, quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe. No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web.** **g) Fuente anónima o si se desconoce su origen.** Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida. **Estas prohibiciones son permanentes e incluyen el periodo previo a la convocatoria al proceso electoral.**
Artículo 32.- Administración de los fondos del partido La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias. El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.	**Artículo 32.- Administración de los fondos de la organización política** La recepción y el gasto de los fondos partidarios son **competencia y responsabilidad exclusiva de la tesorería.** A tales efectos, **las organizaciones están obligadas a abrir una cuenta** en el sistema financiero nacional según **las disposiciones que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Esta cuenta no está protegida por el secreto bancario y es supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 33.- Régimen tributario El régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos.	**Artículo 33.- Régimen tributario** El régimen tributario aplicable a **las organizaciones políticas** es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos.
Artículo 34. Verificación y control 34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos y normas internas de la organización. 34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. 34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. 34.4. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de cuatro (4) meses contados desde la recepción de los informes señalados en el párrafo precedente, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, aplica las sanciones previstas en la presente ley. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna. 34.5. Para el caso de las elecciones congresales y de representantes ante el Parlamento Andino, de las elecciones regionales y elecciones municipales, en el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, proporcionando una copia a la organización política.	**Artículo 34. Verificación y control** 34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y a lo regulado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales podrá requerir información adicional a las organizaciones políticas para que presenten una relación del detalle de aportes y demás información que considere pertinente.** **34.4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, vencido el plazo de presentación de informes y dentro del plazo de seis (6) meses,** se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, **dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador previsto en la presente ley.** **34.5. Las organizaciones políticas presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de las aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los plazos de presentación, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral. En el caso de las elecciones internas, la organización política consolida los informes de los postulantes y los remite a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Las infracciones cometidas por estos candidatos o sus responsables de campaña no comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan. 34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda. 34.7. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales puede requerir a las organizaciones políticas solo la información que por ley se encuentran obligadas a llevar, sin que por ello se amplíen los plazos establecidos en el presente artículo. 34.8. Los organismos electorales no pueden establecer a nivel reglamentario exigencias adicionales a las expresamente señaladas en la presente ley. 34.9. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica en particular, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas durante 3 años contados desde la conclusión del proceso electoral. En dicho supuesto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales debe entregar dicha información en un plazo máximo de 30 días calendario una vez concluido el proceso electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales no entrega información sobre los aportantes a ninguna entidad pública ajena al Sistema Electoral durante los procesos electorales, salvo por mandato del Poder Judicial.	**plazo no mayor de sesenta (60) días desde la realización de las elecciones internas.** **34.6. Solo se considera válida la información económico-financiera que las organizaciones políticas presenten ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, suscrita por el representante legal y por el tesorero titular y/o suplente, respectivamente, con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas.** 34.7. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas. En dicho supuesto, la organización política y la Oficina Nacional de Procesos Electorales deben entregar dicha información en un plazo máximo de treinta (30) días calendario una vez que se haya solicitado. **34.8. La Oficina Nacional de Procesos Electorales requiere información a entidades públicas y privadas, para la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas, las que deben entregarse bajo responsabilidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales. La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica la relación de las entidades que incumplan con remitir la información solicitada.** **34.9 La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece y regula mecanismos para el registro, uso y envío de la información financiera a través de sistemas informáticos basados en las tecnologías de información y comunicación.** **34.10 En caso de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales advierta indicios de la presunta comisión de delitos, pone en conocimiento del Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones.**
Artículo 35.- Publicidad de la contabilidad Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones." Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas.	**Artículo 35.- Publicidad de la contabilidad** Las organizaciones políticas llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones **en los que se registra la información económico-financiera referente al financiamiento público directo, así como la referida al financiamiento privado, para ser reportados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas. **La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica en su portal institucional la información financiera presentada por las organizaciones políticas, así como los informes técnicos que emite.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 36. Infracciones Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley. Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves. a) Constituyen infracciones leves: 1. La recepción de aportaciones recibidas o los gastos efectuados que se realicen a través de una persona de la organización política distinta al tesorero nacional o tesorero descentralizado. 2. Cuando no se informe, hasta 14 días calendario después de abiertas, sobre las cuentas abiertas y activas en el sistema financiero. 3. Cuando no se informe ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales los datos del tesorero nacional y los tesoreros descentralizados, hasta 14 días calendario después de su designación e inscripción definitiva en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. 4. Cuando no se presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral, en el plazo señalado en la presente ley. 5. Cuando las organizaciones políticas que integran una alianza electoral no informen a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo previsto, sobre su aporte inicial a la alianza electoral. 6. No llevar libros y registros de contabilidad o llevarlos con un retraso mayor a sesenta (60) días calendario. 7. Cuando los aportes en especie, realizados a la organización política, que no superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias no consten en el recibo de aportación correspondiente. 8. El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la presente ley. b) Constituyen infracciones graves: 1. Cuando las organizaciones políticas no presentan los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como sobre los gastos efectuados durante la campaña electoral, dentro de los treinta días posteriores al vencimiento del plazo señalado en la presente ley. 2. Cuando las organizaciones políticas reciban aportes mayores a los permitidos por la presente ley. 3. Cuando las organizaciones políticas no presenten su información financiera anual en el plazo previsto en el artículo 34 de la ley.	**Artículo 36.- Infracciones** Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley. Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves. **a) Constituyen infracciones leves:** **1. No contar con una cuenta en el sistema financiero.** **2. Carecer de un Tesorero con poderes vigentes inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.** **3. No tener libros contables actualizados. Se consideran que no están actualizados si el retraso es mayor a tres (3) meses.** **b) Constituyen infracciones graves** **1. No expedir el recibo de aportaciones recibidas en efectivo o en especie conforme a lo previsto en el artículo 30 de la presente ley.** **2. No informar sobre la relación de los participantes de las actividades proselitistas.** **3. Recibir aportes en efectivo superiores al diez por ciento (10%) de una Unidad Impositiva Tributaria fuera del sistema financiero.** **4. No llevar libros de contabilidad.** **5. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones leves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** **c) Constituyen infracciones muy graves** **1. Recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o tesorero descentralizado de la organización política.** **2. No presentar los informes sobre los aportes e ingresos recibidos, así como los gastos efectuados durante la campaña, en el plazo establecido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** **3. En el caso de una alianza electoral, no informar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el aporte inicial de las organizaciones políticas que la constituyen.** **4. Recibir las organizaciones políticas aportes mayores a los permitidos por la presente ley.** **5. Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.** **6. Recibir aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
4. Cuando los incumplimientos que generaron sanciones por infracciones leves no hayan sido subsanados en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. **5. Cuando no se expidan los recibos de aportaciones correspondientes, en el caso previsto en el literal a) del artículo 30 de la presente ley.** **6. Cuando los aportes en especie que superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias realizados a la organización política no consten en documento con firmas, que permita identificar al aportante, la fecha de entrega del bien, derecho o servicio, o su precio o valor de mercado, de ser el caso.** **7. Cuando las organizaciones políticas reciban aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.** **c) Constituyen infracciones muy graves:** **1. Cuando hasta el inicio del procedimiento sancionador correspondiente, las organizaciones políticas no presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral o la información financiera anual.** **2. Cuando no se haya cumplido con subsanar la infracción grave en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**	**7. Contratar, en forma directa o por terceras personas, propaganda electoral de cualquier modalidad en radio o televisión.** **8. Utilizar el financiamiento público directo para fines diferentes a los señalados en la presente ley.** **9. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones graves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**
Artículo 36-A. Sanciones El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes: (…) Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso.	**Artículo 36-A. Sanciones** El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes: (…). Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso. **Las multas impuestas a las organizaciones políticas por las infracciones a las normas sobre financiamiento son cobradas coactivamente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** **Las multas impuestas constituyen recursos directamente recaudados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 36-C. Efecto de las sanciones Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas.	**Artículo 36-C.- Sanciones políticas** Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas. **De verificarse el incumplimiento del pago de la multa por infracciones graves y muy graves por un periodo mayor a seis meses, el Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción de la organización política; si cumplido un año, persiste el incumplimiento, el Registro de Organizaciones Políticas cancela la inscripción de la organización política.** **En caso emplee el financiamiento público directo para finalidades distintas a las previstas en el artículo 29 de la presente ley, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.** **Si una organización política contrata directa o indirectamente propaganda electoral en radio y televisión, pierde el derecho a la franja electoral una vez que se verifique la infracción y, en caso se detecte en fecha posterior a la elección, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.**
Artículo 39.- Publicidad política contratada La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.	**Artículo 39.- Propaganda electoral en medios distintos a radio y televisión** **La propaganda electoral en medios distintos a la radio y televisión debe hacerse en igualdad de condiciones para todas las organizaciones políticas. Los precios no pueden ser superiores a las tarifas efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial.** **El medio debe informar los precios a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, dentro de los treinta (30) días calendario después de la convocatoria a elecciones. Remite también, a pedido de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, información sobre los servicios contratados por las organizaciones políticas en periodo electoral.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 42. Conducta prohibida en la propaganda política Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos, dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción u otros objetos de naturaleza económica, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política. La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que: a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato. b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado. El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión. En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor. El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente. (…)	**Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política** Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega **de dinero y regalos como materiales de construcción, enseres del hogar, víveres, u otros bienes, d**e manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política. La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que: a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato. b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado. El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor. **En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión.** **El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.** **(…)**

Elaboración propia.

La propuesta también modifica un artículo de la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional.

