


# Boletín Virtual

CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

N° 4 / Febrero 2023



Jefa del Centro de Estudios  
Constitucionales y Parlamentarios

**MARISOL ESPINOZA CRUZ**

---

Edición

**CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES Y  
PARLAMENTARIOS**

Av. Abancay 251 Of. 204  
Edificio Complejo Legislativo  
Cercado de Lima. Lima 1.

---

Compilación

**VÍCTOR CEVALLOS TERÁN  
ALBERTO ESPINOZA CASTELLARES**

---

Corrección

**CARLOS NESTOR LUZA LÓPEZ**

---

Arte

**CÉSAR ROMERO VÁSQUEZ**

---

Fotografías

**ARCHIVO FOTOGRÁFICO DEL CONGRESO  
pixabay**

# Entre la quiebra institucional y la participación ciudadana

**D**esde nuestro Boletín Virtual damos inicio a la divulgación de temas constitucionales y parlamentarios. Este año, en medio de la crisis política al grito de adelanto de elecciones surge también el activismo por modificar las normas electorales, lo que coloca a nuestro país nuevamente frente a la pregunta qué nivel de institucionalidad hemos alcanzado e interpela la fragilidad de nuestra democracia.

En el 2009 se requería entre 1 y 3% de adherentes a un partido político, el 2016 subió al 4%, pero el 2019 se cambió a exigir apenas el 0.1% fragmentando la representación. En el marco de las reformas propuestas por el grupo de notables y Vizcarra se aprobó la Ley Paso N° 30998 que debían aplicarse en las elecciones generales del 2021, se dejaron en suspenso en julio del 2020 en el marco de las modificaciones a consecuencia del Covid-19 y también quedó en pendiente la eliminación del voto preferencial. Sí se aplicó las internas en los partidos.

Asimismo, otro de los mayores proble-

EDITORIAL

mas registrados es la falta de idoneidad en la designación de ministros y funcionarios lo que afecta la función pública y la buena calidad del servicio que deben recibir los ciudadanos. En este sentido la reforma constitucional propone modificar el artículo 25 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que impide la designación de ministros de Estado que hayan sido censurados dentro de un mismo periodo constitucional.

Esto implica también en el debate parlamentario una mayor tarea al momento de solicitar la confianza o al utilizar la figura de la censura, cuando el ministro no cumpla su función.

Hay que tener presente que nuestro país surge como República Unitaria, bajo el



sistema democrático, representativo y en el que debe existir equilibrio de poderes. Sin embargo en el periodo 2016-2021 la crisis política que llevó a la renuncia del entonces presidente, Pedro Pablo Kuczynski se agravó en el periodo constitucional 2021-2026 en medio de imputaciones de corrupción, ante lo que surgen propuestas que no van por el cauce constitucional y hoy se requiere diálogo, consenso y un acuerdo político que preserve el sistema democrático. La estabilidad del sistema democrático, el respeto a las instituciones consagradas en la Constitución son claves. Sin respeto a la ley y a la democracia el camino es el caos y la anarquía.

Finalmente, podemos apreciar usos y costumbres parlamentarias y un dato interesante, si bien es cierto el Congreso tiene la mayor cantidad de proyectos presentados (636) frente a las 45 presentadas por el Ejecutivo. Las iniciativas legislativas presentadas por el Congreso el 18.96% fueron aprobadas frente a las del Ejecutivo que llegó a 42.22%, lo que significa que el Ejecutivo logró aprobar más del doble de iniciativas de las aprobadas por el Congreso. No hubo obstruccionismo a las normas del Ejecutivo. Otro aspecto importante es que no existen iniciativas legislativas presentadas como iniciativas ciudadanas, lo que implica que hay un gran reto para la sociedad civil organizada respecto a impulsar la participación ciudadana. El diálogo y las propuestas son los mecanismos válidos para la institucionalidad y la democracia.

*Marisol Espinoza Cruz*

Jefa del Centro de Estudios  
Constitucionales y Parlamentarios



## 6 **Análisis de Dictámenes y Leyes Censurados no vuelven**

- Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento que propone la modificación del artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley orgánica del Poder Ejecutivo, que impide la designación de ministros de Estado que hayan sido censurados dentro de un mismo periodo constitucional.

## 10 **Adelanto de Elecciones**

- Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento que propone que el proyecto de ley N° 1897/2021-CR denominado "Ley de reforma constitucional que recorta el mandato presidencial, congresal, y del Parlamento Andino, elegidos el año 2021 y establece el adelanto de elecciones" y N° 1918/2021-CR, denominado "Ley de reforma constitucional que adelanta las elecciones generales de Presidente, Vicepresidente y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2021".

## 16 **Colegio de Abogados**

- Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento que propone modificar los artículos 179 y 180 de la Constitución Política del Perú de la Ley 465 para que un miembro del JNE sea elegido por parte del Colegio de Abogados de todo el Perú.

## 18 **Sanciones a Candidatos**

- Ley N° 31504 "Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para establecer criterios de proporcionalidad en la aplicación de sanciones a candidatos por no informar los gastos e ingresos efectuados durante campaña y conductas prohibidas en propaganda electoral.

## 21 **Artículos de Opinión**

- **Antecedentes, Costumbres, Precedente, Práctica Parlamentaria y Usos Parlamentarios**

## 24 **La Situación de las Iniciativas Legislativas: de las Cifras a la Realidad Política y Social**

## 28 **Perú: La Permanente Reforma**

## 33 **Misceláneas**

Clausura de la Tercera Edición del Programa de Especialización en

**GESTIÓN PÚBLICA**

Programa de Especialización en

**GESTIÓN PÚBLICA**

Quinta Edición

## 37 **Cursos Virtuales: La Educación Conduce al Éxito**

# Boletín Virtual

## CONTENIDO DEL N° 4

febrero de 2023

## Censura

Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento que propone la modificación del artículo 25 de la ley N° 29158, Ley orgánica del Poder Ejecutivo, que impide la designación de ministros de Estado que hayan sido censurados dentro de un mismo periodo constitucional.



**Texto completo  
del dictamen**

<https://n9.cl/ez051>



# ANÁLISIS de DICTAMENES

PERÍODO ANUAL  
DE SESIONES  
2021 - 2022



### Opinión del dictamen del especialista Dante Paiva Goyburu

**A**dvertimos que el proyecto de ley N° 1518/2021-CR se centra en incorporar al artículo 124° de la Constitución la exigencia para quienes se desempeñen como presidente del Consejo de ministros, ministros de Estado y viceministros, de contar con idoneidad manifiesta para el desempeño del cargo.

Para un adecuado análisis de la propuesta señalada, es oportuno hacer una breve exposición en torno a la figura de los ministros de Estado, para lo cual resulta indispensable conocer lo expuesto a nivel de la doctrina.

En este sentido, es pertinente invocar a Manuel Vicente Villarán, quien reflexionaba en torno a la decisión política de la designación de los ministros de Estado, lo

siguiente:

“Cuando ningún compromiso político pone límites a la libertad de los nombramientos, es frecuente que el Jefe de Estado haga ministros a sus amigos personales. Si se pone aparte algunas excepciones la inclinación a favor de los amigos ha conducido a algunos Presidentes a tener en el gabinete buenos camaradas, pero medianos o malos ministros.

