

# Monitoreo de la agenda de reformas políticas y electorales

Informe #2: Iniciativas legislativas: setiembre 2013 – enero 2024

---

Febrero 2024

 | @actransparencia



# Introducción

La Asociación Civil Transparencia está realizando un monitoreo de la agenda de reformas políticas y electorales planteadas tanto por distintas instituciones de la sociedad civil, como por el Congreso de la República.

Este segundo informe recoge los principales hallazgos en la revisión de la agenda legislativa en el período comprendido entre el 1 de setiembre de 2023 al 15 de enero de 2024, los que esperamos sean un insumo para distintos actores en la tarea de comprender las posibilidades, desafíos y límites de la reforma política en la actual coyuntura.





# Escasas y aisladas reformas políticas y electorales frente a la degradación democrática

1

La respuesta a los diversos problemas que enfrenta la democracia peruana se ha buscado en cambios en las reglas constitucionales y legales que rigen las elecciones, los partidos y la estructura de los poderes electos y sus relaciones.

2

De acuerdo con el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, el Perú es clasificado como “hiperactivo”: entre 1977 y 2022 registra 20 reformas legales del sistema electoral, del sistema de partidos y del sistema de gobierno (Freidenberg, 2020).

3

Muchas de estas reformas constituyen respuestas a la coyuntura concreta o a intereses de corto plazo, antes que ser parte de un esfuerzo integral de corrección de incentivos perversos en las reglas.

4

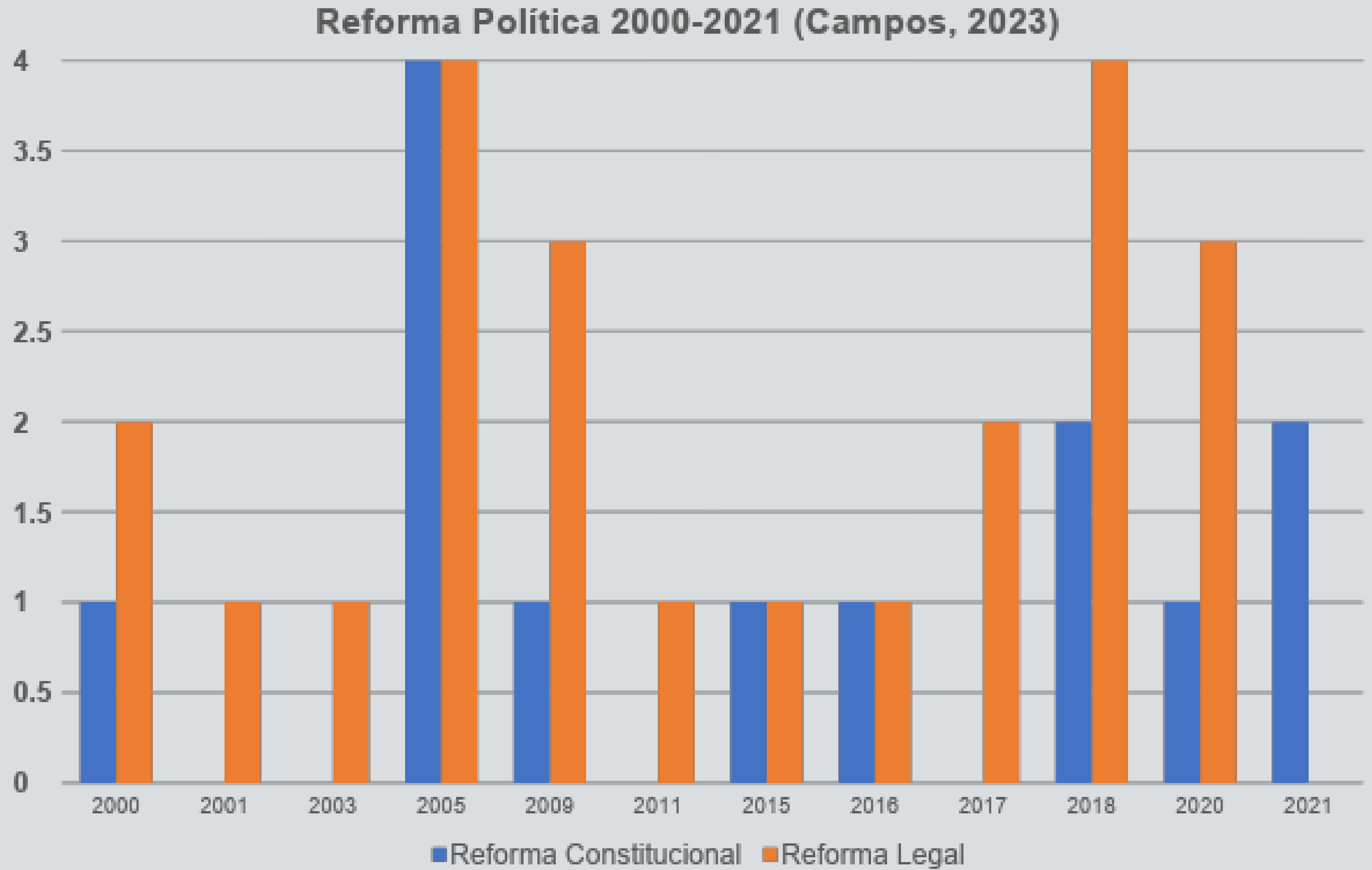
En los últimos años las reformas han sido aisladas, por lo que su impacto ha sido limitado, algunas ni se han implementado (como las primarias), mientras que otras han sido demagógicas (no reelección congresal).

