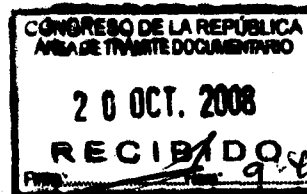




*Congreso de la República*



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
Nº1353/2006-CR Y 1275/2006-CR, QUE PROPONEN  
MODIFICAR EL ARTÍCULO 21º DE LA LEY ORGÁNICA  
DE ELECCIONES, ELIMINANDO EL VOTO  
PREFERENCIAL**

**COMISION DE CONSTITUCION Y REGLAMENTO  
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2008 2009**

**Señor Presidente**

Ha venido para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, los Proyectos de Ley Nº 1353/2006-CR y Nº 1275/2006-CR, del señor Congresista Mario Alegría Pastor, de la "Célula Parlamentaria Aprista", y del señor Congresista Javier Bedoya de Vivanco, del Grupo Parlamentario "Unidad Nacional", respectivamente, los mismo que proponen la modificación del artículo 21º de la ley orgánica de elecciones, a fin de eliminar el voto preferencial.

**I.- SITUACIÓN PROCESAL DE LAS PROPUESTAS**

El proyecto de Ley Nº 1353/2006-CR materia del presente dictamen ha sido derivado, por Oficialía Mayor, a la Comisión de Constitución y Reglamento el 07 de junio de 2007.

El proyecto de Ley Nº 1275/2006-CR materia también del presente dictamen ha sido derivado, por acuerdo del Consejo Directivo, a la Comisión de Constitución y Reglamento el 09 de septiembre de 2008.

Las iniciativas legislativas han sido presentadas al amparo de las facultades que concede a los proponentes el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y cumpliendo las formalidades del artículo 75º del Reglamento del Congreso de la República. Admitido a trámite han pasado a la etapa de evaluación y estudio.

## **II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS**

El Proyecto de Ley N° 1353/2006-CR, presentado por el señor Congresista Mario Alegría Pastor, de la "Célula Parlamentaria Aprista" propone modificar el artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el artículo 1° de la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, el artículo 8° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales y el artículo 25° de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, referente a suprimir el voto preferencial y establecer para toda elección popular la postulación de candidatos en listas cerradas y bloqueadas.

El Proyecto de Ley N° 1275/2006-CR, del señor Congresista Javier Bedoya de Vivanco, del Grupo Parlamentario "Unidad Nacional", propone modificar los artículos 21° y 286° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, referente a eliminar el voto preferencial, así como modificar el artículo 1° de la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino.

## **III- ANÁLISIS**

### **3.1. EL SISTEMA ELECTORAL**

Al hablar de sistemas electorales, encontramos una concepción amplia y otra restringida. La primera, comprende todo el proceso electoral, derecho de sufragio y la administración del contencioso electoral.

En cuanto a la segunda, que importa para los efectos del presente dictamen, el politólogo alemán Dieter Nohlen, señala que "los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuáles es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.). Este concepto restringido se presenta como más ventajoso, tanto en lo que se refiere al estudio de las consecuencias políticas de los sistemas electorales como en cuanto al debate político en torno a la introducción o la reforma de sistemas electorales"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dieter Nohlen. "Sistemas electorales y reforma electoral". *Simposio sobre reforma electoral*. Memoria. 1997. Lima. Segunda impresión. pp. 9-10.

Por tal razón, resulta válido afirmar que, conforme a la estructura del sistema electoral de un país determinado, éste tiene consecuencias sobre la conformación del sistema de partidos y también sobre la distribución del poder y, por último, incidencia importantísima sobre la estabilidad política de los poderes en un país.

Por otro lado, dentro de la concepción restringida de los sistemas electorales, podemos señalar que los dos más importantes sistemas de representación popular son: la representación por mayoría y la representación proporcional.

Siguiendo a uno de los especialistas más importantes en materia de sistemas electorales, como el profesor de Ciencia Política de la Universidad de Heideberg, podemos afirmar que " (...) en el caso del principio de representación por mayoría, el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basado en una mayoría parlamentaria en tanto que (...) en el caso de la representación proporcional se trata, por el contrario, de reproducir en el Parlamento, de la forma más fiel posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población"<sup>2</sup>.

En cuanto a los sistemas de elección, la Constitución Política de 1993, ha precisado en el artículo 187<sup>o</sup> que en las elecciones pluripersonales<sup>3</sup> hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley. Esta disposición se condice con el artículo 65<sup>o</sup> de la Constitución de 1979, que establecía lo mismo en su último párrafo<sup>4</sup>.

En ese sentido, nuestro sistema constitucional ha adoptado el sistema de representación proporcional, el cual tiene grandes ventajas como lo advierte Dieter Nohlen<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Ibidem. pp. 12.