En épocas normales y tranquilas los Presidentes procuran llamar a hombres por lo menos respetables. Pero cuando se empeñan en luchas políticas intensas, Presidentes exaltados recurren a sujetos inescrupulosos y temibles, o a hombres sin voluntad, para tener instrumentos seguros de sus violencias”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los Ministros en el Perú. Cultural Cuzco, p. 69.

Por su parte Alfredo Quispe Correa refiere en torno a la función que desempeñan los ministros, que:

“El Ministro es un funcionario de alto rango cuya actividad carece de horario. Quienes han desempeñado estos cargos saben que son labores sacrificadas y silenciosas, a diferencia de las “espectaculares” de los parlamentarios”<sup>2</sup>.

Respecto de la funcionalidad de los ministros en las relaciones con el Poder Legislativo, Domingo García Belaunde explica lo siguiente:

“Nuestro sistema -tomando algo del modelo parlamentario- ha establecido el Consejo de Ministros cuyos integrantes no solo resultan colaboradores, sino que constituyen también un enlace entre el Presidente de la República y las Cámaras Legislativas, pues como norma general, éste no suele acudir al Parlamento (...)”<sup>3</sup>.

De las citas expuestas preliminarmente, advertimos que los ministros asumen un rol político preponderante siendo los responsables de los diversos sectores a cargo del Poder Ejecutivo. Su designación y permanencia es una atribución que corresponde genuinamente al Presidente de la República, aunque mediante los mecanismos de control político puede exigirse su salida del cargo cuando el Congreso los censura.

A partir de ello, y teniendo en cuenta la lógica de una administración que quiere asegurar su correcto funcionamiento y éxito propiamente, lo elemental es recurrir

a las personas más calificadas dentro de las que puedan resultar de la confianza del Presidente. Personas sin mayores pergaminos que originen más problemas que aportes concretados sería irrazonable para cualquier Presidente del país, toda vez que la responsabilidad de los ministros ante hechos irregulares que puedan orillar a su salida del gabinete termina afectando la imagen y credibilidad de la gestión frente al Ejecutivo.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta en este punto lo previsto en la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en cuyo artículo 25° se precisa con relación a los ministros de Estado que “(...) orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno (...)”.

De esta forma, y frente a la enorme responsabilidad que recae sobre su función, consideramos que el Presidente debe convocar a las personas con la actitudes y aptitudes indispensables para el cargo; no obstante ello, también forma parte de sus atribuciones decantarse y decidir por la persona que estime conveniente, sin más objeciones o límites que las previstas en las leyes vigentes.

Al respecto, cabe señalar que el cargo de ministro de Estado no es un puesto al que se acceda necesariamente por méritos. Ha sido frecuente el caso de la presencia de ministros sin tener una profesión vinculada al sector que asumen, pero que gozan de la

<sup>2</sup> Quispe Correa, Alfredo (2002). El Estado peruano. Gráfica Horizonte, p. 94.

<sup>3</sup> García Belaunde, Domingo (1992). Esquema de la Constitución peruana. JV ediciones, p. 114.



plena confianza de parte del presidente de la República, y cumpliendo con los demás requisitos establecidos en las normas vigentes asumen el cargo sin mayor trámite. Sobre el particular, y analizando la propuesta del proyecto de ley en mención, advertimos que si bien conforme a la exposición de motivos que lo sustenta, el propósito es garantizar que se haga una elección adecuada de los miembros del gabinete ministerial y los viceministros que los secundan, consideramos que la exigencia prevista, esto es, la "idoneidad manifiesta para el desempeño del cargo" resulta un término impreciso que no es apropiado para ser incluido en la norma fundamental.

En este sentido, no hay un proceso de selección definido para reclutar a los ministros de Estado, siendo que el principal atributo a consideración del presidente de la República es que pueda confiar éste en los que se desempeñarán en dicho cargo, y

que también puedan cumplir debidamente con las funciones asignadas. Éste hecho, si bien puede apreciarse como una irrestricta libertad del gobernante para definir a las cabezas de su entorno, también debe ser visto desde la otra perspectiva, el riesgo político que puede generar a su credibilidad y sostenimiento en el cargo la elección de personas sin experiencia podría ser contraproducente, y como tal, habría apostado el futuro de su gestión ¡una enorme responsabilidad que difícilmente querrá asumirse!

En consecuencia, por todo lo expuesto, consideramos que la propuesta contemplada resultaría de poco impacto para que se lleve a cabo un cambio en la Constitución. En todo caso, podría evaluarse una modificación o ajuste a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la cual la restricción de acceso sería más pertinente, en lugar de incluirla en la norma fundamental.

---

### Conclusiones y recomendaciones:

- La reforma constitucional es un mecanismo trascendental para poder actualizar y adecuar los términos de la Constitución, de resultar necesaria frente a los nuevos tiempos. Este debe ser empleado en los casos indispensables y en donde se tenga plena convicción que habrá un impacto sustancial en los destinatarios de la norma.
- La exigencia de idoneidad en el cargo para desempeñarse en la función de ministro de Estado debe ser una cualidad ínsita a ser evaluada por el Presidente de la República; como tal, y siendo que esta potestad le asiste como jefe de Gobierno, la decisión que adopte sobre el personal que escoja recae en su propia evaluación y los factores que considere, así como respetando las disposiciones contenidas en las normas vigentes.
- Si bien en la historia peruana se ha tenido experiencias de diverso calibre en torno a los ministros, no puede asegurarse que la reforma a la Constitución materia de propuesta garantice un mejor trabajo de los ministros elegidos (incluyendo al presidente de Consejo de Ministros y a los Viceministros), teniendo en cuenta que su función es política primordialmente.
- En todo caso, la evaluación sobre el perfil e idoneidad en el cargo deben ser mantenidos para el debate parlamentario al momento de otorgarse la confianza al gabinete, o ante una eventual censura por las deficiencias en las que pudiera incurrir el ministro en su función.

## Adelanto de Elecciones

Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento que propone que el proyecto de Ley N° 1897/2021-CR denominado "Ley de reforma constitucional que recorta el mandato presidencial, congresal, y del Parlamento Andino, elegidos el año 2021 y establece el adelanto de elecciones" y N° 1918/2021-CR, denominado "Ley de reforma constitucional que adelanta las elecciones generales de Presidente, Vicepresidente y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2021".



Texto completo  
del dictamen

<https://acortar.link/C9fnLN>



ANÁLISIS de  
DICTAMENES

PERÍODO ANUAL  
DE SESIONES  
2021 - 2022



### Opinión de Oscar Urviola Hani, ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú

**A**ntes de emitir mi opinión es de suma importancia precisar el modelo de democracia que ha escogido la Constitución vigente de 1993 y que integra la Constitución Histórica, conocida así por el conjunto de instituciones que a lo largo de casi dos siglos se repiten en nuestro ordenamiento constitucional.