TABLA 4. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO (LEY N° 30424)

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 1. Objeto de la Ley La presente ley regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por los delitos previstos en los artículos 384, 397, 397-A, 398 y 400 del Código Penal, en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado y en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio.	**Artículo 1.- Objeto de la ley** La presente ley regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por los delitos previstos en los artículos **359-A, 359-B**, 384, 397, 397-A, 398 y 400 del Código Penal, en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado, y en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio.

Elaboración propia.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1) Identificación del problema

Los recursos económicos para las organizaciones políticas y las campañas electorales provienen tanto del financiamiento público como del privado. No obstante, este último ha tenido un rol más destacado en los últimos años, con consecuencias que debilitan el sistema político y a la propia población peruana.

3.2) Contextualización del problema

Actualmente, existe una brecha en aumento entre los altos costos de campaña y la escasez de dinero en la caja de los partidos políticos. De esta manera, estos se financian principalmente con los recursos económicos proveniente del sector privado: las empresas formales, informales y las de origen ilícito. En todos los casos, quienes aportan esperan una retribución de diversos tipos una vez que el candidato que apoyaron llegue al poder. Asimismo, debe advertirse que en el contexto peruano se encuentran organizaciones políticas formales, pero de una profunda vida informal.

De esta forma, la práctica contemporánea consiste en que los partidos políticos opten mayormente por el financiamiento privado, el cual abre una puerta al dinero ilegal de ciertas empresas. Además, las retribuciones exigidas no hacen más que debilitar el sistema político, dado que se anteponen los intereses de tales empresas y no los de la población que ha elegido a determinado candidato. Esta situación amerita una normativa que disminuya los gastos electorales y amplíe el rol del Estado como garante financiero a estas organizaciones para que termine por reforzarlas institucionalmente, reducir el riesgo de que sean coaptadas por legales y mejorar los controles de fiscalización.

3.3) Identificación de efectos

Respecto a efectos relativos a los derechos humanos y/o constitucionales, la iniciativa legislativa no tiene incidencia directos en los mismos. En efecto, se apunta principalmente a reforzar, de manera particular, a las organizaciones políticas y, de manera general, al sistema político peruano. De este modo, la propuesta se enfoca en valores y principios propios del Estado Democrático de Derecho.

El efecto indirecto de estas medidas resultaría en una mejor garantía de los derechos políticos de los ciudadanos, ya que los partidos políticos y sus representantes en cargos de elección popular responderían efectivamente a los intereses públicos por los que fueron escogidos, no por intereses de particulares.

Sobre los efectos relativos a aspectos económicos, sociales e institucionales, estos estarán vinculados a las modificaciones del sistema de regulación del financiamiento político de los partidos y organizaciones políticas regionales. Ciertamente, se propone modificar la distribución del financiamiento público directo permitiendo que el mismo sea usado para actividades electorales, se amplía el tiempo y horario de la franja electoral, se realiza regulaciones al financiamiento privado y se mejora la labor de fiscalización de los fondos que manejan las organizaciones políticas.

Con ello, esta propuesta supondrá gastos para el erario del Estado pues incrementa los tiempos y la duración del financiamiento público indirecto, conocido también como franja electoral. En tanto este aspecto abarca también las organizaciones políticas regionales y los partidos políticos ampliando su duración 15 días más y aumentando los horarios que se alargan entre las 6 y 23 horas. En consecuencia, solo este sentido se generará un gasto al Estado, pero es necesario entender dicho monto no como un derroche de recursos, sino como una inversión necesaria hacia los partidos políticos.

Las regulaciones establecidas en esta propuesta se centran en limitar el acceso de financiamiento privado en los partidos políticos puesto que tiene la posibilidad de ser una ventana para el financiamiento ilegal o proveniente de delitos como el narcotráfico, lavado de activos, entre otros. Incrementar el financiamiento público independiza a los partidos políticos de los intereses de terceros, iguala la competencia y fortalece la institucionalidad de las organizaciones políticas. Estos son beneficios significativos y poco cuantificables si se toma en cuenta la situación política actual, por lo que la inversión que realice el Estado incorporando esta medida encontrará resultados positivos en su aplicación.

En cuanto a los efectos relativos a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general, esa iniciativa brindaría mayor seguridad a los electores respecto a conocer el origen del financiamiento de los partidos políticos y, por consiguiente, los candidatos por los que votarán. Con mayor confianza en estos últimos, se fortalecerá el sistema político y también la población se verá beneficiada de que no entren a tallar intereses privados en estas contiendas electorales, en los que debería primar el interés público.

3.4) Clasificación de efectos

Efectos directos

Las principales ventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:

- Brindar mayores facilidades a las organizaciones políticas para solventar los costos de campaña.
- Prevenir y desincentivar el financiamiento ilegal o proveniente de delitos hacia los partidos políticos.
- Fortalecer la fiscalización de los fondos que manejan las organizaciones políticas.
- Las principales desventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:
- Ampliar las facultades y la carga de las instituciones encargadas de los procesos electorales, principalmente, la ONPE.
- Utilizar recursos para definir la responsabilidad administrativa de personas jurídicas.
- Aumentar el presupuesto del Estado destinado al financiamiento público de partidos y, en particular, a la ampliación de la franja electoral.

Efectos indirectos

Las principales ventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:

- Fortalecer los partidos políticos y, por consiguiente, el sistema político peruano.
- Garantizar los derechos políticos de la ciudadanía en general.

Las principales desventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:

- Desincentivar el financiamiento privado y la actuación de empresas que no poseen dinero ilegal o proveniente de delitos.
- Facultar la sanción de empresas

3.5) Matriz de involucrados

Los principales grupos implicados y destinatarios de los efectos de la presente iniciativa son los siguientes:

TABLA 5. MATRIZ DE INVOLUCRADOS

GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Interesada en que las fases del proceso electoral se desarrollen de manera adecuada, considerando el financiamiento.	Notable porcentaje de ausentismo en las elecciones; y, falta de mejor gestión electoral en el caso de las mesas de sufragio.	Encargada de la organización y ejecución de los procesos electorales.
Poder Judicial	Interesado en resolver la responsabilidad de personas jurídicas, a la cual se le puede atribuir responsabilidad administrativa por delitos.	No se atribuye responsabilidad a las personas jurídicas por el financiamiento prohibido de organizaciones políticos o falseamiento de información respectivo.	Encargada de administrar justicia y sancionar a infractores del marco jurídico.
Partidos políticos	Interesado en tener recursos económicos para solventar costos de campaña y realizar sus actividades.	La falta de recursos económicos los obliga a recurrir al financiamiento privado, en el que responden a los intereses de empresas e incluso pueden haber recibido dinero ilícito.	Organiza a su agrupación y participa en las elecciones.
Empresas	Interesadas en invertir en partidos políticos, a fin de que el apoyo económico sea retribuido.	Pervierte los intereses de los partidos políticos y puede hacerlos partes de transacciones de dinero ilícito, si es el caso.	Busca obtener mayor capital, actividad que debe desarrollar dentro del marco jurídico.
Ciudadanía en general	Interesada en que los partidos políticos respondan a intereses públicos.	Los partidos políticos responden a interés privados por los recursos económicos otorgados por empresas.	Fiscaliza públicamente a estos actores y ejerce su derecho a voto.

Elaboración propia.

3.6) Análisis integral

La presente iniciativa presenta efectos monetarios, así como efectos no susceptibles de valoración, como se aprecian en las siguientes tablas:

TABLA 6. VALORACIÓN DE EFECTOS MONETARIOS

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Partidos políticos (incluye organizaciones regionales)	Oficina Nacional de Procesos Electorales	La propuesta supone gastos para el erario del Estado pues incrementa los tiempos y la duración del financiamiento público indirecto (franja electoral). Este amplía su duración 15 días más y aumentando los horarios que se alargan entre las 6 y 23 horas. En consecuencia, solo este sentido se generará un gasto al Estado, de un aumento del monto destinado solo a esta razón de al menos 25%.

Elaboración propia.

TABLA 7. EFECTOS NO SUSCEPTIBLES DE UNA VALORIZACIÓN

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Partidos políticos Ciudadanía en general	Oficina Nacional de Procesos Electorales Poder Judicial Empresas	Las regulaciones establecidas en esta propuesta limitan el acceso de financiamiento privado en los partidos políticos e incrementan el financiamiento público a los partidos políticos para independizarlos de los intereses de terceros, iguala la competencia y fortalece la institucionalidad de las organizaciones políticas. Estos beneficios también repercuten en los electores. No obstante, organismos como la ONPE o el Poder Judicial tendrán más carga en aplicar esta regulación. Asimismo, las empresas se verán limitadas a invertir en partidos políticos como antes.

Elaboración propia.

La presente iniciativa tiene como finalidad proveer una adecuada vía para que se canalicen los recursos económicos para las organizaciones políticas y las campañas electorales. Bajo este objetivo, busca reducir las desigualdades en la captación de recursos, así como los riesgos de la vulnerabilidad de los partidos políticos ante las fuentes de dinero ilícito. Del mismo modo, se propone crear mecanismos más efectivos para la supervisión de fondos partidarios.

La intención de la normativa es modificar el sistema de financiamiento de uno privado a uno mayoritariamente público, reducir la posibilidad del financiamiento ilegal y mejorar los controles de fiscalización. Todo esto con la intención final de fortalecer a los partidos políticos reconociendo el rol que cumplen en el sistema político peruano.