<sup>3</sup> Las elecciones pluripersonales son aquellas en las que hay varias plazas a ser ocupadas por los distintos candidatos en contienda, por ejemplo en las elecciones para el Congreso de la República, para elección de representantes ante el Parlamento Andino, para los miembros del Consejo Regional y miembros del Concejo Municipal. Por el contrario, cuando la elección es unipersonal, no queda más posibilidad que dar la representación al candidato que sacó la más alta votación.

<sup>4</sup> Constitución 1979, Artículo 65<sup>o</sup> último párrafo: "...En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley".

<sup>5</sup> "... a la representación proporcional se le atribuye las siguientes ventajas:

- Representación lo mas fiel posible a todas las opciones e intereses en el parlamento en relación a su esfuerzo en el electorado.
- Impedimentos de mayorías políticas excesivamente artificiales que no reflejan una mayoría real en el electorado y solo surgen cuando instituciones se inmiscuyen en el proceso de formación de la voluntad política.
- Fomento de mayorías acordadas a través de negociaciones y compromisos, en las que participan distintas fuerzas sociales y grupos étnicos/religiosas.

En definitiva, los sistemas electorales se estructuran sobre la base de dos grandes tipologías: a) el sistema de mayorías y b) el sistema proporcional. Y, en ambos, es posible determinar características relativas a la circunscripción, tipo de barrera, y forma de candidatura y votación.

El tópico del voto preferencial corresponde al último de los rubros mencionados, desde que se trata del componente esencial de la forma que adoptan las candidaturas y de sus respectivas votaciones.

### **3.1.1. Formas de Candidaturas**

Uno de los componentes más importantes de los sistemas electorales se refiere a la presentación de candidaturas. Normalmente las candidaturas se presentarán de manera individual o por listas (planchas), según sea la cantidad de escaños a elegir. La presentación de candidaturas por listas puede asumir diversas modalidades, siguiendo a Nohlen podemos destacar las siguientes<sup>6</sup>:

- Lista cerrada y bloqueada: en la que el partido presenta una serie de candidatos en un orden de preferencia que no puede ser modificado por el elector. El elector sólo puede emitir un voto por esa lista, no pudiendo agregar un candidato o mezclarlo con otras listas.
- Lista cerrada y desbloqueada: en la que el partido presenta la lista pero no determina un orden de preferencia. El elector sólo puede votar por los candidatos incluidos en la lista por el partido, pero determina cual(es) es (son) su(s) favorito(s). A esta segunda selección la conocemos como voto preferencial, cuyo efecto práctico es que altera el orden preestablecido por el partido, pues la suma de preferencias determina un nuevo orden de los candidatos en cada lista.
- Lista abierta (no cerrada y desbloqueada): Permite al elector estructurar su propia lista de candidatos. Para esto dispone de

- 
- *Impedimento de oscilaciones políticas extremas que tienen menos que ver con variaciones fundamentales en las actitudes políticas del electorado que son el "efecto distorsionado del sistema electoral".*
  - *Consideraciones de evoluciones sociales y del surgimiento de nuevas corrientes políticas en la conversión de votos a escaños.* Dieter Nohlen. Ibidem-Ibidem.- pp. 16-17.

<sup>6</sup> Cf. Dieter Nohlen, "Sistemas Electorales y Partidos Políticos", Fondo de Cultura Económica, México DF, 1998. pp. 471.

múltiples votos que pueden ser usados para seleccionar candidatos de diferentes listas.

Dentro de los sistemas de representación proporcional que existen en el mundo, la lista bloqueada es la forma más usada<sup>7</sup>. En América Latina, como consta en el cuadro 1, predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas. Lo cual otorga un mayor control al partido sobre los candidatos.

<b>Cuadro N° 1</b>	
<b>País</b>	<b>Tipo de candidatura</b>
Argentina	Lista cerradas, bloqueadas
Bolivia	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas bloqueadas
Brasil	Listas cerradas, desbloqueadas
Chile	Un voto por candidato
Colombia	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Listas abiertas
Paraguay	Listas cerradas y bloqueadas
Venezuela	Candidato en Circunscripción uninominal y listas cerradas, bloqueadas
Perú	Listas cerradas y desbloqueadas (dos votos preferenciales, excepto en la circunscripción uninominal).
Uruguay	Listas cerradas, bloqueadas
Costa Rica	Listas cerrada y bloqueadas
El Salvador	Listas cerradas, bloqueadas
Guatemala	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Listas cerradas, bloqueadas
México	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas, bloqueadas

<sup>7</sup> Cf. Idea Internacional, Manual para el diseño de sistemas electorales, México D.F., IDEA Internacional, Tribunal Electoral, San José de Costa Rica, 2000, Tomos I. pp. 100.

Nicaragua	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	Listas cerradas, bloqueadas
Republica Dominicana	Listas cerradas, bloqueadas

Fuente: Payne, Mark y otros. "La Política Importa". Banco Interamericano de Desarrollo, New Cork, 2003. pp. 108-109.