El Perú surgió a la vida independiente como República unitaria, bajo el sistema de gobierno democrático, representativo, caracterizado por la división de poderes<sup>4</sup>, a lo que se le dotó de herramientas para garantizar un pleno equilibrio de poderes, con tendencia al presidencialismo atenuado por la intervención del parlamento, al que se le ha venido en denominar sistema

mixto.

Bajo esta concepción el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, que consta de cámara única, al que el Poder Constituyente Originario, es decir la Asamblea Constituyente, que aprobó la Constitución de 1993 -ratificada en referéndum -le ha concedido la calidad de Poder Constituyente derivado, con la facultad, única y excluyente, de aprobar toda reforma constitucional.<sup>5</sup>

Es importante destacar que dentro de las instituciones que forman parte de la constitución histórica no sólo debemos señalar aquellas que se vienen repitiendo a lo largo de nuestra vida democrática, como el de gobierno que hemos señalado líneas

<sup>4</sup> Art. 43 de la Constitución

<sup>5</sup> Artículo 206 de la Constitución

arriba, sino que, también, debemos considerar otras que, en mi concepto, no sólo forman parte de esa constitución histórica, sino que han pasado a formar parte del núcleo duro o inmodificable de la Constitución, como es la unidad de la República, el sistema democrático representativo, los derechos y garantías de la persona, el modelo económico, entre otros y al cual debe sumarse el período constitucional de gobierno para el ejecutivo y el legislativo, fijado desde la Constitución de 1920 en 5 años, con la sola excepción del período constitucional señalado en la Constitución de 1933 que fue de 6 años.<sup>6</sup> Son casi 100 años que nuestra República fija un período constitucional de gobierno, para los dos importantes poderes del Estado, que hacen gobierno bajo el sistema Presidencial/Parlamentario, no menor de 5 años, lo cual constituye una garantía para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo económico, social y político, puesto que permitirá garantizar, en ese período, la ejecución de los planes de gobierno de quienes alcancen la responsabilidad de conducir los destinos del país, como también garantizar a los agentes económicos y a la ciudadanía en general un régimen de estabilidad política y de reglas de juego que permitan predictibilidad, tan necesaria para cualquier tipo de inversión, sea nacional o extranjera.

Es conveniente precisar también que por disposición expresa de la Constitución<sup>7</sup> el mandato legislativo es irrenunciable, por tanto, se debe cumplir dentro del período constitucional fijado por la constitución, es

decir dentro de los cinco años.

Igualmente, es necesario señalar que el ordenamiento legal vigente en nuestro país se rige por la teoría de los “hechos cumplidos”, en virtud a la cual “La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos.”<sup>8</sup> Debemos tener presente también lo que ha dicho el Tribunal Constitucional sobre la reforma de la Constitución.<sup>9</sup>

En efecto el Tribunal Constitucional ha precisado los alcances de una reforma constitucional bajo la Constitución de 1993, en los siguientes fundamentos:<sup>10</sup>

**84.** El artículo 206° de la Constitución regula el poder de reforma de la Constitución, condicionando su ejercicio a la observancia de su procedimiento. A saber, que ésta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum. O, que se puede omitir el referéndum, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En cualquiera de los supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

**85.** De esta forma, el artículo 206° de la Constitución ha encargado la competencia

6 Artículos 90 y 112 de la Constitución

7 Artículo 95 de la Constitución

8 Artículo 103 de la Constitución.

9 Artículo 206, último párrafo.

10 Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de enero de 2002 en el expediente 0014-2002-AI/TC

(jurídica) de reformar la Constitución a dos poderes constituidos: Por un lado, en calidad de sujeto titular de la competencia, al Congreso de la República, quien la podrá llevar adelante por sí solo en la medida que la reforma se apruebe en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso; y, de otro, el pueblo, quien se expresa mediante referéndum.

**86.** La Constitución de 1993 regula la participación del pueblo en el proceso de reforma constitucional, para aquellos casos en los que el Congreso no haya logrado la aprobación de la reforma parcial de la Constitución con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas. Adicionalmente, su participación es facultativa cuando, pese a haberse alcanzado el número de votos necesarios a los que se hace referencia en el artículo 206° de la Constitución, el Congreso decide que ella debe también ser aprobada mediante referéndum [artículo 32°, inciso 1) de la Constitución].

**87.** El artículo 206° de la Constitución no señala los alcances de la reforma constitucional, por lo que tratándose de una competencia jurídica, debe entenderse que la reforma sólo puede tener alcances parciales. Ese es el sentido en el que debe entenderse la expresión ley de reforma constitucional que utiliza el mismo artículo 206° de la Carta, cuando se refiere a que lo aprobado por el Congreso o mediante referéndum, en el ejercicio de esta competencia, no puede ser observado por el Presidente de la República.

Es decir, que se trata de una simple ley de

reforma constitucional y no de la sustitución por otro texto constitucional. Y no puede ser observada por el Presidente de la República porque éste no participa del proceso de aprobación o sanción de la competencia de la reforma constitucional, sino, como antes se ha explicado, únicamente el Congreso de la República y/o el pueblo a través del referéndum.

**88.** Pero si el artículo 206° de la Carta esencialmente alude a la competencia de la reforma parcial de la Constitución, su artículo 32° constitucionaliza que la reforma pueda ser total.

**89.** En definitiva, el Tribunal Constitucional considera que una interpretación que respete el principio de unidad de la Constitución, exige del intérprete comprender necesariamente que la potestad de reformar parcialmente la Constitución, en cuanto poder constituido, no sólo se encuentra sujeta a límites formales o procedimentales (artículo 206° de la Constitución), sino también a límites materiales, entre los cuales se encuentran los derechos de la persona y, en general, a los principios supremos del ordenamiento constitucional.

Teniendo en consideración lo antes expuesto, pasamos a plantear las implicancias de las iniciativas de reforma parcial de la Constitución, que recorta el período constitucional de cinco años para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo:

**1)** Los proyectos de ley N° 1897/2021 y N°1918/2021-CR presentados al Congreso reúnen los requisitos de orden formal que exige la Constitución en sus artículos 107 y 206, y el artículo art. 75 del Reglamento del Congreso, por haber sido presentados por

congresistas que tienen iniciativa legislativa, así como por estar acompañada de la debida exposición de motivos.

**2)** Si bien por la forma las propuestas se ajustan a la norma constitucional, en el fondo y específicamente en lo concerniente al adelanto de elecciones, tanto para Presidente como Vicepresidentes de la República, así como para congresistas de la República y representantes ante el Parlamento Andino, considero que, en rigor, se genera una colisión constitucional, por estar al margen de las disposiciones de la Constitución que fijan un período constitucional de cinco años, según lo previsto en los artículos 90 y 112 de la Constitución.

**3)** Como hemos señalado en los antecedentes del presente informe, la República del Perú es una democracia representativa, organizada como Estado unitario, bajo el principio de separación de poderes. Nuestro sistema de gobierno, presidencialista/parlamentario o mixto, como prefieren algunos autores, exige una serie de mecanismo para garantizar el ejercicio oportuno y eficiente de las funciones y facultades que a cada uno les asigna la constitución, sin dejar de lado la necesaria y recíproca colaboración, así como sin abdicar de la autonomía, para garantizar los pesos y contrapesos necesarios para evitar los excesos en el ejercicio del poder.