Estos son beneficios significativos y poco cuantificables si se toma en cuenta la situación política actual, por lo que la inversión que realice el Estado incorporando esta medida encontrará resultados positivos en su aplicación. Con ello, esta iniciativa resulta imprescindible para adoptarse en el sistema político peruano.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la segunda política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la "Democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos", por la cual el Estado se compromete promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos. Asimismo, se encuentra enmarcada en la vigésima cuarta política, referida a "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", por la cual se compromete a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y sus derechos.

Con la regulación del financiamiento a los partidos políticos se fortalece el sistema democrático y electoral, puesto que estos procesos ya no contarán con riesgos del financiamiento ilegal o por delitos. De esta forma, las medidas propuestas y dirigidas los partidos también tienen incidencia directa en el sistema político en el amparo de un Estado eficiente y transparente.

5.7.
INSUMOS PARA ESTABLECER FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO, PRECISAR EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y MEJORAR LA GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA ESTABLECER FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO, PRECISAR EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y MEJORAR LA GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA ESTABLECER FACILIDADES PARA EL SUFRAGIO, PRECISAR EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y MEJORAR LA GESTIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley N° 28859, Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y, reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio. Esto con el fin de establecer mayores facilidades para el sufragio, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral.

Artículo 2.- Modificación de la Ley Orgánica de Elecciones
Modifícanse los artículos 52, 55, 58, 65, 69, 70, 191, 233, 249, 346 y 347 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

“

Artículo 52.- En cada distrito político de la República **se habilitan mesas de sufragio para la recepción de los votos que emitan los electores.**
El número de ciudadanos por mesa de sufragio **y la composición de la misma son determinados** por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.”

“

Artículo 55.- Cada mesa de sufragio está compuesta por tres (3) miembros.
La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco **(25) ciudadanos** seleccionados entre los electores de la mesa de sufragio. En este mismo acto son sorteados **otros tres (3) miembros.**
Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grade de instrucción de la mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.
El proceso de selección, sorteo y **distribución en las mesas de sufragio** está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.”

“

Artículo 58.- El cargo de miembro de Mesa de Sufragio es irrenunciable, salvo los cases de notorio o grave impedimenta físico o mental, necesidad de ausentarse del territorio de la República, estar incurso en alguna de las incompatibilidades señaladas en el artículo anterior o ser mayor de setenta (70) años.
La excusa solo puede formularse por escrito, sustentada con prueba instrumental, hasta cinco (5) días después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 61.
Los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección reciben una asignación correspondiente al 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de distribuir el incentivo. Para tal fin, el Banco de la Nación pone a su disposici6n sus agencias bancarias.”

“

Artículo 65.- Los locales en que deban funcionar las mesas de sufragio son designados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales: Escuelas, Municipalidades, Juzgados, edificios públicos no destinados al servicio de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional, de las autoridades políticas o **en los locales que la Oficina Nacional de Procesos Electorales considere pertinente.**

Las personas privadas de libertad no condenadas votan en los establecimientos penitenciarios. Las personas internadas en establecimientos de salud o con discapacidad física severa pueden votar en los establecimientos de salud o en su domicilio. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dicta las disposiciones e implementa las acciones para que emitan su voto con las garantías correspondientes.
La Oficina Nacional de Procesos Electorales dispone, en cuanto sea posible, que en un mismo local funcione el mayor número de mesas de sufragio, siempre que las cámaras secretas reúnan las condiciones que determina la ley y se mantenga absoluta independencia entre ellas. La ubicación de las mesas de sufragio debe permitir a las personas con discapacidad contar con las facilidades necesarias para ejercer su derecho al voto."

"

Artículo 69.- Las Mesas de Transeúntes se establecen **obligatoriamente en lugar de las Mesas de Sufragio que han registrado más del treinta por ciento (30%) de ausentismo en procesos electorales anteriores, debido a la falta de accesibilidad a los centros de votación preestablecidos. Estas Mesas estarán disponibles desde una semana antes de la votación para tales electores.**

"

Artículo 70.- El ciudadano que fuera a hacer uso de una mesa de transeúntes, deberá apersonarse a la Oficina del Registro Distrital de Identificación y Estado Civil del lugar donde pretende votar para cumplir los requisitos respectivos. El trámite deberá realizarse con una anticipación no menor de noventa (90) días respecto de la elección.
La anterior disposición no se aplicará para los votantes de Mesas de Sufragio que han registrado más del treinta por ciento (30%) de ausentismo en procesos electorales anteriores."

"

Artículo 191.- La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicaci6n puede efectuarse hasta **veinticuatro (24)** horas antes del día de las elecciones."

Artículo 233.- Para los países donde exista más de una Mesa de Sufragio, el sorteo de sus miembros se realiza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los electores con mayor grade de instrucción que contenga la lista correspondiente a la Mesa.
Si los miembros de mesa no son contactados por la oficina consular o han presentado excusa o justificación al cargo, el funcionario consular puede completar los miembros de una mesa con los electores peruanos voluntarios debidamente capacitados."

Artículo 239.- Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mariana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas.
Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del veto por el ciudadano en una cedula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente **que emite la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** El voto postal solo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general. **Se debe implementar de manera gradual y progresiva, siempre que el servicio postal garantice el secreto del voto y su recepción idónea y oportuna por la autoridad electoral."**

Artículo 249.- Los miembros de las Mesas de Sufragio se reúnen en el local señalado para su funcionamiento a las siete y treinta (07:30) horas del día de las elecciones, a fin de que aquellas sean instaladas a las ocho (08:00) horas, a más tardar.
Los miembros de mesa instalan cualquier mesa de sufragio que se ubique dentro del mismo local de votación, con prioridad de la mesa en que es elector.
La Oficina Nacional de Procesos Electorales asigna la mesa de sufragio al miembro de mesa, según su orden de llegada.
La instalación de la mesa de sufragio se hace constar en el Acta Electoral."

Artículo 346.- Está prohibido a toda autoridad política o publica:
a) Coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio.
b) Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato.

c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las Mesas de Sufragio.
d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinadas **organizaciones políticas** o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.
e) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral.
Los Jurados Electorales correspondientes formulan las respectivas denuncias ante el Ministerio Público".

"

Artículo 347.- Está prohibido a los funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Publicas, a las miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia:
a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos.
b) Imponer que voten por cierto candidato.
c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad de sufragio.
d) Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato."

Artículo 3.- Modificación de la Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio.
Modificase el artículo 4 de la Ley N° 28859, Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y, reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio, en el siguiente término:

"

Artículo 4.- Reduce la multa por omisión de sufragio, fija multa por no asistir o negarse a integrar o desempeñar el cargo de miembro de mesa de sufragio y elimina la multa para los peruanos en el exterior
Redúcese la multa par omisión de sufragio de cuatro por ciento (4%) de la Unidad Impositiva Tributaria; y confirmase la multa de cinco por ciento (5%) por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio y por negarse a desempeñar el cargo de miembro de mesa, a las sanciones que se sujeta el Cuadro de Aplicación de Multas Diferenciadas según Niveles de Pobreza a que se contrae el artículo 5 de la presente Ley.
Para los peruanos en el exterior, **en caso no se haya implementado en su país de residencia el voto postal,** no se les sanciona con multa a la omisión de sufragio pero sí se aplicará la multa prevista para los peruanos residentes en el Perú, señalados en los literales a, b y c del articulo siguiente, solamente en las rubros, no asistencia o negarse a integrar mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.- Derogatoria
Deróguese el último párrafo del artículo 203 y el artículo 351 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de 2020.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Los derechos políticos de los ciudadanos se encuentran regulados por la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. En la Carta Magna, el artículo 31 regula el derecho de participación política y su manifestación en el voto. Por su parte, la Ley Orgánica de Elecciones, a su vez, desarrolla estos derechos mediante sus artículos 7, 8 y 9, que señalan el carácter obligatorio del voto y su ejercicio con el documento nacional de identidad, para elegir y ser elegidos. Esta también, entre sus artículos 224 a 248, regula el voto de los peruanos residentes en el extranjero. Mientras que, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, en el literal c de su artículo 2, reconoce los derechos de participación ciudadana.

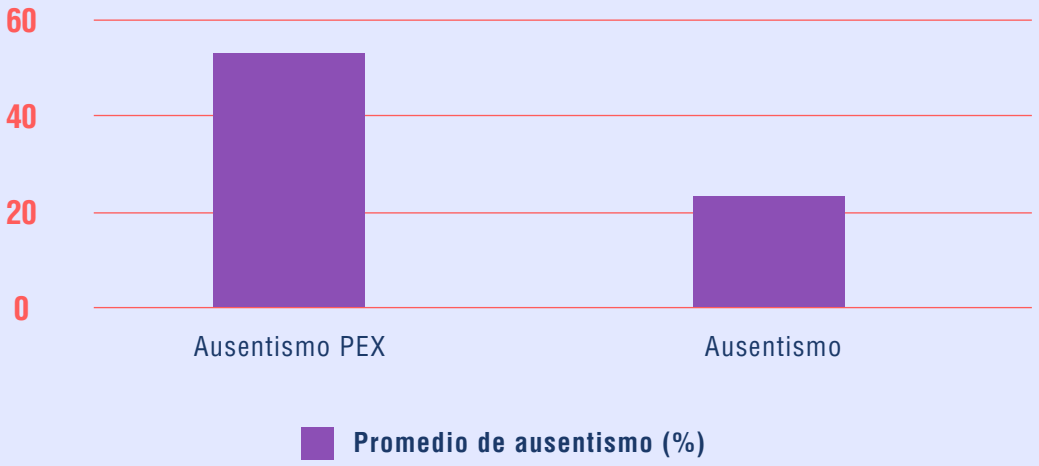
Las disposiciones de la Constitución y la ley peruana además se complementan con lo dispuesto en los artículos 11.1, 21 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como con los artículos 10 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos referido a los derechos políticos, el artículo 3, 4, 5 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Considerando este marco normativo, esta propuesta analiza, primero, los problemas que sectores de la población en condiciones especiales enfrentan para el ejercicio efectivo de su derecho al sufragio. Segundo, se precisan los alcances del principio de neutralidad que se exige a los funcionarios, servidores y empleados públicos desde que se convoca a un proceso electoral para salvaguardar el ejercicio de sus derechos políticos. Finalmente, en base a las propuestas alcanzadas por los organismos electorales, se proponen también cambios normativos orientados a mejorar la gestión de los procesos electorales.