Parece ser de consenso la afirmación que las listas cerradas y bloqueadas contribuyen a reforzar el control partidario en la medida en que es el partido el que organiza la oferta electoral y el que concentra la mayor atención en la propia campaña.

En ese sentido, el partido puede decidir cómo será su representación, favoreciendo incluso a candidatos no muy populares pero que tengan competencia técnica para desempeñar una buena labor en un Congreso o Concejo Municipal.

En cuanto a las listas cerradas y desbloqueadas y las listas abiertas puede decirse que comportan varios riesgos. Uno de ellos es que conduce con frecuencia a la agudización de la lucha intrapartidaria ya que los diferentes candidatos de un mismo partido se esfuerzan por captar los votos dentro de un mismo público lo cual provoca naturales confrontaciones. Esto se profundiza si el partido tiene tendencias o grupos internos, ya que estos trasladan sus diferencias hasta la propia campaña electoral. Esta agudización también la provoca la cultura de *summa nulla* (suma cero), que hace que los diferentes candidatos en vez de sumar sus esfuerzos y comprender que los votos a favor de uno pueden serle de utilidad, ven a su compañero de boleta como su principal adversario. Otro riesgo de este tipo de lista es que puede incidir en el aumento del costo de la campaña electoral, en la medida en que se debe hacer una doble promoción de los candidatos, en la precampaña y en la campaña; pasando la propaganda a favor del partido a un segundo plano. Esta circunstancia se torna más grave cuando no existen límites y regulaciones a la propaganda.

En contrapartida, las listas cerradas y desbloqueadas pueden contribuir a aumentar el vínculo entre el representante y quienes le eligen, pues el elector que decide específicamente por quien votar. También puede mejorar el liderazgo político en la medida en que los partidos políticos se ven obligados a postular a líderes que gocen de una amplia popularidad en su circunscripción.

En definitiva, las listas desbloqueadas, generan competencia y fragmentación al interior de cada lista<sup>8</sup>, así como fomentar la independencia del candidato frente al partido<sup>9</sup>.

### **3.2. ANTECEDENTES DEL VOTO PREFERENCIAL EN EL PERÚ**

El voto preferencial se estableció por primera vez, como único y obligatorio, en el Perú con motivo de las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. Se suprimió para las elecciones de 1980 y se volvió a implementar con motivo de las elecciones generales de 1985, pero con una variante, la incorporación del voto preferencial doble y opcional. La idea era que el elector pueda votar por el líder del partido y por otro candidato de su preferencia.

La práctica indica que el voto preferencial, aunque no parece ser usado por buena parte de los electores, ha tenido serias y decisivas consecuencias en la composición del Parlamento. De acuerdo a ciertos datos<sup>10</sup> es posible visualizar el significativo factor correctivo que tal procedimiento genera en los actos electorales. El 46% de los congresistas electos en el año 2000 lo fueron gracias al preferencial, así como el 46% de los constituyentes de 1978, el 26 % de los congresistas de las dos cámaras en 1985, el 35% de los constituyentes de 1992 y el 33% de los legisladores electos en 1995. En consecuencia, podemos señalar que algo más del tercio del Parlamento peruano varió su composición entre 1978 y 2000, gracias al voto preferencial<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. Idea Internacional, "Manual para el diseño de sistemas electorales", México D.F., IDEA Internacional, Tribunal Electoral, San José de Costa Rica, 2000, Tomos I. pp. 100.

<sup>9</sup> Cf. Dieter Nohlen, "Sistemas Electorales y Partidos Políticos", Fondo de Cultura Económica, México DF, 1998. pp. 471.

<sup>10</sup> Fernando Tuesta. "Las Elecciones Presidenciales en el Perú", *América Latina Hoy*, enero, año/Vol. 13. 1996. Universidad de Salamanca. España. pp. 70.

<sup>11</sup> También ingresaron a la Cámara de Diputados, gracias al voto preferencial, de un total de 180, 42 en 1985 y 66 en 1990.

**Cuadro N° 2**  
**Parlamentarios que ingresaron al Congreso**  
**por medio del voto preferencial (1978-2000)**

	<b>1978</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
	AC	CS	CS	CCD	CN	CN
E/T	46	32	32	43	33	50

Notas: AC = Asamblea Constituyente, CS = Cámara de Senadores, CCD = Congreso Constituyente Democrático CN = Congreso Nacional, E/T= Número de escaños obtenidos bajo el voto preferencial sobre el total.

Fuente: Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento.

En el Perú, el voto preferencial movilizó a un contingente impresionante de candidaturas, desarrollando una fuerte competencia al interior de los partidos bajo una dinámica centrípeta, que benefició la conformación de listas independientes, particularmente desde 1990. En otras palabras, este sistema debilita a los partidos organizados y favorece a los movimientos independientes.