**4)** La Constitución de 1993, así como la Constitución histórica, han previsto elecciones generales, para la elección de Presidente y Vicepresidentes, así como de Senadores y Diputados y ahora Congre-

sistas y Representantes al Parlamento Andino, de manera conjunta, en períodos constitucionales de cinco (5) años<sup>11</sup>, cuya aplicación alcanza casi 100 años, desde la Constitución de 1920, motivo por el cual forma parte de la institucionalidad democrática del país y sin temor a equivocarme del núcleo duro de la Constitución, en razón a que es un período razonable para poder ejecutar y concretar planes de gobierno y marcos normativos que generen predictibilidad y seguridad jurídica, para garantizar la plena vigencia de un Estado Constitucional y Social de Derecho.

**5)** No es conveniente en ninguna democracia hacer este tipo de reformas, que no respondan a la verdadera urgencia de adaptar nuestra Ley fundamental a las necesidades que surgen en toda sociedad, como consecuencia de la dinámica de la vida moderna, el adelanto tecnológico y el avance de los derechos sociales. En circunstancias distintas la política tiene que ceñirse a la Constitución y no al revés.

**6)** Debemos tener en cuenta que el marco constitucional en general y muy en especial los derechos fundamentales y las libertades, los períodos de gobierno, el modelo económico, la función legislativa, la administración de justicia, entre otras, son factores que tienen incidencia directa en las decisiones de todo tipo de las personas y de las empresas, sobre todo en el orden económico, tan sensible a los cambios que puedan generar las reformas políticas imprevistas.

**7)** No obstante es necesario considerar que

<sup>11</sup> 6 años en la Constitución del 1933.

la afectación y limitación de derechos y principios, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pueden ser admitidos cuando se dan las circunstancias y condiciones en las que están en peligro o riesgo otros derechos, principios e instituciones, de igual o mayor trascendencia, tanto para la persona como para la sociedad y la democracia. Es así, por ejemplo, que el derecho fundamental a la libertad personal, en sus diferentes manifestaciones puede ser recortado temporalmente cuando existe una situación de emergencia nacional.

**8)** No cabe duda que la crisis política, económica y social que experimenta nuestro país, que ha caracterizado al período constitucional 2016-2021, agravado, desde sus inicios en el período constitucional 2021-2026, por la incapacidad del ejecutivo para asumir las responsabilidades de gobierno, con serias imputaciones de hechos delictivos, hacen proveer proyecciones dramáticas para los destinos del país, generando las condiciones que obligan tomar medidas que permitan buscar salidas por el cauce constitucional, bajo un acuerdo político que preserve la democracia como sistema y consiga la estabilidad política, económica y social para el país.

**9)** El antecedente que se menciona en la exposición de motivos, referido a la reforma que se aprobó con la Ley 27365, puede ser invocado en esta oportunidad pese a que, tratándose situaciones distintas, ambas son de extrema gravedad para la estabilidad

democrática y para generar las condiciones que permitan afrontar los problemas de gobernabilidad, para la cual no habría otra solución y en la que el examen de daños al orden constitucional y la superación de la crisis aconsejaría esta medida.

**10)** Se debe tener en cuenta que la propia constitución en su artículo 115 admite la posibilidad de un recorte del período presidencial cuando se presenta el impedimento permanente del Presidente, que obliga al Presidente del Congreso convocar a elecciones. No cabe duda que esta situación circunstancial, que puede tener su origen en las causales del artículo 113, en la práctica resulta un recorte del mandato presidencial, esto podría ocurrir en cualquier momento dentro de los 5 años previstos por la Constitución para el mandato presidencial.

**11)** El problema radica en el recorte del mandato legislativo, que por disposición del artículo 95 es irrenunciable. Será por eso que la salida que buscaron los legisladores para superar la crisis del 2000 la encontraron en la reforma constitucional que agregó la Primera Disposición Transitoria Especial.

**12)** Finalmente, la estabilidad del sistema democrático, el respeto a las instituciones consagradas en la Constitución, sin descuidar su oportuna y muy pensada adaptación a la necesidad de la sociedad, es una preocupación que todo hombre de Estado debe mantener viva en su decisión.

## Colegio de Abogados

Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento que propone modificar los artículos 179 y 180 de la Constitución Política del Perú de la Ley N° 465 para que un miembro del JNE sea elegido por parte del Colegio de Abogados de todo el Perú.



**Texto completo  
del dictamen**

<https://acortar.link/VA5Hlf>



**ANÁLISIS de  
DICTAMENES**

PERÍODO ANUAL  
DE SESIONES  
2021 - 2022





**Opinión de José Palomino Manchego, especialista en Derecho Constitucional**

**//** Como antecedente de la participación de los abogados de todo el Perú en la elección de un representante ante un organismo constitucional autónomo se tiene el caso del extinto Consejo Nacional de la Magistratura. Al margen de las situaciones que llevaron a la desactivación de este organismo, en la experiencia del sufragio con apoyo de la ONPE y demás entes del sistema electoral, cabe señalar que pudieron realizarse los comicios de forma adecuada, pronta y oportuna.

Consideramos que sería más conveniente, para dar una mayor intervención y

representatividad a los abogados del Perú, que la elección sea conforme a la propuesta de que participen todos los abogados del país, mediante un sufragio universal y directo.

Acerca de las propuestas que encargan la función de elección a las Juntas Nacionales de Decanos, advertimos que esta condición restringiría la participación mediante sufragio directo que ya venía practicándose, con lo cual reiteramos nuestra recomendación porque se adopte la posibilidad de universalizar la elección a todos los abogados colegiados del país”.

## Sanciones a Candidatos

Ley N° 31504 "Ley que modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para establecer criterios de proporcionalidad en la aplicación de sanciones a candidatos por no informar los gastos e ingresos efectuados durante campaña y conductas prohibidas en propaganda electoral.

Texto completo  
de la Ley

<https://acortar.link/zZMpob>



ANÁLISIS de la  
LEY

PERÍODO ANUAL  
DE SESIONES  
2021 - 2022



### Opinión de José Naupari Wong, especialista en Derecho Electoral

**//** No existe sustento para que se reduzca el monto de la sanción mínima aplicable, toda vez que la confiscatoriedad que se alega en la exposición de motivos asociada a la capacidad económica de cada persona, lo que se tendría que evaluar en el caso concreto, y el legislador, más bien, recientemente ha incrementado el grado de disvalor de la conducta infractora abstracto, esto es, la no presentación en plazo del informe de ingresos y gastos de campaña electoral, y pese a que modificó todo el Título de la Ley 2809, Ley de Organizaciones Políticas, decidió no modificar el artículo 36-B. En todo caso, si se persiste en llevar a cabo la modificación del citado precepto normativo, se recomienda que la sanción mínima no pueda ser menor que cinco unidades Impositivas Tributarias, que es la sanción mínima que se prevé para infracciones leves que cometan las organizaciones políticas.