1) La necesidad de establecer medidas para facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero y reducir su ausentismo electoral

El ausentismo promedio de los peruanos en el extranjero evidenciado a través de tres procesos electorales (primera y segunda vuelta de las Elecciones Generales de 2016 y el Referéndum Nacional de 2018) revela que este (55%) representa más del doble que el promedio de ausentismo de los electores peruanos que residen en el territorio nacional (22%), como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1. PROMEDIO DE AUSENTISMO EN PROCESOS ELECTORALES ENTRE PERUANOS EN TERRITORIO NACIONAL Y EN EL EXTRANJERO (PEX) 2016-2018 (%)



Fuente: ONPE. | Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Además, en cuanto a las elecciones congresales extraordinarias de 2020, el 76% de peruanos no acudieron a votar, de acuerdo a lo informado por la ONPE al 96.324% de actas contabilizadas.

El ausentismo electoral es más pronunciado en el extranjero debido a los mayores obstáculos que los ciudadanos peruanos deben afrontar para ir a sufragar. El Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con oficinas en todas las ciudades de los países en que residen los peruanos, donde se instalan los locales de votación, por lo que muchos conciudadanos se ven obligados a viajar a otras localidades para sufragar, con el consecuente gasto económico que esto significa. El problema se agrava si se considera que -dependiendo del tipo de trabajo en el cual se desempeñan- el ejercicio de su derecho y deber de votar les puede generar la pérdida completa de una jornada laboral. Estos obstáculos dificultan el pleno ejercicio del derecho al sufragio de los peruanos residentes en el extranjero. Cabe precisar que, según el último padrón electoral aprobado para el Referéndum Nacional de 2018, en el extranjero existen 907,839 electores hábiles, distribuidos en 1339 ciudades[53] Es decir, este es un problema que afecta a un número elevado de ciudadanos peruanos.

Al respecto, la problemática descrita plantea la necesidad de proponer medidas que permitan hacer más eficiente la gestión del proceso electoral para facilitar el sufragio de los peruanos en el extranjero. Las medidas que se propone en el presente proyecto de ley son, por lo tanto, las siguientes:

a) Modificar el artículo 233 de la Ley Orgánica de Elecciones para brindar la posibilidad a los funcionarios y funcionarias consulares de completar los miembros de las mesas de votación con electores peruanos voluntarios debidamente capacitados.

b) Modificar el artículo 239 de la Ley Orgánica de Elecciones para establecer expresamente el mandato de implementación gradual y progresiva del voto postal para los peruanos residentes en el extranjero, siempre que el servicio postal garantice el secreto del voto y su recepción idónea y oportuna por la autoridad electoral.

c) Modificar el artículo 4 de la Ley Nº 28859, que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos, para especificar que la exención de la multa por omisión de sufragio solo proceda en el caso de los países donde no se haya implementado aún el voto postal.

[53]Datos obtenidos del Informe elaborado por la ONPE (2019) para la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

2) La necesidad de garantizar el derecho a sufragio de personas con discapacidad, personas internadas en establecimientos de salud, personas procesadas recluidas en centros penitenciarios y personas que viven en zonas alejadas de los centros de votación.

Respecto a las **personas con discapacidad**, la Encuesta Nacional sobre Discapacidad (INEI 2012)[54] reveló que un 68,9% de los ciudadanos con discapacidad ejerció su derecho al voto en las Elecciones Generales 2011, mientras que un 29,6% no pudo sufragar. Sin embargo, el nivel de ausentismo difiere entre el mundo rural (37,7%) y el espacio urbano (27,4%). El 58% de las personas que afirmaron no haber votado manifestaron como causa sus limitaciones físicas y un 12% lo atribuyó a la falta de condiciones adecuadas en los locales de sufragio; para el área rural, este último porcentaje se incrementa al 14,2%.

TABLA 1. MOTIVOS POR LOS QUE LAS PERSONAS NO EJERCIERON SU DERECHO AL VOTO.

RAZÓN POR LA QUE NO EJERCIÓ SU DERECHO A VOTAR	TOTAL	URBANA	RURAL
Por su limitación	58.1	57.6	59.3
El local de votación no reúne las condiciones	11.9	11.1	14.2
Otra razón	35.1	36.7	30.8
No especificado	3.3	4.0	1.4

Fuente y elaboración: INEI (2012) - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012.

Estas cifras no son tan sorprendentes si tomamos en cuenta los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad en nuestro país para desplazarse y acceder a establecimiento públicos. En el tema específico del sufragio de los ciudadanos con discapacidad, la propuesta de Código Electoral presentada por el JNE[55], en su artículo 186, presenta un conjunto de medidas para facilitar su participación política, como la atención preferente, la habilitación a la ONPE para dictar las disposiciones y adoptar todas las medidas necesarias para que las personas con discapacidad, sea esta mental, intelectual, física o sensorial, hagan un ejercicio efectivo de su derecho de sufragio, en condiciones de accesibilidad e igualdad, entre estas medidas se encuentran las siguientes:

- "Habilitar mesas de sufragio especiales para electores que figuran con discapacidad en el padrón electoral y ubicarlas en las zonas de más fácil acceso de los centros de votación. Dichas mesas, de ser necesario, podrán trasladarse para el adecuado

[54] *Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2014). Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012. Lima: INEI. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/EsULib1171/ENEDIS%202012%20-%20COM PLETO.pdf*

[55] *Jurado Nacional de Elecciones (2017). Proyecto de Ley de Código Electoral. Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/863dcb2e-6e86-4b99-b4f6-985fa81 b7d46.pdf*

ejercicio de su derecho de sufragio. Excepcionalmente, en caso de personas que no figuren en el padrón electoral con discapacidad, pero esta sea manifiesta y puede ser constatada por los miembros de la mesa de sufragio, es posible trasladar temporalmente, a pedido del elector, la mesa de sufragio en la que emiten su voto al módulo temporal habilitado en cada centro de votación."

- "Permitir, a pedido del elector, que una persona de su elección lo acompañe a la cámara secreta."
- "Utilizar cédulas de sufragio, plantillas o cualquier otro formato, o mecanismo especial, que les permita emitir su voto".

En cuanto a **internos en los establecimientos de salud**, este es otro sector de la población que actualmente se encuentra impedido de facto de ejercer su derecho al sufragio. Según datos del INEI[56], para 2015, en nuestro país en total existían 49,382 camas hospitalarias en el sistema público de salud, mientras que en las clínicas privadas se contaba con 1500 camas para 2014. Por esta razón, a fin de no vulnerar los derechos civiles y políticos de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos de salud, se propone que la ONPE, en el marco de sus funciones, efectúe las acciones necesarias para que están personas puedan emitir su voto.

Sobre **los ciudadanos procesados recluidos en prisiones**, la situación de la población penitenciaria que se encuentra en condición de procesada ha sido un motivo de facto para restringir su ciudadanía y ello ha ocurrido por la omisión por parte del Estado peruano para establecer los mecanismos administrativos y procedimentales necesarios para garantizar su derecho al voto.

Esta omisión que vulnera los derechos políticos de un conjunto de ciudadanos peruanos se percibe aún más grave si se considera la alta cantidad de población penitenciaria que se encuentra cumpliendo prisión preventiva. Según datos del INPE[57], en diciembre de 2018 la población penitenciaria total en nuestro país era de 90,934 personas. Dentro de este universo, 35,711 personas se encontraban en calidad de procesadas cumpliendo prisión preventiva. Esto significa que el 39% de las personas privadas de su libertad en nuestro país no posee una sentencia, en cuyo caso no aplicarían las restricciones previstas en el numeral 2 del artículo 33 de la Constitución y el literal b del artículo 10 de la Ley Orgánica de Elecciones. Esta situación es mucho más grave si se considera que, según fuentes del INPE[58], entre el universo de personas recluidas sin contar con una sentencia hay 4,067 casos de personas que permanecen en esa situación por más de cinco años, y que solo en los penales de Lima se ha identificado el caso extremo de setenta (70) personas que permanecían recluidas por más de 15 años sin haber sido sentenciadas por el Poder Judicial. Asimismo, los datos del INPE señalan que la situación socioeconómica del total de los reclusos (procesados y sentenciados) tiende a ser baja por lo que su exclusión política implica además un sesgo que refuerza la desigualdad social.

Frente a lo expuesto, para el caso específico de la población penitenciaria no sentenciada, se considera necesario poner en marcha las disposiciones legales y administrativas correspondientes para salvaguardar los derechos de participación política de estos ciudadanos, así como la presunción de inocencia. Este principio es de especial relevancia dado que las personas que no han sido sentenciadas con pena privativa de la libertad no están prohibidas por ley de ejercer su ciudadanía política.

[56]Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Número de camas hospitalarias por departamento. [base de datos]. Disponible de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1483/cap06/cap06003.xlsx

[57]Instituto Nacional Penitenciario (2018). Informe estadístico de diciembre de 2018. Lima: INPE.