5

Las reformas constitucionales en últimas dos décadas:

- 2020 paridad y alternancia,
- 2019/2020, primarias, 2019;
- Referéndum: JNJ, financiamiento, no reelección.
- 2009: 120 a 130 congresistas + Lima Provincias.
- 2005: Reforma constitucional para el voto de FFAA y PNP, etc.

Evolución de las reformas políticas durante el siglo XXI.



## La agenda parlamentaria del actual Congreso tiene + de 300 proyectos de reformas en discusión

1

El análisis identifica las materias y las bancadas, e intenta revelar ciertas tendencias en el proceso legislativo. No ingresa al análisis detallado de todos los proyectos. Este reporte comprende el período entre el 1 de setiembre de 2023 y el 15 de enero de 2024.

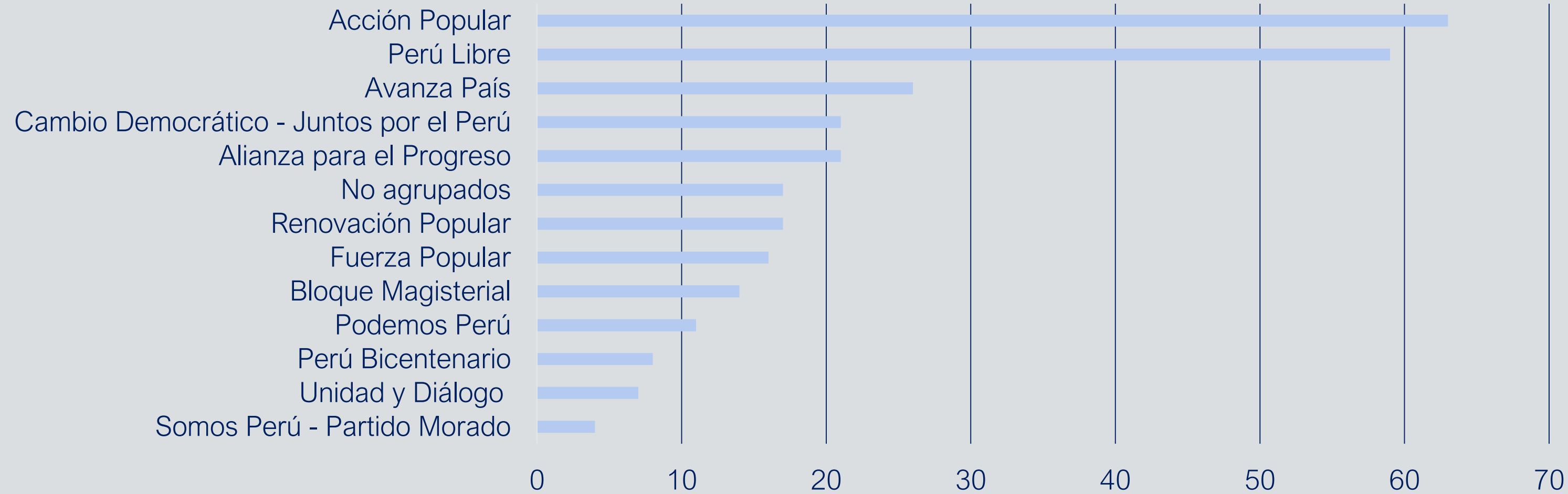
2

El actual Congreso tiene más de 300 proyectos de ley, en distintas etapas del proceso legislativo, en materia de reformas políticas y electorales. Solo desde el 1 de setiembre hemos identificado 45 iniciativas en curso.