Se coincide con la utilidad y pertinencia de incorporar criterios de graduación de la sanción concreta a ser impuesta; no obstante, se sugiere que esta se encuentre prevista claramente en el artículo 36-B de la ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. En ese sentido, se sugiere utilizar como criterios para la graduación de las sanciones: a) el alcance territorial de candidato y otros (...).

Resulta pertinente que se precise el momento a partir del cual una persona tiene la condición de candidato, ya que ello permitirá identificar el momento desde que se tiene que informar todo aquel aporte que se reciba o gasto que se efectúe en el marco de una campaña electoral. Así mismo, aunque resulte evidente, no generaría daño ni se incurriría en un vicio de invalidez si se precisa que, si un candidato, sostiene la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos



hasta el momento en que dicha resolución de exclusión quedó firme o consentida.

Es preciso recordar que las sanciones en materia de financiamiento de organizaciones políticas y candidaturas es impuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, no por el Jurado Nacional de Elecciones. El Pleno de este último organismo interviene en caso se interponga un recurso de apelación en contra de lo resuelto por la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.

“En ese sentido, no resultaría correcto utilizar el término “recurso” para que se aplique de manera retroactiva la norma que se pretende aprobar con la iniciativa legislativa materia de comentario. En todo caso podría disponerse un plazo para que las personas sancionadas soliciten la reducción de sus sanciones o para que, de oficio, la Oficina Nacional de Procesos Electorales pueda revisar sus decisiones, reduciendo el monto de las sanciones o dejando sin efecto la sanción.

En el caso del plazo de prescripción, se infiere que este se encuentra referido al plazo para la determinación de la infracción y no para la exigibilidad de las multas. Al respecto, estimamos que, considerando el número de candidatos que se presentan en una contienda electoral, debiera mantenerse el plazo de prescripción previsto, como regla general, en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que es de cuatro (4) años.

Con relación al plazo de caducidad, aunque no se evidencia mayor desarrollo en la exposición de motivos, se entiende que alude al procedimiento administrativo sancionador, por lo que se amplía el plazo previsto, como regla general en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Considerando el número considerablemente alto de candidatos que se presentan en los procesos electorales, sobretodo, en las Elecciones Regionales y Municipales, se estima atendible dicha propuesta”.



# ARTÍCULOS DE OPINIÓN

*\*El Derecho Parlamentario no escrito*

# ANTECEDENTES, COSTUMBRES, PRECEDENTE, PRÁCTICA PARLAMENTARIA y USOS PARLAMENTARIOS

Giovanni Carlo Antonio Forno Flórez

SECRETARIO TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE COMISIONES

*“...por racional, completo y adecuado que sea el Derecho Escrito es imposible que el mismo prevea y regule toda situación jurídica y, por lo mismo, resulta inevitable el reconocimiento de un Derecho no Escrito...”*

Manuel Martínez Sospedra

**E**n el presente nos proponemos ofrecer, de la manera más sencilla posible, en base a la práctica profesional y de la doctrina, definiciones que ayuden a conceptualizar y diferenciar el antecedente, de las costumbres, del precedente, de la práctica parlamentaria y de los usos parlamentarios; términos que, en muchas ocasiones se usan como sinónimos.

## **ANTECEDENTE**

Interpretación que un órgano parlamentario realiza al momento de aplicar una norma propia, sea reglamentaria o infra reglamentaria o ante el vacío de norma para resolver la situación. La resolución del órgano supone una fundamentación racional.

Apartarse del antecedente, es decir tomar una interpretación diferente a una previamente adoptada, supone un cambio razonado y fundamentado respecto del criterio previo, de tal manera que el cambio no sea una mera decisión arbitraria.

## **PRECEDENTE**

Antecedente ratificado en el tiempo. El precedente supone acreditar que sobre una cuestión igual o similar que requiera resolución, exista una decisión anterior adoptada por el mismo órgano. La acreditación supone documentar el antecedente y de la motivación en la resolución del mismo, de tal manera que pueda determinarse la racionalidad y razonabilidad del mismo.

La existencia de antecedentes contradictorios impide que cualquiera de ellos pueda ser tomado como precedente, a menos que uno de ellos haya sido ratificado en el tiempo implica en mayor medida que el otro.

### **PRÁCTICA PARLAMENTARIA**

Es el acto sustancialmente igual que adopta un mismo órgano parlamentario en referencia a un mismo asunto y que se considera como una "norma" dado que en torno a él se ha construido con el tiempo una conciencia de que "es así como tiene que procederse" (opinio iuris).

En la práctica parlamentaria, debe confluír un elemento material (actos reiterados en el tiempo y cognoscibles), que éste pueda ser probado y que exista un elemento subjetivo (la conciencia extendida de que el acto a realizarse es exigible).

### **COSTUMBRES PARLAMENTARIAS**

El conjunto de las prácticas parlamentarias constituyen las costumbres parlamentarias, es decir formas repetitivas y generalizadas de actuación que adquieren un carácter formal y reconocimiento de norma legal.

### **USOS PARLAMENTARIOS**

Normas de conducta corporativa entre los parlamentarios, de carácter ético, de cortesía, etiqueta o urbanidad.

#### **Fuentes:**

Francisco Berlín Valenzuela  
César Delgado Guembes  
Manuel Martínez Sospedra  
Ángel Sanz Pérez.  
Luis Villacorta Mancebo

# LA SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS: DE LAS CIFRAS, A LA REALIDAD POLÍTICA Y SOCIAL

**Carlos Delgado Román**

PROFESIONAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

---

*En relación con las Proposiciones Legislativas<sup>1</sup> presentadas y aprobadas por proponente, según se aprecia en el Cuadro N° 01, vemos que el mayor porcentaje de propuestas Legislativas fue realizado por el Congreso de la República (92.37% del total), lo cual refrenda una de las funciones específicas del Congreso: Legislar.*

---

---

<sup>1</sup> Para el presente artículo, cuando se menciona "Proposiciones Legislativas", se hace referencia a Proyectos de Ley.



## PROPOSICIONES LEGISLATIVAS PRESENTADAS Y APROBADAS POR PROPONENTE

Periodo Anual de Sesiones 2022 - 2023

(Del 27 de julio al 31 de octubre 2022)

Proponente	Cantidad de iniciativas presentadas	Cantidad de iniciativas aprobadas por el Pleno o la Comisión Permanente	Cantidad de iniciativas no aprobadas por el Pleno o la Comisión Permanente	Porcentaje de iniciativas presentadas	Porcentaje de iniciativas aprobadas	Porcentaje de iniciativas no aprobadas
Congreso de la República	654	124	5	92.37%	18.96%	0.71%
Poder Ejecutivo	45	19	2	6.36%	42.22%	0.28%
Poder Judicial	1	2	0	0.14%	0.28%	0.00%
Ministerio Público	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
Tribunal Constitucional	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
Contraloría General de la República	2	0	0	0.28%	0.00%	0.00%
Defensoría del Pueblo	1	0	0	0.14%	0.00%	0.00%
Jurado Nacional de Elecciones	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
Jurado Nacional de Justicia	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
Gobiernos Regionales	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
Gobiernos Locales	4	0	0	0.56%	0.00%	0.00%
Colegios Profesionales	1	0	0	0.14%	0.00%	0.00%
Iniciativas Ciudadanas	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>708</b>	<b>145</b>	<b>7</b>	<b>100.00%</b>	<b>—</b>	<b>—</b>

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite y Digitalización de Documentos  
Elaboración: Área de Estadística

**E**n cuanto a Propositiones Legislativas presentadas, apreciamos en el mismo Cuadro, que el Poder Ejecutivo se ubica en el segundo lugar de iniciativas presentadas (6.36% del total).