[58]Instituto Nacional Penitenciario (2018). Informe estadístico de diciembre de 2018. Lima: INPE.

En cuanto a otros grupos en condiciones especiales, debe mencionarse a las personas afectadas **por la falta de accesibilidad** a los centros de votación preestablecidos. Ciertamente, las mesas de sufragio están distribuidas según los distritos políticos; sin embargo, los ciudadanos que viven en zonas remotas tienen dificultades para asistir a estos lugares, perdiendo mucho tiempo en llegar a los mismos. Esto también es una causa del ausentismo electoral, puesto que esta población prefiere continuar con sus actividades diarias en lugar de emplear tiempo y esfuerzo para movilizarse de ida y regreso a los centros de votación.

La problemática arriba expuesta justifica la necesidad de establecer mecanismos para garantizar y promover la participación electoral de las personas en condiciones especiales. En ese sentido, el presente proyecto de ley propone modificar el artículo 65 de la Ley Orgánica de Elecciones para facultar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para establecer locales de votación en donde considere pertinente. Asimismo, se propone incluir en dicho artículo que las personas procesadas privadas de libertad puedan votar en los establecimientos penitenciarios, y que las personas internadas en establecimientos de salud o con discapacidad física severa también puedan votar en los establecimientos de salud o en su domicilio. Por otro lado, se propone establecer en ese mismo artículo que la ONPE, en coordinación con el RENIEC, dicte las disposiciones e implemente las acciones para que emitan su voto con las garantías correspondientes. Finalmente, la presente iniciativa propone que, para aquellas personas que cuenten con dificultades para acceder a los locales de votación por encontrarse en zonas alejadas, se instauren las mesas de transeúntes. Estas mesas se encontrarán disponibles en lugar de las mesas de sufragio que hayan presentado un mayor porcentaje de ausentismo electoral (30%) durante una semana hasta el cierre, que coincidirá con la votación. Para ello, se modificarán los artículos 69 y 70 de la Ley Orgánica de Elecciones para que contemple este supuesto.

3) La necesidad de precisar los alcances del principio de neutralidad

El artículo 31 de la Constitución Política del Perú señala en su párrafo quinto que “la ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.”

El artículo 346 de la Ley Orgánica de Elecciones desarrolla este mandato estableciendo que, “está prohibido a toda autoridad política o pública:

> a) Intervenir en el acto electoral para coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio, utilizando la influencia de su cargo o de los medios de que estén provistas sus reparticiones.
>
> b) Practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato.
>
> c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las Mesas de Sufragio.
>
> d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinados partidos políticos o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.
>
> e) Formar parte de algún Comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.
>
> f) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral”.

Por su parte, el artículo 347 de dicha ley establece obligaciones dirigidas a "funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Públicas, a los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia":

> a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos.
> b) Imponer que voten por cierto candidato.
> c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.
> d) Hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.

Asimismo, los artículos 142, 177 y 181 de la Constitución Política del Perú reconocen al Jurado Nacional de Elecciones como un organismo supremo en materia electoral con la potestad de ejercer sus atribuciones mediante resoluciones irrevisables a través de la jurisdicción ordinaria, mientras que el artículo 178 de la Constitución atribuye al Jurado Nacional de Elecciones entre otras funciones la de "fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares", así como "administrar justicia en materia electoral".

Sobre la base de estas competencias el Jurado Nacional de Elecciones ha aprobado un conjunto de resoluciones que desarrollan el principio de neutralidad garantizado por el artículo 31 de la Constitución y el artículo 346 de la Ley Orgánica de Elecciones. Entre estas disposiciones, se cuenta la Resolución Nº 014-2011-JNE, de 18 de enero de 2011, donde se precisaron las disposiciones referidas a la neutralidad de autoridades y funcionarios públicos en periodo electoral. También, en 2015, se aprobó la Resolución Nº 0304-2015-JNE, que ratificó el Reglamento de Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral. Finalmente, en 2018, el Jurado Nacional de Elecciones aprobó la Resolución Nº 0078-2018-JNE, que subscribe un nuevo Reglamento de Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, dejando sin efecto la Resolución Nº 0304-2015-JNE.

Como fundamento de esta propuesta se considera que el principio de neutralidad es fundamental para garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales, impidiendo el uso arbitrario de los recursos del Estado por parte de las autoridades y del cargo público para manipular o coactar a los ciudadanos y ciudadanas o para alterar las reglas del juego democrático. Sin embargo, también es cierto que el principio de neutralidad debe interpretarse y estar limitado por los Derechos Políticos y Deberes estipulados en el Capítulo 3 del Título I de la Constitución, especialmente por lo establecido en sus artículos 31, 33 y 35.

Estos artículos establecen derechos y deberes políticos para el conjunto de los ciudadanos, sin diferenciar o formar una categoría distinta para aquellos que ostentan un cargo de elección popular o cargo público. Debe interpretarse por tanto que las autoridades y funcionarios públicos tienen derecho a gozar del ejercicio de su ciudadanía activa y pasiva siempre y cuando no se encuentren limitados por los supuestos señalados en el artículo 33 de la Constitución, siendo el caso que pueden ejercer sus derechos políticos al igual que cualquier otro ciudadano de manera individual o a través de organizaciones políticas. En ese sentido, debe interpretarse que el derecho de las autoridades y funcionarios públicos a participar de la campaña electoral, manifestar sus preferencias políticas y hacer ejercicio de sus derechos políticos, no puede de ninguna manera verse limitado por el principio de neutralidad.

Dicho principio tiene como única finalidad prohibir y sancionar el empleo de los recursos y bienes públicos para fines partidarios o de proselitismo político durante el proceso electoral, así como prohibir y sancionar el aprovechamiento de sus cargos para toda manipulación, coacción de la libertad de los ciudadanos, de otros funcionarios o trabajadores dependientes a su cargo o para la alteración de las reglas del juego democrático. Por esta razón, y de acuerdo a lo estipulado en el artículo 31 de la Constitución, debe entenderse como nula toda interpretación del principio de

neutralidad que limite los derechos políticos de los ciudadanos que ejercen cargos como autoridades o funcionarios públicos.

Con todo ello, la presente iniciativa propone modificar los artículos 346 y 347 de la Ley Orgánica de Elecciones con la finalidad de especificar las limitaciones a las prohibiciones establecidas por el principio de neutralidad, garantizando la protección de los derechos políticos contenidos en los artículos 31, 33 y 35 de la Constitución para el caso de los ciudadanos que ocupen cargos como autoridades y funcionarios públicos y el principio de no discriminación, contenido en el artículo 2 de la Constitución Política, sin perjuicio de garantizar el principio de neutralidad y mantener la prohibición del uso de recursos y bienes públicos por parte de las autoridades y funcionarios públicos con fines proselitistas durante los procesos electorales y consultas populares.

4) Otras medidas para una mejor gestión del proceso electoral

4.1) Instalación de mesas de sufragio

Los procesos electorales en nuestro país requieren el sorteo de cerca de medio millón de miembros de mesa, entre titulares y suplentes[59]. Uno de los problemas fundamentales en el desempeño del proceso electoral es la dificultad para instalar las mesas de sufragio en un tiempo oportuno para permitir el adecuado desempeño del proceso electoral, evitando que las mesas sean anuladas por la ausencia de sus miembros antes del mediodía[60].

Los retrasos que genera la ausencia de miembros de mesa no solo implican un problema de gestión, sino que también influyen en la percepción de eficiencia que tienen los ciudadanos acerca del desempeño de los organismos electorales, particularmente de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, pudiendo incluso afectar negativamente su percepción sobre la transparencia del proceso electoral y con ello, en último término, su confianza en el sistema democrático. Sin embargo, el problema mayor es que la falta de instalación de las mesas, finalmente, impide que grupos importantes de ciudadanos puedan emitir su voto.

En general, las cifras reflejan que un porcentaje importante de ciudadanos no asiste a cumplir con su deber de ser miembro de mesa[61]. Ello puede deberse a razones que pasan por la falta de credibilidad en los procesos electorales como mecanismos de selección, pero también por los altos costos que pueden generar para determinados ciudadanos (por tener que dejar un día de jornada laboral, dedicar al trabajo uno de sus días de descanso personal y familiar e imposibilidades vinculadas con condiciones personales o por el cuidado del hogar).

El presente proyecto de ley propone modificar el artículo 52 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) para brindar a la ONPE la competencia para determinar el número de ciudadanos por mesa de sufragio y la composición de la misma, sin necesidad de precisar el cargo que desempeña cada uno, como titular o suplente.

[59]Según la información en la página de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el Referéndum Nacional 2018, se eligió por sorteo a 507,354 ciudadanos como miembros de mesa, entre titulares y suplentes, en las 84,559 mesas de sufragio. De estas, se instalaron 84,324 y quedaron sin instalar 235.

[60]La Ley Orgánica de Elecciones, en el literal a) del artículo 363, establece que se declarada la nulidad de la votación en la mesa de sufragio si esta se hubiera instalado después del mediodía, siempre que ello haya carecido de justificación o impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio.

[61]Según información de ONPE, en las últimas elecciones generales (2016), en la primera elección (1 O de abril de 2016), 124,559 miembros de mesa de sufragio, entre titulares y suplentes, no ejercieron el cargo (27%) (Información: https://elcomercio.pe/politica/elecciones/onpe-27-miembros-mesa-falto-dia-elecciones-395623). En la segunda elección (5 de junio de 2016), las mesas de sufragio estuvieron conformadas por 154,927 miembros de mesa titulares (69.58%); 57,727 suplentes (25.92%) y 10,018 electores de la cola (4.50%), que tuvieron que reemplazar a los titulares y/o suplentes que no asistieron a la jornada electoral o lo hicieron tarde (Información: https://gestion.pe/peru/politica/onpe-10-000-electores-reemplazaron-miembros-mesa-ausentes-146351).