### **3.3. MARCO NORMATIVO VIGENTE**

En el Perú las elecciones pluripersonales se desarrollan conforme al siguiente cuadro que se detalla:

**FORMAS DE CANDIDATURA/ELECCIÓN EN EL PERÚ**

Elección de Congresistas	Voto preferencial	-Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, Art. 21, segundo párrafo:  "La elección de Congresistas a que se refiere el Artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional".
-----------------------------	-------------------	--



Elección de Parlamentarios Andinos	Voto preferencia	-Ley 28360, Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino, modificado por la Ley 28643. artículo 1, segundo párrafo:  <i>"Los partidos políticos presentarán una lista de quince (15) candidatos, en número correlativo que indique la posición de los candidatos al Parlamento Andino, entre los cuales serán electos como miembros titulares y suplentes según el orden conforme al voto preferencial".</i>
Elección de Consejo regional	Listas cerradas y bloqueadas, con cifra repartidora (no se establece expresamente en la Ley)	-Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, Art. 8. -Resolución 105-2002-JNE, aprueba Directiva 001-2002-JNE, sobre elección de miembros del Consejo Regional: <i>2. Procedimiento de votación: La elección regional se realiza a través del sistema de listas cerradas y bloqueadas. Esto significa, que al elector solo se le permite votar por una lista de candidatos en bloque, sin que se altere la disposición u orden de poscandidatos inscritos por una organización política.</i>
Elección de regidores del Consejo Municipal	Listas cerradas y bloqueadas, con cifra repartidora. (no se establece expresamente en la Ley)	-Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, Art. 25.

Cabe señalar, que durante los últimos años se han implementado importantes modificaciones con repercusiones en el sistema de elección en el Perú. Se ha dado después de varias décadas una Ley de Partidos Políticos, la Ley N° 28094 publicada el 01 de noviembre del 2003. Esta norma busca ir hacia un sistema de partidos políticos. Y entre las modificaciones más resaltantes, se encuentra el Título V relativo a la democracia interna, en el que se establecen disposiciones sobre el proceso de elección de los candidatos y la modalidad de elección de éstos.

### **3.4. CONSIDERACIONES FINALES**

Las propuestas legales pretenden suprimir el ejercicio del doble voto preferencial permitido para las elecciones al Congreso de la República y Parlamento Andino, en ese sentido, se pretende establecer la elección por listas bloqueadas y cerradas. Y en función de ello, concordarla también con las elecciones para miembros de los Consejos Regionales y

la elección de regidores ante el Concejo Municipal, haciendo la precisión legal en las normas respectivas.

Como todos los elementos del sistema electoral, el voto preferencial, como lo mencionamos líneas arriba, tiene efectos positivos y negativos, respecto de otros ámbitos como son el sistema de partidos, el funcionamiento del sistema de gobierno y del Parlamento.

Los elementos del sistema electoral pueden ser utilizados como herramientas de ingeniería electoral, a fin de responder a una determinada problemática que asecha al sistema político.

Las últimas décadas en general han estado cargadas de organizaciones partidarias profundamente erosionadas y debilitadas debido a la política del voto preferencial, el cual favorece la "plutocratización" de la vida política, porque hace exitosa al que tiene más recursos económicos frente a quien no lo tiene.

Al respecto, a decir de Fernando Tuesta Soldevilla, el voto preferencial genera una serie de problemas. Así nos dice que "La cantidad de candidaturas por partidos es alta. En el año 2000, bajo régimen de circunscripción única, se inscribieron 10 listas con 120 candidatos cada una, lo que daba como resultado 1200 candidaturas en competencia, que debiendo hacer campañas nacionales, terminaron desarrollando mini-campañas que se superpusieron entre sí, ofreciendo mensajes desarticulados. Como partido tuvo un símbolo y cada candidato un número, la combinación de ambos ofrece un panorama de confusión, desorden y atosigamiento (...) Lo anterior ha creado un efecto perturbador en el proceso de escrutinio, debido a la cantidad de errores que se cometieron (y se cometen). Ello produce elevados porcentajes de anulación, alterando seriamente la propia voluntad del electorado. Para las elecciones parlamentarias del año 2001, los votos nulos sumaron 1.352.780 de un total de 14.898.435 electores, gran parte de ellos debido al voto preferencial"<sup>12</sup>.

En ese orden de ideas, Martín Tanaka pone de manifiesto que a partir de las elecciones generales del 2006 "(...) en el Congreso había cinco grupos parlamentarios, con dos agrupaciones preponderantes, la de Unión por el Perú (UP), en alianza con el Partido Nacionalista Peruano (PNP), y la del partido de gobierno. Al finalizar 2007, encontramos un Congreso que en la práctica, de manera informal, funciona hasta con