Otro aspecto a tener en cuenta es que del total de iniciativas legislativas presentadas por el Congreso de la República, el 18.96% fueron aprobadas, mientras que del total de iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo, el 42.22% fueron aprobadas, lo cual significa que este último ha logrado aprobar más del doble de iniciativas de las aprobadas por el Congreso de la República (en relación al porcentaje de las iniciativas presentadas), lo cual se corresponde con el porcentaje de iniciativas no aprobadas (0.71% de las del Poder Legislativo, versus 0.28% de las del Poder Ejecutivo).

Analizando las cifras, podemos darnos cuenta de que mayores han sido las dificultades para aprobar los proyectos que el propio Congreso ha presentado y debatido en el pleno, que las iniciativas que el Poder Ejecutivo ha presentado. Este hecho es importante dada la coyuntura política que estamos atravesando, donde se pone en tela de juicio la adecuada relación Legislativo-Ejecutivo. Viendo las cifras podemos inferir que, dentro del propio debate parlamentario, existiría mayor cuestionamiento a los proyectos del propio Poder Legislativo que para los del Poder Ejecutivo.

Si vemos la cantidad de iniciativas legislativas presentadas por el Poder Judicial, evidenciamos que presentó sólo una en la última legislatura, aprobándose esa y otra de las presentadas en la

legislatura anterior.

Otro aspecto importante es ver que no existen iniciativas legislativas presentadas como iniciativas ciudadanas, lo cual nos indicaría que no existe una sociedad civil organizada en lo concerniente a la participación ciudadana. Los gremios sindicales están incluidos dentro de la sociedad civil, sin embargo, sus pedidos son tan concretos que no podrían pasar para recolectar las firmas necesarias, por lo que sus propuestas pasan necesariamente a ser presentadas por los legisladores que se adscriben a su propuesta. Pero las iniciativas que van más allá de lo que implica un gremio sindical, no tienen una forma de articulación que haya derivado en la presentación de una iniciativa ciudadana.

Esto llama la atención, debido a que la sociedad civil permanentemente reclama de sus autoridades la proactividad necesaria conforme a los requerimientos del país, sin embargo, esa misma sociedad, no tiene mecanismos de coordinación en participación ciudadana que derive a esa proactividad necesaria en una sociedad que desea una normatividad acorde a sus expectativas. Los mecanismos de participación ciudadana están normados, sin embargo, para que ello funcione, debe de pasar por un periodo de transición en el que las organizaciones civiles maduren lo suficientemente como para tener la capacidad de articular iniciativas ciudadanas.

Igualmente nos extraña que los Gobiernos Regionales tampoco hayan presentado iniciativas legislativas y en el caso de los Gobiernos Locales, se registraron cuatro

iniciativas, pero ni una sola iniciativa de los Gobiernos subnacionales fue aprobada.

La pregunta lógica ante la realidad de las cifras es ¿qué interpretación se puede extraer de los datos expresados? Podríamos inferir a modo de conclusiones:

Primero, que el Congreso de la República sigue siendo el principal gestor de iniciativas legislativas, lo cual está dentro de sus funciones explícitamente definidas.

Segundo, que el Poder Ejecutivo es

quien, al tener el mayor porcentaje de iniciativas aprobadas, deja así la evidencia de que no existe una consigna de obstrucción sistemática hacia sus propuestas por parte del Poder Legislativo.

Tercero, que los Gobiernos subnacionales, a pesar de tener graves problemas por resolver, ello no ha derivado en la aprobación de alguna iniciativa legislativa presentada por ellos.

Cuarto, no existe una Cultura Política que articule las necesidades de la sociedad civil organizada y plantee iniciativas ciudadanas.



# PERÚ: LA PERMANENTE REFORMA

**E**n el Perú como en la mayoría de los países de América Latina se ha acostumbrado a modificar las normas electorales con amplia frecuencia, lo que Freidenberg (2022) denomina activismo reformista, incluso coloca al Perú junto a Ecuador, México y República Dominicana en el grupo de reformistas hiperactivos. La modificación es la regla, mientras que la estabilidad jurídica de las normas electorales es la excepción. Las razones van más allá, y desnuda la escasa institucionalidad de la política peruana. La responsabilidad de los cambios de las reglas de juego electoral recae en toda su dimensión en los legisladores, quienes en los últimos años han emprendido esta tarea, tal vez con la mejor intención, pero no necesariamente con los mejores resultados.