También, modificar el artículo 58 de la LOE con la finalidad de otorgar una asignación correspondiente al 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria a los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección, que será un incentivo para los miembros de mesa elegidos con el fin de lograr una mayor participación de estos. Como ya se señaló, la instalación de las mesas de sufragio de manera oportuna es indispensable para la adecuada realización del proceso electoral y el pleno ejercicio del derecho al voto de la ciudadanía. Contar con una contraprestación por el servicio prestado generará justamente incentivos para su concurrencia en los tiempos requeridos para que la jornada electoral se desarrolle de manera adecuada y todos los ciudadanos puedan emitir su voto.

Finalmente, se propone modificar el artículo 249 de la LOE, para establecer que los miembros de mesa pueden instalar cualquier mesa de sufragio que se ubique dentro del mismo local de votación, con prioridad de la mesa en que son electores, y que es la Oficina Nacional de Procesos Electorales la que asigna la mesa de sufragio al miembro de mesa según su orden de llegada al local de votación. El objetivo es lograr que la mayor cantidad de mesas se instalen a tiempo y, con ello, no se afecte el ejercicio de derecho de sufragio de sus electores.

4.2) Eliminación de la "Ley Seca"

En el Perú, el artículo 351 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece la prohibición absoluta de la venta de bebidas alcohólicas desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta las 8:00 horas del día siguiente de las elecciones.

Si se observa la regulación de la región, se puede concluir que la legislación peruana es bastante restrictiva al respecto, sobre todo en términos de duración (la mayoría de países solo establece un periodo de restricción de doce horas), y que existe una tendencia en la región a eliminar dicha restricción de manera general y solo habilitar a que la impongan determinados municipios o gobiernos de la región en función del tipo de proceso electoral o del tipo de establecimiento donde se expende el alcohol.

En ese sentido, siguiendo la tendencia que se manifiesta en la región a reducir restricciones que afectan las libertades ciudadanas y el ejercicio de derechos, se propone eliminar la restricción al expendio de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales.

4.3) Prohibición de divulgar encuestas

La mayor parte de los países de América Latina ha regulado el tema de las encuestas durante los procesos electorales, otorgando incluso en algunos casos plazos más largos de prohibición e difusión de encuestas y otros estudios o sondeos. En nuestro país ya se han planteado propuestas para reducir el periodo de limitación a la publicación de encuestas. Así, por ejemplo, el Proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones de 2017, en su artículo 347, al igual que lo hacía la propuesta del año 2011, propone que "la publicación o difusión de encuestas y sondeos, u otras actividades y/o mecanismos a través de los cuales se muestre la intención de voto en medios de comunicación puede efectuarse hasta 48 horas antes del día de las elecciones."

En ese sentido, se considera que la prohibición de difundir encuestas electorales no solo es una medida que ha quedado obsoleta, dada la imposibilidad de controlar su propagación en las redes sociales, sino que, además, dicha prohibición afecta a los ciudadanos de manera diferenciada en función a su acceso a internet, a su ámbito de residencia (rural y urbano) y a su clase social, generando desigualdades en el acceso a la información entre los ciudadanos y ciudadanas.

Además, la prohibición de la publicación de encuestas en los últimos procesos electorales ha contribuido a la difusión de información falsa, con el objetivo de orientar comportamientos electorales hacia el "voto útil" en función de un candidato u otro. En ese sentido el presente proyecto de ley propone restringir la prohibición de publicación de encuestas de preferencia electoral hasta las veinticuatro (24) horas antes del día de las elecciones.

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

La propuesta implicara la modificación de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y de la Ley N° 28859, Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio, con el detalle siguiente:

TABLA 2. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Ley Orgánica de Elecciones **Artículo 52.-** En cada distrito político de la República se conforman tantas mesas de sufragio como grupos de 200 (doscientos) ciudadanos hábiles para votar como mínimo y 300 (trescientos) como máximo existan. El número de ciudadanos por mesa de sufragio es determinado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.	**Artículo 52.-** En cada distrito político de la República se habilitan **mesas de sufragio para la recepción de los votos que emitan los electores.** El número de ciudadanos por mesa de sufragio y la **composición de la misma son determinados** por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular. La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes. En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos. Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.	**Artículo 55.-** Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros. La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco (25) ciudadanos seleccionados entre los electores de la mesa de sufragio. En este mismo acto son sorteados **otros tres (3) miembros.** Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grade de instrucción de la mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor. El proceso de selección, sorteo y **distribución en las mesas de sufragio** está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
Artículo 58.- El cargo de miembro de Mesa de Sufragio es irrenunciable, salvo los casos de notorio o grave impedimento físico o mental, necesidad de ausentarse del territorio de la República, estar incurso en alguna de las incompatibilidades señaladas en el artículo anterior o ser mayor de setenta (70) años. La excusa sólo puede formularse por escrito, sustentada con prueba instrumental, hasta cinco (5) días después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 61.	Artículo 58.- El cargo de miembro de Mesa de Sufragio es irrenunciable, salvo los cases de notorio o grave impedimenta físico o mental, necesidad de ausentarse del territorio de la República, estar incurso en alguna de las incompatibilidades señaladas en el artículo anterior o ser mayor de setenta (70) años. La excusa solo puede formularse por escrito, sustentada con prueba instrumental, hasta cinco (5) días después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 61. Los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección reciben una asignación correspondiente al 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de distribuir el incentivo. Para tal fin, el Banco de la Nación pone a su disposici6n sus agencias bancarias.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 65.- Los locales en que deban funcionar las mesas de sufragio son designados por las oficinas descentralizadas de procesos electorales en el orden siguiente: escuelas, municipalidades, juzgados y edificios públicos no destinados al servicio de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú o de las autoridades políticas. Las oficinas descentralizadas de procesos electorales disponen, en cuanto sea posible, que en un mismo local funcione el mayor número de mesas de sufragio, siempre que las cámaras secretas reúnan las condiciones que determina la ley y se mantenga absoluta independencia entre ellas. La ubicación de las mesas de sufragio debe permitir a las personas que figuren con alguna discapacidad permanente en el padrón electoral, contar con las facilidades necesarias para ejercer su derecho al sufragio.	Artículo 65.- Los locales en que deban funcionar las mesas de sufragio son designados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales: Escuelas, Municipalidades, Juzgados, edificios públicos no destinados al servicio de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional, de las autoridades políticas **o en los locales que la Oficina Nacional de Procesos Electorales considere pertinente.** **Las personas privadas de libertad no condenadas votan en los establecimientos penitenciarios. Las personas internadas en establecimientos de salud o con discapacidad física severa pueden votar en los establecimientos de salud o en su domicilio. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dicta las disposiciones e implementa las acciones para que emitan su voto con las garantías correspondientes.** **La Oficina Nacional de Procesos Electorales dispone,** en cuanto sea posible, que en un mismo local funcione el mayor número de mesas de sufragio, siempre que las cámaras secretas reúnan las condiciones que determina la ley y se mantenga absoluta independencia entre ellas. La ubicación de las mesas de sufragio debe permitir a las personas con discapacidad contar con las facilidades necesarias para ejercer su derecho al voto.
Artículo 69.- Las Mesas de Transeúntes se establecen sólo para los casos de elecciones con distrito electoral único.	**Artículo 69.-** Las Mesas de Transeúntes **se establecen obligatoriamente en lugar de las Mesas de Sufragio que han registrado más del treinta por ciento (30%) de ausentismo en procesos electorales anteriores, debido a la falta de accesibilidad a los centros de votación preestablecidos. Estas Mesas estarán disponibles desde una semana antes de la votación para tales electores.**
Artículo 70.- El ciudadano que fuera a hacer uso de una mesa de transeúntes, deberá apersonarse a la Oficina del Registro Distrital de Identificación y Estado Civil del lugar donde pretende votar para cumplir los requisitos respectivos. El trámite deberá realizarse con una anticipación no menor de noventa (90) días respecto de la elección.	**Artículo 70.-** El ciudadano que fuera a hacer uso de una mesa de transeúntes, deberá apersonarse a la Oficina del Registro Distrital de Identificación y Estado Civil del lugar donde pretende votar para cumplir los requisitos respectivos. El trámite deberá realizarse con una anticipación no menor de noventa (90) días respecto de la elección. **La anterior disposición no se aplicará para los votantes de Mesas de Sufragio que han registrado más del treinta por ciento (30%) de ausentismo en procesos electorales anteriores.**
Artículo 191.- La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación puede efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones.	**Artículo 191.-** La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicaci6n puede efectuarse **hasta veinticuatro (24) horas antes del día de las elecciones.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 203.- En el padrón se consignan los nombres y apellidos, y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio. Asimismo, debe consignarse la declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos, sin perjuicio de su posterior verificación y sujeto a las sanciones previstas en la ley en caso de falsedad. El padrón también contendrá los datos del domicilio, así como la información de la impresión dactilar. Esta última será entregada en formato JPEG a una resolución de 500 píxeles por pulgada (dpi), la misma que será tratada y comprendida en soportes que garanticen su confidencialidad.	**Artículo 203.-** En el padrón se consignan los nombres y apellidos, y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio. Asimismo, debe consignarse la declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos, sin perjuicio de su posterior verificación y sujeto a las sanciones previstas en la ley en caso de falsedad.
Artículo 233.- Para los países donde exista más de una Mesa de Sufragio, el sorteo de los miembros titulares y suplentes se realiza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los electores con mayor grado de instrucción que contenga la lista correspondiente a la Mesa.	**Artículo 233.-** Para los países donde exista más de una Mesa de Sufragio, el sorteo de sus miembros se realiza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los electores con mayor grade de instrucción que contenga la lista correspondiente a la Mesa. **Si los miembros de mesa no son contactados por la oficina consular o han presentado excusa o justificación al cargo, el funcionario consular puede completar los miembros de una mesa con los electores peruanos voluntarios debidamente capacitados.**
Artículo 239.- Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mañana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas. Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente. El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general.	**Artículo 239.-** Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mariana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas. Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del veto por el ciudadano en una cedula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente **que emite la Oficina Nacional de Procesos Electorales.** El voto postal solo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general. **Se debe implementar de manera gradual y progresiva, siempre que el servicio postal garantice el secreto del voto y su recepción idónea y oportuna por la autoridad electoral.**