3

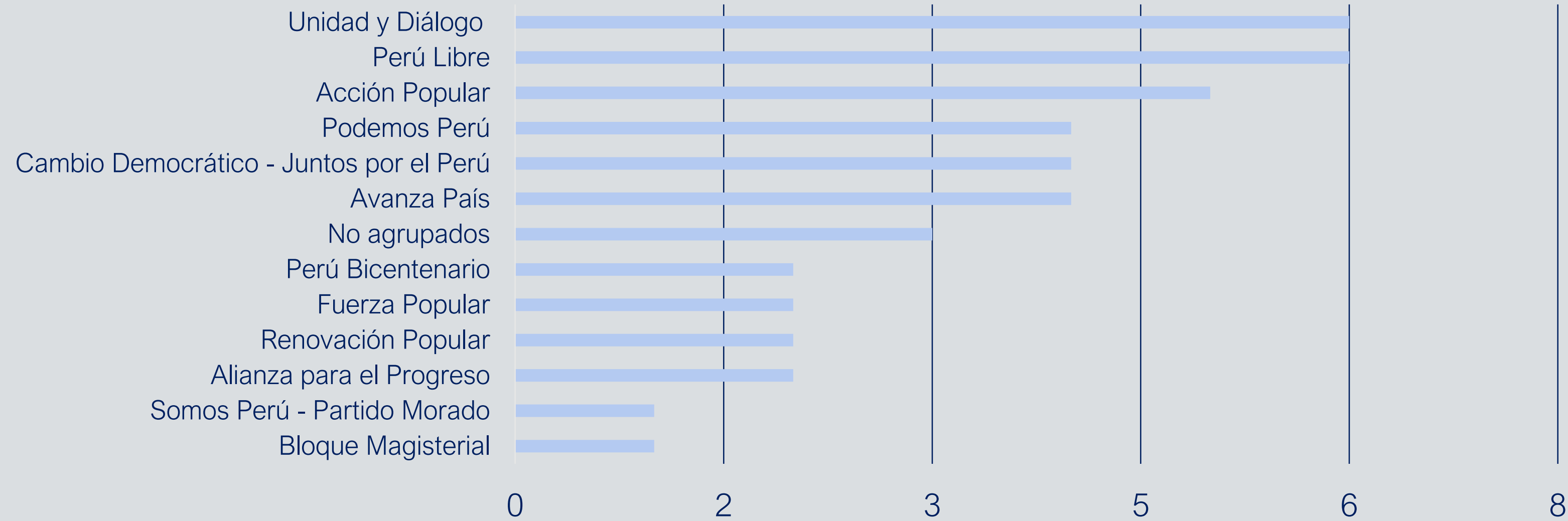
Todas las semanas aparecen nuevos proyectos, incluso durante el receso parlamentario, o cambia su estatus dentro del procedimiento legislativo.