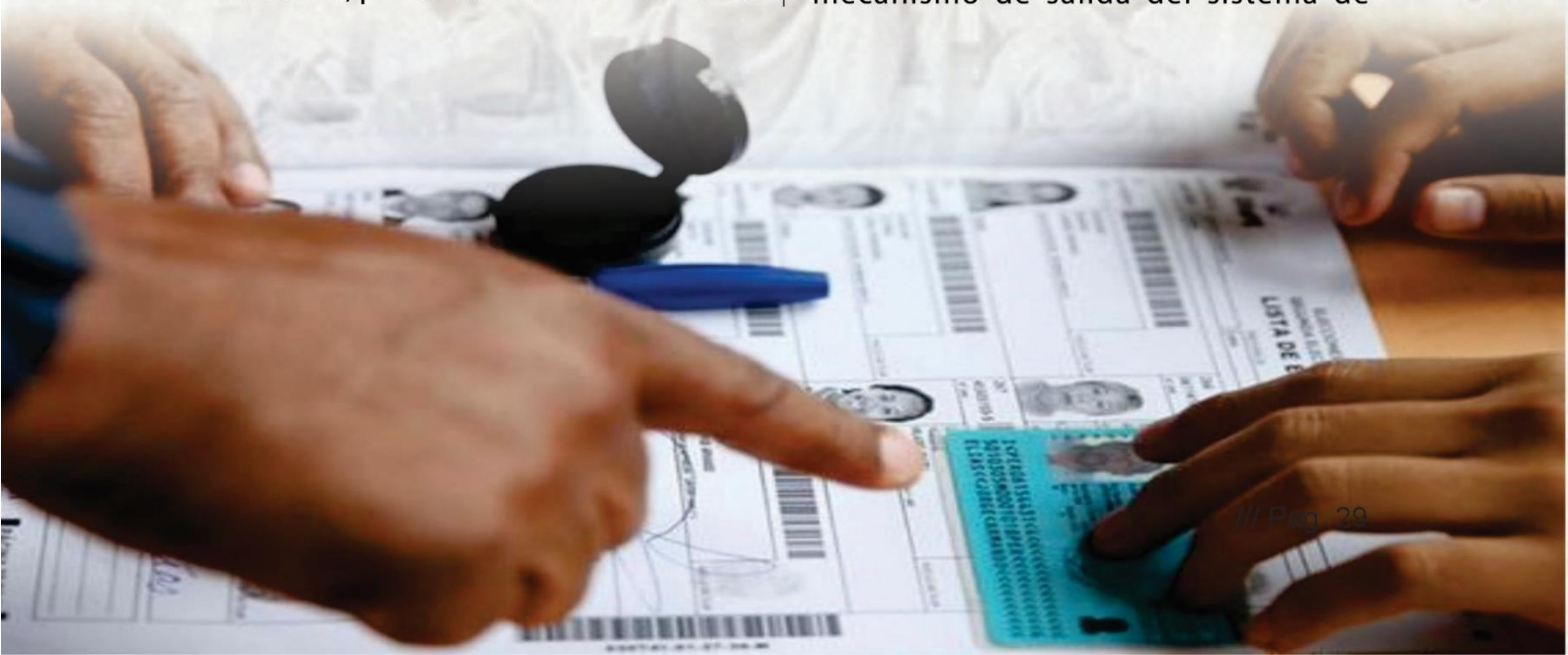
El marco electoral peruano que comprende desde el artículo 35 de la Constitución Política del Perú junto a la Ley Orgánica de Elecciones (1997), la Ley de Elecciones Regionales (2002), la Ley de Elecciones Municipales (1997) y la Ley de Organizaciones Políticas (2003) han sido modificadas en reiteradas oportunidades. Por ejemplo, esta última, en veinte años, ha sido modificada por otras 23 leyes, 9 de ellas se aprobaron en los últimos tres años. Todo ello a pesar de que el año 2018, se buscó optimizar la seguridad jurídica en los procesos electorales con la Ley N° 30682. Sin embargo, la pandemia de la covid-19 obligó a dejar de lado dicho esfuerzo para facilitar el desarrollo de las elecciones generales del 2021 y elecciones regionales y municipales 2022.

Hoy en día nuevamente se encuentra en debate el adelanto de elecciones generales y se anuncia una nueva etapa de reformas electorales para hacerlas viables. He ahí la relevancia de analizar las reformas hechas hasta ahora, lo que permitirá visualizar el ánimo reformista, los avances, los logros o retrocesos. De forma general, entre otras reformas, se puede distinguir 6 grandes grupos de modificaciones realizadas sobre temas afines: sobre requisitos y cancelación de organizaciones políticas; tiempo de afiliaciones; primarias abiertas simultaneas

y obligatorias; financiamiento de organizaciones políticas; paridad y alternancia; y, eliminación del voto preferencial.

El primer grupo de modificaciones sobre requisitos y cancelación de organizaciones políticas se encuentran en los primeros 18 artículos de la Ley de Organizaciones Políticas. La norma peruana además de requisitos de conformación cualitativos también considera, en la misma línea que Brasil, Ecuador y Colombia, requisitos cuantitativos para el reconocimiento jurídico de las organizaciones políticas. De esta manera, el artículo 5 contiene el requisito de adherentes para la inscripción de un partido político. El año 2009 aumentó de 1% a 3%; y, el año 2016, subió a 4%. Pero, el 2019, se cambió el enfoque de requerir cada vez más adherentes y se pasó a requerir el 0,1 % ciudadanos del padrón electoral en calidad de afiliados. Similares modificaciones se hicieron en los artículos relativos a los movimientos regionales. Este tipo de requisitos no resulta un tema menor, por el contrario, son elementos que definen la caracterización de los partidos políticos de acuerdo con Bareiro, L. y Soto, L. (2007).

El artículo 13 sobre cancelación de la inscripción se constituye como el mecanismo de salida del sistema de



partidos políticos, por ello resulta relevante el balance que debe existir con el artículo 5. A la fecha ha sido modificado 4 veces, los años 2005, 2009, 2016 y 2019, en este último se incorporó el artículo 13-A, referido a la cancelación de movimientos regionales. Las modificaciones apuntaron a dificultar los supuestos para mantener la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. La última modificación dispuso el condicionamiento de presentar candidaturas en elecciones regionales y municipales en un número determinado de localidades; y en el caso de elecciones generales, esta se produciría de no alcanzar dos supuestos: lograr 5 representantes al Congreso, en más de una circunscripción; y, al menos, el 5 por ciento de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.

En cuanto a los supuestos de cancelación, a pesar de que el objetivo fue equilibrar el sistema político, el Jurado Nacional de Elecciones interpretó de forma distinta la modificación de la norma y posibilitó la permanencia de organizaciones políticas al solo incumplir un supuesto. No obstante, el Congreso de la República dejó de lado su aplicación para las elecciones Regionales y Municipales 2022.

Otro de los artículos de relevancia en la institucionalidad partidaria, es el artículo 4, sobre el registro de organizaciones, recién el año 2017, se agregó un párrafo para establecer que la condición para participar en una elección era lograr el registro hasta antes de la convocatoria del proceso electoral correspondiente, siendo ese plazo 9 meses antes de la fecha de la elección. Sin embargo, en el contexto de la pandemia de la Covid 19, esta se flexibilizó. Para las elecciones generales del 2021 se permitió

la inscripción de organizaciones hasta 110 días antes de la elección; mientras que para las elecciones regionales y municipales del 2022, el plazo de los 9 meses se mantuvo. Este hito reviste relevancia en el contexto actual, donde los plazos se van acortando.

La segunda línea de modificaciones, que se pueden agrupar, versa sobre el requisito de la afiliación y la temporalidad de esta. Se trata de dos exigencias, la primera, la de afiliarse. En el caso peruano, este no es obligatorio para todos, pero sí para un porcentaje de la lista que una organización presenta, actualmente es de 80%. A ello, se agrega la temporalidad que debe tener la misma. En el contexto de transfuguismo y traspase de candidatos por diferentes grupos políticos, las primeras modificaciones apuntaron a establecer un periodo fijo de tiempo de renuncia previa a una militancia para posibilitar la postulación por otra organización. El requisito de renuncia pasó de 5 meses a un año antes del cierre de las inscripciones del proceso electoral, con la Ley N° 30414 del año 2016.

Con el mismo fin, pero con un planteamiento diferente, el año 2019 la Ley N° 30998 incorpora el artículo 24-A, en donde se fija el criterio de un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales. En otras palabras, un candidato debería estar afiliado a una organización política cuando menos 21 meses a la fecha de las elecciones. En los hechos, tal modificación no se aplicó, puesto que para las elecciones generales 2021, se dispuso que las afiliaciones podían hacerse hasta el 30 de setiembre del 2020. En otras palabras, solo bastó la pertenencia a un partido con 6 meses de afiliación a la fecha de dichas elecciones. Mientras que, para las elecciones regionales y municipales 2022

se exigió la afiliación de los candidatos a gobernadores regionales, vicegobernadores y alcaldes, hasta el 5 de enero del mismo año, es decir, contar con casi 9 meses de afiliación.