---

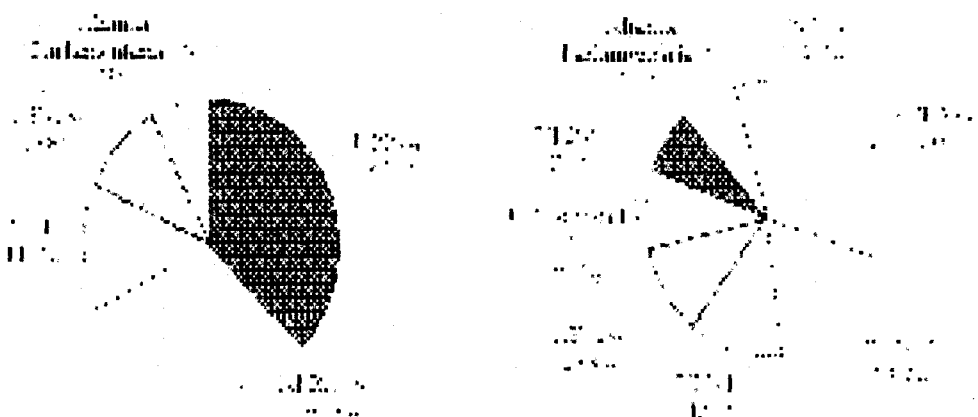
<sup>12</sup> Fernando Tuesta Soldevilla, "Representación política: las reglas también cuentan", Fundación Friedrich Ebert, Lima, 2005. pp 123.

ocho grupos, haciendo más complicada la negociación parlamentaria. La alianza UP-PNP se rompió al poco tiempo de iniciar el actual periodo de gobierno; UP ha sufrido graves disputas internas, expresadas en votaciones divididas en temas importantes; y los demás grupos han sufrido deserciones y actos de indisciplina, con la relativa excepción de las bancadas del APRA y la fujimorista. A pesar de la vigencia de la ley de partidos, de la ley de barrera electoral y de la modificación del reglamento del Congreso para fortalecer el funcionamiento de éste sobre la base de grupos parlamentarios (y no de parlamentarios individuales), reformas implementadas en los últimos años, la fragmentación y escasa cohesión de los grupos políticos no ha podido ser solucionada, lo que sugiere la necesidad de emprender reformas más profundas, como la eliminación del voto preferencial...<sup>13</sup>.

**Cuadro 4:** Composición del Congreso 2006 y 2007.

Congreso 2006

Congreso 2007



Es en este contexto, que se plantea que lo más conveniente es la eliminación del voto preferencial, teniendo en cuenta que La Ley de Partidos Políticos establece elecciones internas previas a la conformación de las listas. Por lo que, no se justifica el mantenimiento del mecanismos del voto preferencial, que destruiría la elección interna en los partidos políticos.

En definitiva, la eliminación del voto preferencial terminará inclinando la balanza en torno a la necesidad de fortalecer a los partidos, lo que redundará en el fortalecimiento de la democracia.

<sup>13</sup> Martín Tanaka, y Sofía Vera, "El "neodualismo" de la política peruana". *Rev. cienc. polít. (Santiago)*, 2008, vol.28, no.1, p.347-365.

## **IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO**

La propuesta legal no irroga costo para el erario nacional. El ahorro, resulta evidente, en tanto que un sistema de lista cerrada y bloqueada es más sencillo de implementar y de auditar, que un sistema de lista con voto preferencial.

La supresión del voto preferencial y el cambio por listas bloqueadas y cerradas implicará beneficios y costos no cuantificables como los siguientes:

### **4.1 Beneficios**

#### **a. Fortalecimiento de los partidos políticos**

La norma propuesta promueve la existencia de partidos políticos más sólidos.

Si bien la propuesta no es la única medida necesaria para lograr dicho fin, su objetivo está dirigido a debilitar redes clientelares y estimular una relación más próxima e identificación de los partidos con los electores. La solidez de los partidos es sin lugar a dudas un elemento importante para el fortalecimiento de la democracia y beneficia a toda la sociedad.

Un claro ejemplo de la importancia de la propuesta es que posiblemente se reducirá la incidencia del transfuguismo. Este fenómeno ha mellado en el pasado reciente, la confianza de la ciudadanía en el Poder Legislativo y también en los partidos políticos. Su racionalización permitiría restaurar dicha confianza y promover los valores democráticos.

#### **b. Simplificación del proceso de las elecciones generales**

Al no existir voto preferencial se simplifica el proceso electoral pues el ciudadano únicamente tendría que marcar en la cédula de votación el partido de su preferencia. Como consecuencia, reduce costos relacionados con la producción de material electoral, y definitivamente hará menos costosa la labor de educación electoral. Asimismo simplificará considerablemente la labor de escrutinio llevada a cabo por los miembros de mesa. Pese a las campañas de educación electoral es común que se presenten errores en el escrutinio -ocasionados por la existencia del voto preferencial- lo que distorsiona la voluntad popular expresada en el voto y en algunos casos llega a invalidar los resultados de muchas mesas de votación.

### **c. Pondrá fin a la competencia desleal de los candidatos de una misma lista**

El voto preferencial ocasiona competencia desleal entre los candidatos. Y muchas veces propicia el "fratricidio electoral" entre candidatos de una misma lista. Ello quedará superado con la implantación de las listas bloqueada y cerradas.