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 249.- Los miembros de las Mesas de Sufragio se reúnen en el local señalado para su funcionamiento a las siete y treinta (07.30) horas del día de las elecciones, a fin de que aquéllas sean instaladas a las ocho (08.00) horas, a más tardar. **La instalación de la mesa de sufragio se hace constar en el Acta Electoral.**	**Artículo 249.-** Los miembros de las Mesas de Sufragio se reúnen en el local señalado para su funcionamiento a las siete y treinta (07:30) horas del día de las elecciones, a fin de que aquellas sean instaladas a las ocho (08:00) horas, a más tardar. **Los miembros de mesa instalan cualquier mesa de sufragio que se ubique dentro del mismo local de votación, con prioridad de la mesa en que es elector.** **La Oficina Nacional de Procesos Electorales asigna la mesa de sufragio al miembro de mesa, según su orden de llegada.** La instalación de la mesa de sufragio se hace constar en el Acta Electoral.
Artículo 351. Desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta las 8:00 horas del día siguiente de las elecciones, no es permitido el expendio de bebidas alcohólicas de ninguna clase y se cierran los establecimientos, o los espacios de los establecimientos comerciales, dedicados exclusivamente a dicho expendio.	**Derogación**

Elaboración propia.

TABLA 3. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO (NEUTRALIDAD)

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 346.- Está prohibido a toda autoridad política o pública: a) Intervenir en el acto electoral para coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio, utilizando la influencia de su cargo o de los medios de que estén provistas sus reparticiones. b) Practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato. c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funciona miento de las Mesas de Sufragio. d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinados partidos políticos o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio. e) Formar parte de algún Comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato. f) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral. Los Jurados Electorales correspondientes formulan las respectivas denuncias ante el Ministerio Público.	**Artículo 346.-** Está prohibido a toda autoridad política o publica: **a) Coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio.** **b) Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato.** **c) Interferir, bajo pretexto alguno, el normal** funcionamiento de las Mesas de Sufragio. d) Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinadas **organizaciones políticas** o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio. e) Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral. Los Jurados Electorales correspondientes formulan las respectivas denuncias ante el Ministerio Público.

Elaboración propia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 347.- Está prohibido a los funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Públicas, a los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia: a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos. b) Imponer que voten por cierto candidato. c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio. d) Hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.	**Artículo 347.-** Está prohibido a los funcionarios y empleados públicos, de Concejos Provinciales y Distritales, Beneficencias y Empresas Publicas, a las miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional en servicio activo, a los del clero regular y secular de cualquier credo o creencia, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia: a) Imponer que dichas personas se afilien a determinados partidos políticos. b) Imponer que voten por cierto candidato. c) Hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad de sufragio. **d) Usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato.**

Elaboración propia.

TABLA 4. COMPARACIÓN ENTRE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO (LEY 28859)

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y, reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio **Artículo 4.- Reduce la multa por omisión de sufragio, fija multa por no asistir o negarse a integrar o desempeñar el cargo de miembro de mesa de sufragio y elimina la multa para los peruanos en el exterior.** Redúcese la multa por omisión de sufragio de cuatro por ciento (4%) de la Unidad Impositiva Tributaria; y confírmase la multa de cinco por ciento (5%) por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio y por negarse a desempeñar el cargo de miembro de mesa, a las sanciones que se sujeta el Cuadro de Aplicación de Multas Diferenciadas según Niveles de Pobreza a que se contrae el artículo 5 de la presente Ley. Para los peruanos en el exterior no se les sancionará con multa a la omisión de sufragio pero sí se aplicará la multa prevista para los peruanos residentes en el Perú, señalados en los literales a, b y c del artículo siguiente, solamente en los rubros, no asistencia o negarse a integrar mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa.	**Artículo 4.- Reduce la multa por omisión de sufragio, fija multa por no asistir o negarse a integrar o desempeñar el cargo de miembro de mesa de sufragio y elimina la multa para los peruanos en el exterior** **Redúcese la multa par omisión de sufragio de cuatro por ciento (4%) de la Unidad Impositiva Tributaria; y confirmase la multa de cinco por ciento (5%) por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio y por negarse a desempeñar el cargo de miembro de mesa, a las sanciones que se sujeta el Cuadro de Aplicación de Multas Diferenciadas según Niveles de Pobreza a que se contrae el artículo 5 de la presente Ley.** **Para los peruanos en el exterior, en caso no se haya implementado en su país de residencia el voto postal,** no se les sanciona con multa a la omisión de sufragio pero sí se aplicará la multa prevista para los peruanos residentes en el Perú, señalados en los literales a, b y c del articulo siguiente, solamente en las rubros, no asistencia o negarse a integrar mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa.

Elaboración propia.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1) Identificación del problema

A pesar de la obligación de participar en los procesos electorales, se ha identificado un preocupante número de personas ausentes en las votaciones. Esto se debe, en parte, a la necesidad de promover la participación electoral de personas en condiciones especiales y, por otra parte, la conveniencia de adoptar otro tipo de medidas para incentivar la participación de la población en general. Asimismo, resulta pertinente precisar de forma adecuada el principio de neutralidad para estas gestiones.

3.2) Contextualización del problema

La gestión en procesos electorales presente diversos aspectos mejorables en aras de promover la participación por parte de la ciudadanía en estos procesos, así como lo referido al principio de neutralidad. En primer lugar, debe advertirse que existen personas en condiciones especiales que tienen dificultades para participar en procesos electorales, en particular, las personas con discapacidad, personas internadas en establecimientos de salud, personas no condenadas que se encuentran en los establecimientos penitenciarios y personas a las que se les dificulta acceder a sus locales de votación predeterminados.

En segundo lugar, es posible y positivo adoptar otro tipo de medidas para incentivar y garantizar una mejor participación electoral de la ciudadanía en general. Esto considera, en primer lugar, a los votantes que viven en el extranjero. Además, implica regular las disposiciones de las mesas de sufragio, a fin de que sean fáciles de instalar y de incentive la asistencia de los miembros de mesa. Por otro lado, la prohibición de divulgar encuestas antes de las votaciones resulta contraproducente porque la población puede recibir información falsa o no llegar a conocer la información oficial actualizada, en tal sentido, no es conveniente mantener tal prohibición. Adicionalmente, la “Ley Seca” restringe derechos de los ciudadanos y no suma a la participación electoral, por tanto, debería ser eliminada.

Por último, en cuanto al principio de neutralidad, se propone especificar las limitaciones de las prohibiciones establecidas, a fin de impedir de manera idónea y eficaz el uso arbitrario de los recursos del Estado por parte de las autoridades y el mal uso del cargo público para manipular o coactar a los ciudadanos o para alterar las reglas del juego democrático. Esta medida beneficiará al Estado ya que tiene como una de sus finalidades proteger los recursos de las instituciones públicas.

3.3) Identificación de efectos

Respecto a efectos relativos a los derechos humanos y/o constitucionales, la presente iniciativa legislativa contempla medidas destinadas a mejorar la gestión electoral y establecer facilidades para que grupos en condiciones especiales, aquellos que vivan en el extranjero y la población en general puedan ejercer el derecho de sufragio. Además, se especificarán las limitaciones del principio de neutralidad para el mismo objetivo. De esta manera, se otorga mayores garantías para el ejercicio adecuado de este derecho político.

Sobre los efectos relativos a aspectos económicos, sociales e institucionales, se está otorgando facultades a la ONPE en la conformación de las mesas de sufragio, lo cual permitirá su instalación en el tiempo oportuna. Asimismo, se está proponiendo otorgar una asignación de 1,5% de la UIT a los miembros de mesa a fin de incentivar su participación. Al respecto, cabe señalar que se requerirá de un presupuesto adicional para dicho pago. También debe tomarse en consideración la instalación de mesas de transeúntes en aquellos lugares que hayan presentado más del 30% de ausentismo y que estas deben permanecer una semana disponibles.

Por otra parte, la implementación de las medidas referidas a facilitar el ejercicio del derecho de sufragio permitirá que se reduzca el ausentismo electoral de procesos electorales, como la eliminación de la "Ley Seca" y la prohibición de difundir encuestas. Esto no traería mayores gastos presupuestales al Estado; al contrario, las autoridades policiales no tendrían que estar resguardando el cumplimiento de la "Ley Seca" o la prohibición de difundir encuestas.

Por último, debe señalarse que esta propuesta busca fortalecer el sistema electoral y garantizar los objetivos que este tiene. Las medidas antes señaladas procuran el mejor funcionamiento de las fases del proceso electoral.