El título V sobre democracia interna de las organizaciones políticas, abarca desde el artículo 19 al 27 y han sido modificados en reiteradas oportunidades, de forma sustancial. La norma original dejaba en condicional el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, es decir, cada organización política de forma autónoma decidía. Esta disposición se mantiene en la modificación del artículo el año 2009. Es recién el año 2019, con la Ley N° 30998, que cambia la figura y se opta por el camino de selección de candidatos a través de las PASO: primarias, abiertas, simultánea y obligatorias. En este nuevo esquema se asigna a cada uno de los tres entes electorales funciones específicas, siendo la ONPE la encargada de llevarlas a cabo. Las PASO como lo explica Scherlis no solo se limita a ser el mecanismo de selección de candidatos sino se constituye como filtro previo para la participación en elecciones (2022), puesto que se exige alcanzar un porcentaje mínimo. Opinión distinta de Bendel (1998), que en base a la experiencia de primarias en Costa Rica, Honduras y Paraguay considera como efecto negativo la permanente competencia electoral que genera.

La aplicación de las primarias, que debía hacerse por primera vez en las elecciones generales 2021, se deja en suspenso en julio del 2020 en el marco de las modificaciones electorales hechas por efecto de la pandemia de la Covid 19. No obstante, sí se implementó la participación de la ONPE en la organización de las internas. Así las

elecciones internas del 2021 y 2022 fueron llevadas a cabo por la ONPE, la misma que no estuvo exenta de algunas controversias en razón a los plazos.

El tercer grupo de modificaciones están referidas al financiamiento de organizaciones políticas, entre los cambios más relevantes, se tiene lo siguiente: se redujo el monto de aportes, se prohibió la propaganda pagada por privados, este cambio fue una reforma constitucional aprobada por referéndum. Se incorporó la figura del responsable de campaña para la rendición de cuentas; en cuanto a la verificación y control, el 2017, se dispuso que la entrega de información financiera de los aportes se haga después de culminado el proceso, lo que para los entendidos significó un retroceso, lo que llevó a que el año 2020, fuera corregido y retorne la obligación de presentar dos informes de gastos e ingreso durante los procesos electorales. Por último, se endureció las sanciones al financiamiento ilegal a los candidatos, e incluso se incorporó el delito de financiamiento prohibido de organizaciones en el Código Penal, a través de la Ley N° 30997 el año 2019.

Como cuarto grupo se encuentran las modificaciones a las normas electorales relativas a la alternancia y paridad. La Ley Orgánica de Elecciones original de 1997 contemplaba originalmente 25% de cuota de mujeres, esta subió a 30% al año 2000; 19 años después, en agosto 2019 se elevó la cuota al 40% y pocos meses después, en julio del 2020, la Ley N° 31030 estableció el mandato de la alternancia y paridad.

Si bien en el Perú se debatió de forma intensa la necesidad de incrementar el número de representantes, no se llegó a

concretar ningún aumento; más sí la creación de una circunscripción más, peruanos en el exterior PEX, con dos escaños. Esta modificación que data del año 2020 ya se puso en aplicación. Por último, bajo la idea del fortalecimiento de la cohesión y disciplina partidaria, se aprobó la medida que elimina el voto preferencial, ubicado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, la misma que contempló desde el inicio el doble voto preferencial opcional y cuya excepción era Madre de Dios con un solo voto preferencial. Es recién en el 2019 que a través de la Ley 30996 se modifica dicho artículo y deja de incluirse el párrafo que le hacía alusión. No obstante, en la primera disposición complementaria transitoria de la misma norma se precisó que el voto preferencial sí se aplicaría en las elecciones generales 2021, hecho que ocurrió. En primera instancia es de suponer que en las próximas elecciones generales ya no registrará el voto preferencial, y los congresistas que resulten electos serán aquellos que encabezan las listas respectivas. Ello pone en realce la importancia de velar por el procedimiento de la elección interna de los precandidatos.

En los últimos 20 años como se ha relatado se han propuesto, debatido, descartado y aprobado una serie de modificaciones en el marco electoral peruano. Los cambios, idas y venidas descritos ya sea las de largo plazo, como aquellas hechas en específico para las elecciones 2021 y 2022, por la coyuntura de la pandemia, han producido un impacto que hasta ahora no se ha conmensurado ni analizado a profundidad y lo más complejo es que tampoco las motivaciones de los cambios, si estos respondieron a un objetivo claro, ponderable y homogéneo; o, al ánimo reformador del legislador. Finalmente, lo que queda claro es que el

país se ha caracterizado por ser un laboratorio de reformas electorales permanente y el reto es darle sentido, coherencia y objetivo claro al sistema político y electoral, lamentablemente las crisis políticas no abonan en ese sentido.

### Referencias

Bareiro, L y Soto, L. (2007). XXIII. Los Partidos Políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, (Eds.), *Tratado de Derecho Electoral*. (588-6-12). FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral. (588-612).

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>

Bendel, P. (1998). Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etc., en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, (384-409).

Freidenberg, F. (2022). Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego. En F. Freidenberg (Coord.), *Reformas electorales en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. (3-22).

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6833/17.pdf>

Scherlis, G. (2022). El cambio de paradigma en la regulación De Los Partidos Políticos Latinoamericanos. En F. Freidenberg (Coord.), *Reformas electorales en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. (69-95).

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6833/17.pdf>





# MISCELÁNEAS

CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES  
Y PARLAMENTARIOS

## Clausura de la Tercera Edición del Programa de Especialización en

# **GESTIÓN** PÚBLICA



**CEREMONIA DE CLAUSURA.** Trabajadores del Congreso de la República culminaron con éxito el programa de Especialización en Gestión Pública dictado por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. La ceremonia estuvo a cargo de la Dra. Elsa Galarza, directora de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Felicidades a nuestros graduados y continuando con el convenio con el CECP vamos por la quinta edición.







SERVIMOS A LA NACIÓN

Programa de Especialización en

# GESTIÓN PÚBLICA

Quinta Edición





CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES  
Y PARLAMENTARIOS

continuamos con nuestros

# Cursos Virtuales...

## ¡La EDUCACIÓN conduce al ÉXITO!

1. Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley
2. Videoconferencia "Reformas en Derecho Electoral"
3. Reformas Constitucionales
4. Derecho Constitucional Económico
5. Taller de Comunicación Política

**SE ENTREGARÁ CERTIFICADOS**

**INFORMACIÓN:**

**Dirección:**

Av. Abancay 251 Of. 204.  
Edificio Complejo Legislativo  
Cercado de Lima. Lima 1.

**Teléfono:**

(511) 311 - 7777  
Anexos 7688, 5252 y 5253



CONGRESO  
de la  
REPÚBLICA

**SERVIMOS** A LA NACIÓN

**Dirección:**

**Av. Abancay 251 Of. 204  
Edificio Complejo Legislativo  
Cercado de Lima. Lima 1.**

**Teléfono:**

**(511) 311 - 7777  
Anexos 7688, 5252 y 5253**