En ese orden de ideas, al existir listas bloqueadas los incentivos de los candidatos al Congreso cambian. Al no poder alterar el orden -determinado por las elecciones internas y el estatuto de cada partido político- los candidatos buscarán que el partido tenga la mayor cantidad de votos y obtenga así, la mayor cantidad de curules en el Parlamento. Actualmente, dada la vigencia del voto preferencial, los candidatos buscan principalmente posicionar su nombre y su número y no necesariamente al partido. Si se elimina el voto preferencial posiblemente todos los candidatos trabajarán por ampliar en número de votos para la lista.

A su vez, reducirá los gastos en campaña ejecutados individualmente por los candidatos al Congreso. En las pasadas elecciones generales se inscribieron 24 listas. El número de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino superó los 2,880. Ello generó, en las principales ciudades del país, un excesivo despliegue publicitario. De aprobarse la norma este despliegue se vería reducido generando en los candidatos un importante ahorro.

Finalmente, se reducirá la incidencia de propuestas populistas y actitudes clientelistas que muchas veces son adoptadas por los candidatos al Congreso con el afán de captar la atención y luego captar un mayor número de votos.

## **4.2 Costos**

### **Limita la posibilidad de elegir del ciudadano**

La posibilidad del votante de decidir qué candidato elige mediante el voto preferencial, es bien percibida por la ciudadanía. La implementación de listas bloqueadas eliminaría esta posibilidad.

## **V. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Los efectos normativos de la propuesta legal consisten en la supresión del voto preferencial y el establecimiento del uso de lista cerradas y bloqueadas en las elecciones para el congreso de la República, para el Parlamento Andino, para los Concejos Regionales y Concejos Municipales.

De aprobarse el proyecto de ley, quedaran modificados los dispositivos legales siguientes:

1. Los Art. 21º y Art. 286º Elección de Congresistas de la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones, modificado por la Ley Nº 27387.
2. El Art. 1º Elección de Representantes de la Ley Nº 26360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, modificado por el Art. Único de la Ley Nº 28643.
3. Se modifica el Art. 8º Elección de miembros del Concejo Regional la ley Nº 27683. Ley de elecciones Regionales.
4. El Art. 25º Elección de Regidores del Concejo Municipal de la Ley Nº 26864, Ley de Elecciones Municipales, modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 27734.

## **VI.- CONCLUSIÓN:**

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto por el literal b), del Art. 70º del Reglamento del Congreso de la República se recomienda la aprobación de los proyectos de Ley Nº 1353/2006-CR y 1275/2006-CR. Para este efecto, se presenta la propuesta en los siguientes términos:

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente Ley

Fórmula Legal

**LEY QUE SUPRIME EL VOTO PREFERENCIAL Y DISPONE  
LA POSTULACIÓN DE LISTAS CERRADAS Y  
BLOQUEADAS**

**Artículo 1º.- Objeto de la Ley**

La presente Ley suprime el voto preferencial y dispone la postulación de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones al Congreso de la República, al Parlamento Andino, a los Consejos Regionales y a los Concejos Municipales.

**Artículo 2º.- Modifica Artículo 21º y 286º de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones**

Modifícase el artículo 21º y 286º de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, modificado por el artículo Único de la Ley N° 27387, en los términos siguientes:

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

La elección de Congresistas a que se refiere el artículo 90º de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, **mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada.**

Para efectos del párrafo precedente, el territorio de la República se divide en veinticinco distritos electorales, uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones asigna a cada Distrito Electoral un escaño, distribuyendo los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito".

"Artículo 286º.- Son votos nulos:

- a) Aquéllos en los que el elector ha marcado más de un símbolo.
- b) Los que llevan escrito el nombre, la firma o el número del Documento Nacional de Identificación del elector.
- c) Los emitidos en cédulas no entregadas por la Mesa de Sufragio y los que no llevan la firma del Presidente en la cara externa de la cédula.
- d) Aquéllos emitidos en cédulas de las que se hubiese roto alguna de sus partes.
- e) Aquéllos en que el elector ha anotado una cruz o un aspa cuya intersección de líneas está fuera del recuadro que contiene el símbolo o número que aparece al lado del nombre de cada lista.
- f) Aquéllos emitidos a favor de listas que no pertenecen al distrito electoral donde se efectúa la votación.
- g) Aquéllos en que el elector ha agregado nombres de organizaciones políticas, listas independientes o nombres de candidatos a los que están impresos; o cuando repitan los mismos nombres impresos.
- h) Aquéllos donde aparecen expresiones, frases o signos ajenos al proceso electoral.

El aspa o cruz colocados o repetidos sobre la fotografía del candidato a la Presidencia de la República es un voto válido a favor del candidato respectivo. El aspa o cruz repetida sobre el símbolo, número o letra que aparece al lado de cada lista de candidatos al Congreso también es un voto válido a favor de la lista respectiva".