En cuanto a los efectos relativos a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general, se estaría atendido no solo a la población, sino también a grupos en condiciones especiales. De este modo, la propuesta considera medidas específicas para las personas con discapacidad, personas internadas en establecimientos de salud, personas no condenadas que se encuentran en los establecimientos penitenciarios y personas a las que se les dificulta acceder a sus locales de votación predeterminados. Por otro lado, también se tiene como objetivo de considerar y fomentar la participación de los votantes en el extranjero.

3.4) Clasificación de efectos

Efectos directos

Las principales ventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:

- Facilitar el ejercicio del derecho al voto de la población en condiciones especiales y en el extranjero.
- Promover el ejercicio del derecho al voto de la población en general.
- Especificar las limitaciones del principio de neutralidad.
- Liberar de la carga a las autoridades que fiscalizaban el cumplimiento de "Ley Seca" o de prohibición de difundir encuestas.
- Las principales desventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:
- Aumentar las facultades y responsabilidades de la ONPE respecto a mesas de sufragio y mesas de transeúntes.
- Destinar mayor presupuesto para los procesos electorales, en concreto, los miembros de mesa.

Efectos indirectos

Las principales ventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:

- Reducir el ausentismo electoral en las próximas elecciones.
- Perfeccionar el funcionamiento del sistema electoral y los órganos encargados.
- Consolidar el sistema político y la legitimidad de los representantes elegidos.
- Reducir las disputas referidas al principio de neutralidad ante el Jurado Nacional de Elecciones.
- Las principales desventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:
- Aumentar los recursos para la instalación de mesas de transeúntes para la población que ha registrado gran ausentismo.

3.5) Matriz de involucrados

Los principales grupos implicados y destinatarios de los efectos de la presente iniciativa son los siguientes:

TABLA 5. MATRIZ DE INVOLUCRADOS

GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Interesada en que las fases del proceso electoral se desarrollen de manera adecuada, logrando que la amplia mayoría de electores ejerza su derecho a voto.	Notable porcentaje de ausentismo en las elecciones; y, falta de mejor gestión electoral en el caso de las mesas de sufragio.	Encargada de la organización y ejecución de los procesos electorales.
Jurado Nacional de Elecciones	Interesado en que los procesos electorales se desarrollen en el marco de la legalidad y con legitimidad.	Notable porcentaje de ausentismo en las elecciones; y, disputas por la especificidad de las limitaciones del principio de neutralidad.	Encargado de fiscalizar la legalidad del ejercicio de sufragio y los procesos electorales.
Policía Nacional del Perú	Interesada en que los ciudadanos cumplan las normas de orden interno y ejercicio de derechos.	La población tiene ciertas limitaciones durante los procesos electorales, que algunos no suelen cumplir.	Encargado de fiscalizar el orden interno y el ejercicio de derechos de la población.
Partidos políticos	Interesado en participar en las elecciones y conseguir mayor representación.	Notable porcentaje de ausentismo en las elecciones, lo cual repercute en la representación.	Participan en los procesos electorales, a través de candidatos.
Personas en condiciones especiales o que se encuentran en el extranjero	Interesadas en ejercer su derecho a voto sin dificultades propias de las condiciones especiales en las que se encuentran o por encontrarse en el extranjero.	Representan uno de los grupos con mayor ausentismo debido a las dificultades para ejercer su derecho al voto.	Ejercen su derecho a voto, aunque con dificultades.
Ciudadanía en general	Interesadas en ejercer su derecho a voto sin dificultades.	Falta de incentivo para participar en los procesos electorales.	Ejercen su derecho a voto.

Elaboración propia.

3.6) Análisis integral

La presente iniciativa presenta efectos monetarios, así como efectos no susceptibles de valoración, como se aprecian en las siguientes tablas:

TABLA 6. VALORACIÓN DE EFECTOS MONETARIOS

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Jurado Nacional de Elecciones Policía Nacional del Perú Personas en condiciones especiales o que se encuentran en el extranjero	Oficina Nacional de Procesos Electorales	El JNE y la PNP no emplearán mayores recursos en lo relativo a disputas del principio de neutralidad o cumplimiento de prohibiciones en época electoral, respectivamente. No obstante, la ONPE tendrá que emplear mayores recursos y esfuerzos para las medidas sobre las mesas de sufragio y mesas de transeúntes. En lo relativo al 1,5% de la UIT a los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa, tomando en cuenta el número de mesas previstas para el Referéndum Nacional 2018 y la cantidad de personas que efectivamente ejercerá el cargo (tres por cada mesa de sufragio), el monto total que deberá desembolsarse es de S/ 253, 677. Por otro lado, las personas con condiciones especiales o en el extranjero no tendrían que gastar mayores recursos de los necesarios para ejercer su derecho al voto.

Elaboración propia.

TABLA 7. EFECTOS NO SUSCEPTIBLES DE UNA VALORIZACIÓN

GANADORES	PERDEDORES	COMENTARIO
Jurado Nacional de Elecciones Policía Nacional del Perú Partidos políticos Personas en condiciones especiales o que se encuentran en el extranjero Ciudadanía en general	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Las instituciones públicas como el JNE y la PNP no tendrán que emplear mayores esfuerzos debido a la nueva normativa que fomenta la participación electoral y el primero se beneficiará de la mayor participación de los electores, a fin de que haya mayor legitimidad en los resultados. Las personas con condiciones especiales o en el extranjero, así como la ciudadanía en general, tendrán mayores incentivos y menores obstáculos para ejercer su derecho al voto. Asimismo, los partidos políticos podrán tener mayores posibilidades de obtener representación con menor ausentismo en los procesos electorales. La ONPE tendrá la principal carga de implementar las medidas establecidas, como lo relativo a las mesas de sufragio y de transeúntes.

Elaboración propia.

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad establecer medidas que faciliten el ejercicio del derecho al voto por parte de la ciudadanía, que se precisen las medidas respecto al principio de neutralidad y que se garantice una mejor gestión del proceso electoral. Esta responde al evidente ausentismo que se presenta en cada proceso electoral y las posiciones de la opinión pública referida a los pocos incentivos para ejercer este derecho político.

De esta manera, se proponen diversas medidas relativas a facilitar el ejercicio del derecho al voto por parte de grupos en condiciones especiales y peruanos que se encuentran en el extranjero. A ello también se suma el incentivo para que la población en general participe en los procesos electorales, mediante la regulación de las mesas de sufragio y, entre otros, la mayor asignación a los miembros de mesa. También hay dos propuestas que beneficiarán al sistema electoral y que no requerirán de presupuesto adicional, las cuales son: la ley seca, se propone eliminar la restricción al expendio de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales; y, la prohibición de divulgar encuestas, se propone restringir la prohibición de publicación de encuestas de preferencia electoral hasta las 24 horas antes del día de elecciones. Por otro lado, se define de modo claro las limitaciones del principio de neutralidad, a cargo del JNE.

Estas medidas deberán ser adoptadas e implementadas por los órganos electorales en el marco de sus facultades y con cargo a su presupuesto. Ciertamente, el principal responsable será la ONPE, que tendrá que invertir mayor presupuesto y esfuerzos al respecto. No obstante, los beneficios son enormes al reducir el ausentismo y brindar de mayor legitimidad, así como mejor funcionamiento, al sistema electoral y político del país. Por lo señalado, esta iniciativa resulta no solo viable, sino necesaria para el Estado Democrático de Derecho.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la segunda política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la “Democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos”, por la cual el Estado se compromete promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con la adopción de medidas para facilitar el ejercicio del derecho al voto, así como las referidas al principio de neutralidad, se cumplen con los objetivos trazados bajo esa política: promover normas que garanticen el pleno respeto y vigencia de los derechos políticos; favorecer la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales; entre otros.

06
ANEXO 2:
LEY Nº 31010

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

Artículo único.- Incorporación de la tercera disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Incorpórase la tercera disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, conforme al siguiente texto:

"

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

(...)

Tercera Disposición Transitoria

Para el período referido a las elecciones 2021-2026 no será de aplicación lo contenido en el segundo y tercer párrafo del artículo 4 de la presente ley. En ese sentido, las normas con rango de ley y normas reglamentarias, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular, aprobadas por el Congreso complementario 2020-2021, serán de aplicación al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. El plazo para aprobar dichas reformas será de seis (6) meses a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la presente norma en el diario oficial El Peruano".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecisiete días del mes de marzo de dos mil veinte.

MANUEL MERINO DE LAMA

Presidente del Congreso de la República

LUIS VALDEZ FARÍAS

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiséis días del mes de marzo del año dos mil veinte.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

07
BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil Transparencia. (Octubre de 2013). Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, Perú: Asociación Civil Transparencia.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Lima: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Instituto de Estudios Perúanos. (2020). Informe de Opinión – Febrero 2020: Encuesta Nacional Urbano Rural. Lima: Instituto de Estudios Perúanos.

Redacción Gestión. (28 de Febrero de 2020). Presidente del JNE pide al nuevo Congreso retomar la reforma política electoral. Obtenido de Diario Gestión: https://gestion.pe/Perú/politica/elecciones-2020-presidente-del-jne-pide-al-nuevo-congreso-retomar-la-reforma-politica-electoral-nndc-noticia/?ref=gesr

Redacción La República. (27 de Febrero de 2020). Martín Vizcarra espera que Congreso se comprometa con la reforma política. Obtenido de Política, Diario La República: https://larepublica.pe/politica/2020/02/27/martin-vizcarra-espera-que-congreso-cumpla-su-compromiso-con-la-reforma-politica-video/