Número de iniciativas por bancada agosto 21 - enero 24



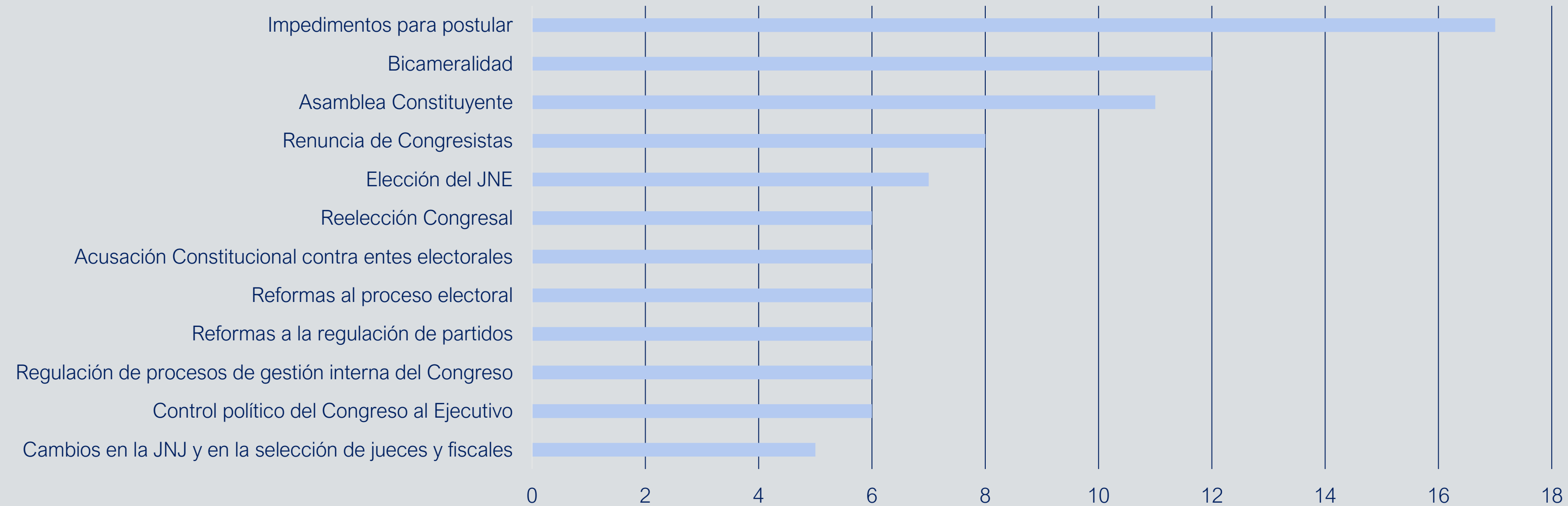
**Perú Libre es la bancada que presentó más iniciativas legislativas en materia de reformas políticas y electorales en el período, y la segunda en el acumulado (59). Acción Popular es la tercera en el período y la primera en el acumulado (63).**

Número de iniciativas por bancada set 2023 - ene 2024



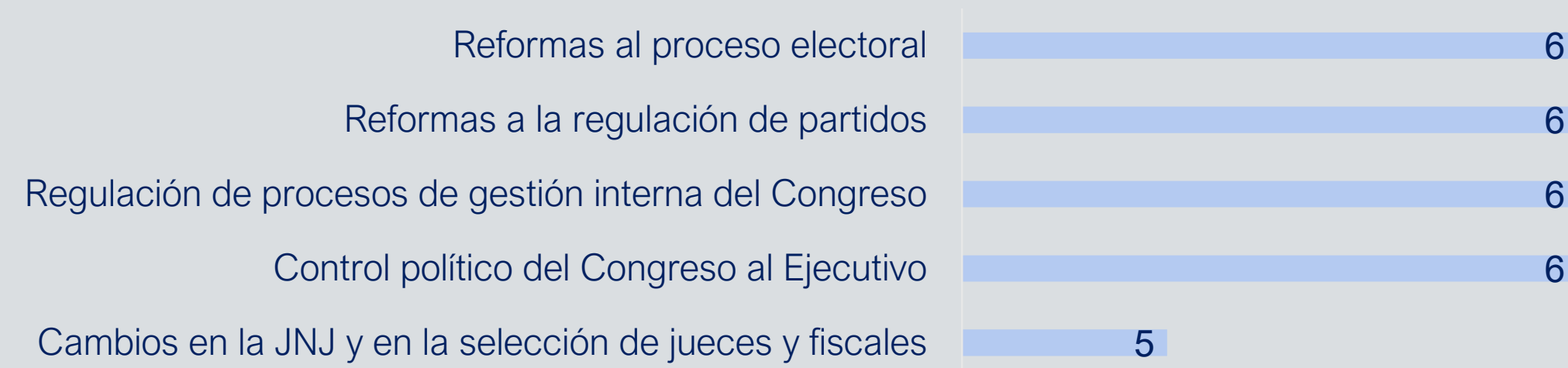
Aquí aparece la bancada que presentó el proyecto. No obstante, el autor del proyecto puede ya no pertenecer a dicha bancada actualmente.