**Artículo 3º.- Modifica Artículo 1º de la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino**

Modificase el artículo 1º de la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, modificado por el artículo único de la Ley N° 28643, en los términos siguientes:

"Artículo 1º.- Elección de representantes

Los representantes peruanos ante el Parlamento Andino se eligen de manera directa, universal, libre y secreta, en número de cinco



(5) titulares y dos (2) suplentes por cada uno de ellos calificados como primer y segundo suplente que los suplirán en ese orden en caso de ausencia o impedimento.

**Los partidos políticos presentarán cinco ternas de candidatos indicando la posición de los candidatos titulares y suplentes al Parlamento Andino.**

Esta elección es por distrito único y cifra repartidora, **en lista cerrada y bloqueada**, por el período constitucional previsto para Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República.

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños al Parlamento Andino se requiere haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional”.

#### **Artículo 4º.- Modifica Artículo 8º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales**

Modifícase el artículo 8º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, en los términos siguientes:

“Artículo 8º.- Elección de los miembros del Consejo Regional

Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en forma conjunta con la elección del Presidente y el Vicepresidente regional.

La elección se sujeta a las siguientes reglas.

1. La votación es por lista **cerrada y bloqueada**.
2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de Consejo Regional lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos. La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero superior.
3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia establecida por la lista que le precede en votación.
4. Cada provincia obtendrá como mínimo un representante en el Consejo Regional.

5. El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

#### **Artículo 5º.- Modifica Artículo 25º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales**

Modificase el artículo 25º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, modificado por el artículo 1º de la Ley N° 27734, en los términos siguientes:

"Artículo 25º.- Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en forma conjunta con la elección del Alcalde.

La elección se sujeta a las siguientes reglas:

1. La votación es por lista **cerrada y bloqueada**.
2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. La asignación de cargos de Regidores se efectúa redondeando el número entero superior.
3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que le corresponde.
4. El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo".

#### **Artículo 6º.- Difusión de la Ley**

El Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, realizarán campañas de difusión e información a la ciudadanía sobre los efectos normativos y beneficios de la presente Ley.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY Nº1353/2006-CR Y 1275/2006-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL ARTÍCULO 21º DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, ELIMINANDO EL VOTO PREFERENCIAL

**Artículo 7º.- Vigencia de la Ley**

Lo dispuesto en la presente Ley rige a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 14 octubre de 2008.  
Salvo mejor parecer.



**JOSE VARGAS FERNANDEZ  
PRESIDENTE**

**EDGAR REYMUNDO MERCADO  
VICE PRESIDENTE**

**MARTHA MOYANO DELGADO  
SECRETARIA**



**DANIEL ABUGATTAS MAJLUF  
CONGRESISTA**



**JAVIER BEDOYA DE VIVANCO  
CONGRESISTA**



**RAUL CASTRO STAGNARO  
CONGRESISTA**



**MARISOL ESPINOZA CRUZ  
CONGRESISTA**



**ALDO ESTRADA CHOQUE  
CONGRESISTA**



**MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE  
CONGRESISTA**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY Nº1353/2006-CR Y 1275/2006-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL ARTÍCULO 21º DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, ELIMINANDO EL VOTO PREFERENCIAL

**VICTOR GARCIA BELAUNDE  
CONGRESISTA**

**ALDA LAZO RIOS DE HORNING  
CONGRESISTA**

  
**VICTOR MAYORGA MIRANDO  
CONGRESISTA**

  
**MAURICIO MULDER BEDOYA  
CONGRESISTA**

  
**ADRELTO PASTOR VALDIVIESO  
CONGRESISTA**

**VICTOR SOUSA HUANAMBAL  
CONGRESISTA**

**JAVIER VALLE RIESTRA GONZALES OLAECHEA  
CONGRESISTA**

**MIEMBROS ACCESITARIOS**

**KARINA BETETA RUBIN  
CONGRESISTA**

**JOSE CARRASCO TAVARA  
CONGRESISTA**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE  
LEY Nº1353/2006-CR Y 1275/2006-CR, QUE  
PROPONEN MODIFICAR EL ARTÍCULO 21º DE  
LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES,  
ELIMINANDO EL VOTO PREFERENCIAL