### Principales temas de reforma política y electoral – ago 21 – ene 24



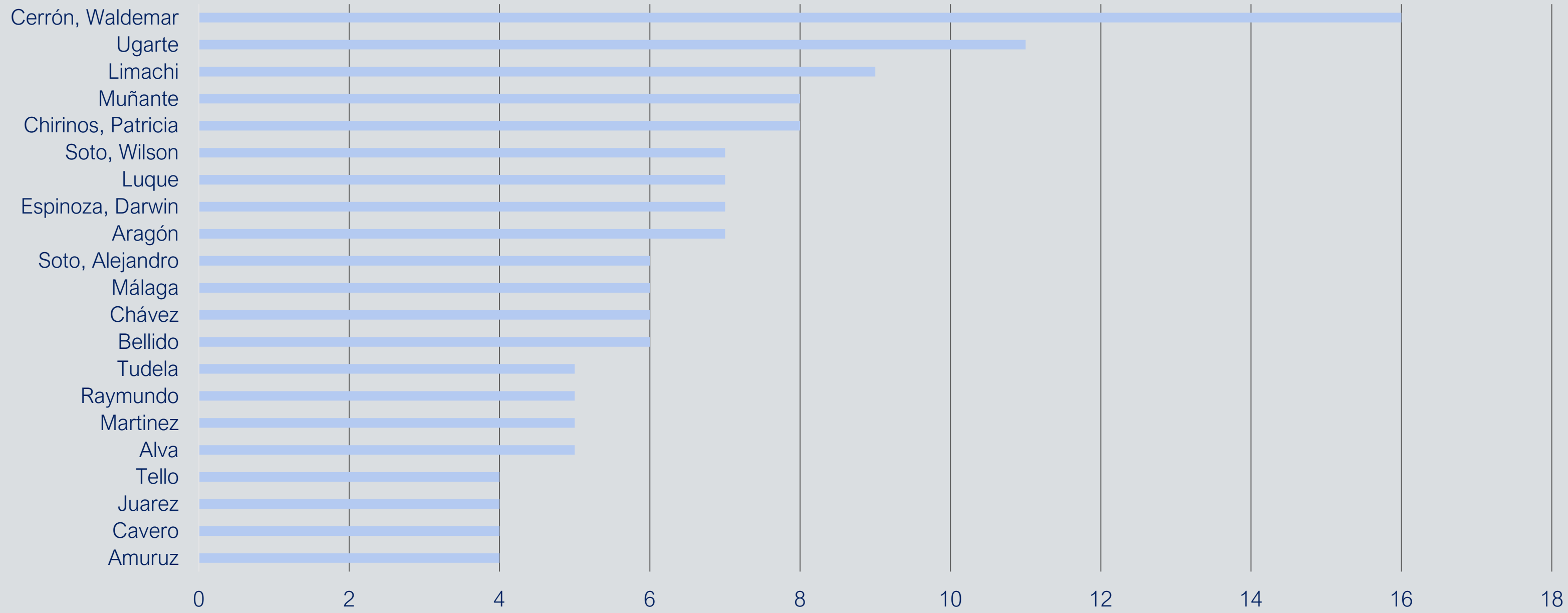
Las iniciativas presentadas en el último período cambian de prioridad y van a regular normas sobre los partidos y sobre el proceso electoral, incluyendo la eliminación de las PASO. También ocupa un lugar importante la regulación de la JNJ y el nombramiento de jueces y fiscales

### Principales temas de reforma política y electoral set 23- ene 24



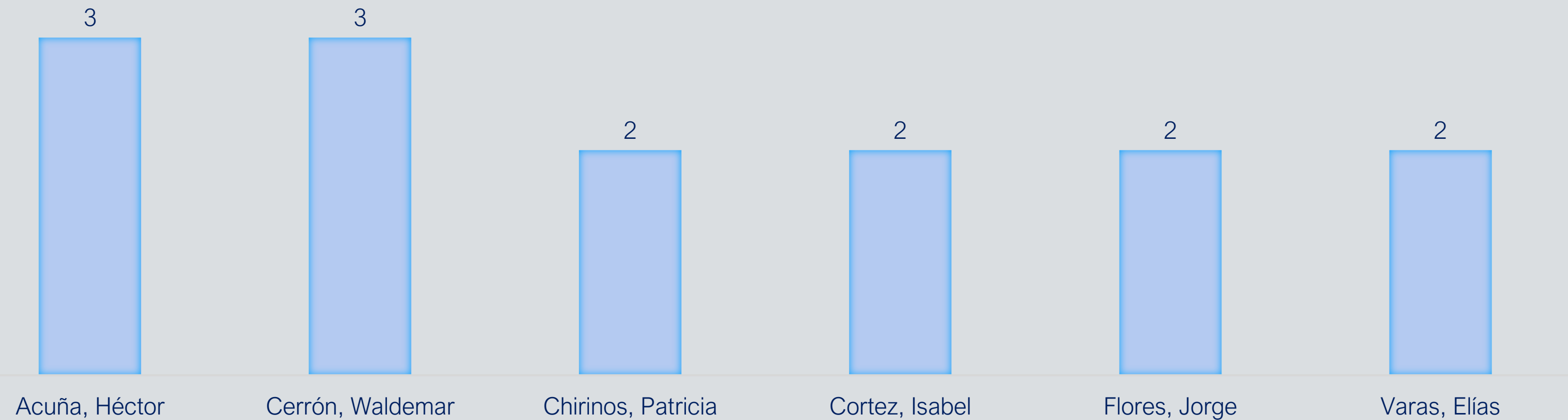
El Proyecto que elimina las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias es contada doblemente, pues incluye normas sobre partidos (inscripción) y sobre el proceso electoral.

**Autores principales de las iniciativas legislativas ago 21 - ene 24**



**Congresistas de bancadas de izquierda son quienes han presentado un número mayor de proyectos como autores principales. Waldemar Cerrón vuelve a encabezar el período y también el acumulado (16 iniciativas).**


**Autores principales de las iniciativas legislativas sept 2023 - ene 2024**





Bicameralidad, impedimentos y  
eliminación de las primarias abiertas,  
simultáneas y obligatorias (PASO)

---



## Retorno a la bicameralidad

1

Tal como señalamos en el anterior reporte, la reforma constitucional de retorno a la bicameralidad tenía un amplio consenso y fue aprobada en primera votación, quedando pendiente la segunda votación a partir del mes de marzo.

2

Transparencia ha hecho, por su importancia, una revisión detallada de esta reforma y ha encontrado que introduce 74 cambios relevantes en 56 artículos de la Constitución:

a

en 50 artículos se define alguna función de las nuevas cámaras, senadores o diputados;

b

en 10 artículos se hacen cambios sustantivos respecto del actual texto constitucional;

c

en 8 artículos hay una actualización de los nombres de algunas instituciones o cargos que han sido modificados por reformas anteriores; y

d

en 6 artículos señalamos algunas alertas por algún error identificado o por precisiones o aclaraciones necesarias. A continuación, las detallamos



## Alertas sobre el Proyecto de bicameralidad

1

No especifica qué cámara –senadores o diputados, o ambas- aprueba la delegación de facultades. (art. 104 del proyecto)

2

No especifica a qué cámara se da cuenta del nombramiento de embajadores, algo que, por el modelo de bicameralidad elegido, debería corresponder al Senado. (art. 118 del proyecto).

3

Establece que la potestad de los ministros de acudir al pleno de ambas cámaras es regulada por los reglamentos del Congreso. Estos podrían establecer formalidades que limiten esta facultad. (art. 129 del proyecto).

4

Aunque el Senado no puede ser disuelto (solo diputados), se atribuye al Ejecutivo la facultad de legislar vía Decretos de Urgencia en determinadas materias. (art. 135 del proyecto)

5

Por error modifican el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución en lugar del 2, derogando el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional. (art. 139 del proyecto)

6

El procedimiento de reforma constitucional que no requiere de referéndum ratificatorio no considera que ahora existen dos cámaras, y que eso puede originar diversos supuestos que el artículo modificado no considera (art. 206 del proyecto).

Para conocer más detalles del análisis realizado, puede revisar el informe completo en el siguiente [link](#).