**SANTIAGO FUJIMORI FUJIMORI  
CONGRESISTA**

**LUIS GALARRETA VELARDE  
CONGRESISTA**

**CAYO GALINDO SANDOVAL  
CONGRESISTA**

**YONHY LESCANO ANCIETA  
CONGRESISTA**

**HUMBERTO FALLA LAMADRID  
CONGRESISTA**

**WALTER MENCHOLA VASQUEZ  
CONGRESISTA**

**FREDDY OTAROLA PEÑARANDA  
CONGRESISTA**

**RENZO REGGIARDO BARRETO  
CONGRESISTA**

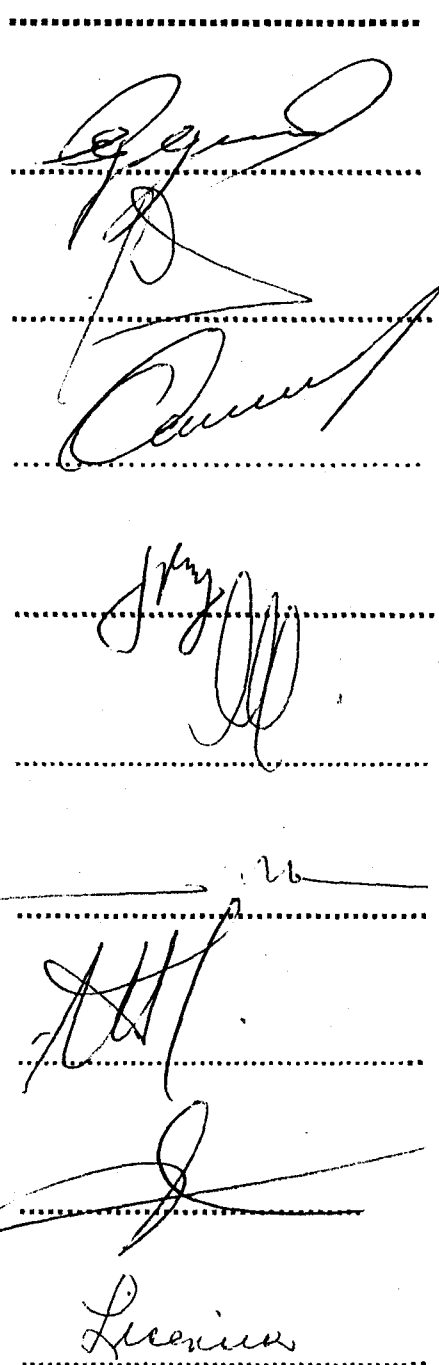
**JOSE SALDAÑA TOVAR  
CONGRESISTA**

**MARIA SUMIRE DE CONDE  
CONGRESISTA**

**HILDEBRANDO TAPIA SAMANIEGO  
CONGRESISTA**

# COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

ASISTENCIA  
14.10.2008

- ⊗ 1.- **JOSÉ VARGAS FERNANDEZ**  
Presidente
- 2.- **REYMUNDO MERCADO, EDGARD**  
Vicepresidente
- 3.- **MOYANO DELGADO, MARTHA LUPE**  
Secretaria
- 4.- **ABUGATTAS MAJLUF, DANIEL**
- ⊗ 5.- **BEDOYA DE VIVANCO, JAVIER**
- ⊕ 6.- **CABANILLAS BUSTAMANTE MERCEDES**
- ⊕ 7.- **CASTRO STAGNARO, RAÚL**
- ⊗ 8.- **ESPINOZA CRUZ, MARISOL**
- ⊕ 9.- **ESTRADA CHOQUE, ALDO VLADIMIRO**
10. **GARCIA BELAUNDE, VÍCTOR ANDRES**
- 
- The image shows handwritten signatures for each of the ten members listed. The signatures are written in black ink on a white background. The first signature is for José Vargas Fernández, the second for Reymundo Mercado, the third for Moyano Delgado, and the fourth for Abugattas Majluf. The fifth signature is for Bedoya de Vivanco, the sixth for Cabanillas Bustamante, the seventh for Castro Stagnaro, the eighth for Espinoza Cruz, the ninth for Estrada Choque, and the tenth for Garcia Belaunde. Each signature is written above a horizontal dotted line.

11. LAZO RIOS DE HORNING, ALDA

*[Handwritten signature]*

12. MAYORGA MIRANDA, VICTOR RICARDO

*[Handwritten signature]*

13- MULDER BEDOYA, MAURICIO

*[Handwritten signature]*

14- PASTOR VALDIVIESO, AURELIO

15- SOUSA HUANAMBAL, VICTOR

*[Handwritten signature]*

16- VALLE RUESTRA GONZALES OLAECHEA, JAVIER

*[Handwritten signature]*

**MIEMBROS ACCESITARIOS**

1.- BETETA RUBIN, KARINA ✓

2.- CARRASCO TAVARA, JOSE ✓

3- FALLA LA MADRID, HUMBERTO

4.- FUJIMORI FUJIMORI, SANTIAGO ✓

5.- GALARRETA VELARDE, LUIS ✓

6.- GALINDO SANDOVAL, CAYO CÉSAR ✓

7.- LESCOANO ANCIETA, YONHY

8.- MENCHOLA VASQUEZ, WALTER

9.- OTÁROLA PEÑARANDA, FREDDY ROLANDO.

10.- REGGIARDO BARRETO, RENZO

11.- SALDAÑA TOVAR, JOSE

12.-SUMIRE DE CONDE, MARIA

13.- TAPIA SAMANIEGO, HILDEBRANDO

Lima, 13 de Octubre 2008