## Impedimentos para postular

1

Como señalamos en el informe anterior, existían múltiples proyectos que buscaban establecer impedimentos para que quienes hubieran sido condenados por delitos graves no pudieran postular tras cumplir su condena (identificamos 17 proyectos de ley).

2

La Comisión de Constitución y Reglamento aprobó un dictamen que incluyó todas las iniciativas salvo dos –los de Víctor Cutipa y Edgard Tello de Perú Libre–, con el nombre de “Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 34-A, 39-B, y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, Ley que garantiza la idoneidad para el ejercicio de la función pública.

3

Los delitos que considera el dictamen son los de terrorismo, tráfico ilícito de drogas, violación de la libertad sexual, colusión, peculado, corrupción de funcionarios, homicidio, trata de personas, secuestro, contra la seguridad nacional y traición a la patria, y contra los poderes del Estado y el orden constitucional. En estos casos, el impedimento resulta aplicable hasta diez años después de haber sido rehabilitadas las personas condenadas por dichos delitos.

4

El proyecto está en cuarto intermedio buscando conciliar los distintos proyectos presentados.

14 de febrero de 2024



# Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre elecciones primarias.

Legislación anterior	Nueva legislación
Todos los partidos debían participar en primarias abiertas (universales), simultáneas y obligatorias. Si un partido no obtenía el 1.5% de los votos válidos, no participaba en la elección.	Los partidos puedan elegir entre primarias semi-cerradas, primarias cerradas (solo militantes) directas y primarias cerradas indirectas (mediante delegados). La única valla es ahora el 10% de participación de votantes registrados para las dos primeras opciones, y 10% de delegados para la tercera opción.
Las candidaturas al Congreso eran individuales.	Permite presentar candidaturas por listas.
Votación por lista cerrada y bloqueada en las elecciones congresales.	Retorna al voto preferencial (hasta 2 opciones).
Inscribir partidos acreditando militantes equivalentes al 0.01 del padrón electoral (cerca de 25,000).	Inscribir partidos con firmas de adherentes igual al 3% de quienes sufragaron en la última elección (cerca de 600,000). Esto constituye una barrera de entrada para nuevas organizaciones.

14 de febrero de 2024

Además de lo señalado, el proyecto flexibiliza la normativa que sanciona diversas infracciones electorales.

# Derogación PASO: retroceso y elemento reductor pendiente de perfeccionar

1

La eliminación de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias aumenta el control de las dirigencias partidarias sobre las candidaturas y su posición en la lista.

2

La eliminación de la valla (1.5% de los votos válidos) de las PASO nos llevará a una elección general con más de 30 partidos políticos.

3

El retorno a las firmas constituye una barrera de entrada para nuevas organizaciones y un incentivo para la corrupción.

4

Esta contrarreforma impedirá a la ciudadanía filtrar las candidaturas a tiempo, y se verá obligada a votar por aquello que les ofrezcan los partidos políticos. Esto puede generar más frustración y afectar, aún más, la legitimidad del sistema democrático. E incentivará a que sean los recursos que aporta la persona que postula (sean financieros, materiales u otros) lo que pese más al momento de determinar las candidaturas y su posición de la lista.

5

Finalmente, al abrir la posibilidad de tres modalidades de elección interna, puede conllevar un mayor gasto de recursos si la ONPE tuviera que organizar elecciones en cada una de las tres opciones.

6

Es necesario dar normas para incentivar alianzas electorales y evitar una mayor fragmentación.





## Ciertas tendencias en el Congreso

1. Conforme se acerca el proceso electoral, la regulación de los partidos y de las elecciones cobra mayor importancia. Lamentablemente se aprobó el proyecto de las PASO, que como señalamos, implicaría un retroceso muy serio en las reformas políticas.
2. La situación que enfrenta la Junta Nacional de Justicia ha llevado a que el sistema de justicia haya cobrado un mayor protagonismo. Algunos congresistas han planteado la necesidad de promover una reforma judicial y del Ministerio Público.
3. La situación respecto de otros temas es similar al del informe anterior, quedando pendiente la segunda votación del proyecto de retorno a la bicameralidad y la presentación de un nuevo texto sustitutorio del proyecto sobre impedimentos para postular para condenados por delitos graves tras cumplir su condena.



Tres décadas trabajando por la democracia

X f @ in d | @actransparencia