



**INICIATIVA LEGISLATIVA QUE  
PROPONE LA LEY DE  
FORTALECIMIENTO DE  
PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS  
PARLAMENTARIOS.**

El Congresista de la República **MAURICIO MULDER BEDOYA**, representante de la nación, a través del grupo parlamentario Célula Parlamentaria Aprista que integra, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y siguientes del Reglamento del Congreso de la República; presentan la siguiente proposición legislativa:

**PROYECTO DE LEY**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;  
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE FORTALECIMIENTO DE  
PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto fortalecer los partidos políticos y los grupos parlamentarios del Congreso de la República, en el ámbito de las leyes 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

**Artículo 2. Incorpora quinto y sexto párrafos y modifica el último párrafo del artículo 18 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas**

Agrégase el quinto y el sexto párrafos al artículo 18 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

“Artículo 18. De la afiliación, ***candidatura*** y renuncia  
(...)

***Para adquirir el derecho a postular a cargo de elección popular, el afiliado deberá contar con al menos 1 año de inscripción en el partido político, cuando se trate de elecciones de carácter distrital, provincial o regional; y, no menos de 3 años de inscripción, para Congresista de la República, representante al Parlamento Andino o Presidente de la República. La afiliación se computa teniendo como referencia la fecha de convocatoria de las respectivas elecciones.***

***Lo normado en el párrafo anterior no es aplicable al candidato incorporado como tal en la cuota de designación directa que prevé el tercer párrafo del artículo 24 de la presente ley, siempre y cuando no haya tenido la condición de afiliado en ninguna otra organización política en al menos 1 año, tratándose de elecciones de ámbito local o regional; o 3 años para Congresista de la República y representante al Parlamento Andino. La afiliación se computa teniendo como referencia la fecha de convocatoria de las respectivas elecciones.***

(...)”

Modifícase el último párrafo del artículo 18 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 18. De la afiliación, **candidatura** y renuncia  
(...)

No podrán inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos, movimiento u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado con **3 años** de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos.”

### Artículo 3. Modificación del primer párrafo del artículo 87 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifícase el primer párrafo del artículo 87 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

“Vigencia **de partidos y alianzas para elecciones**

Artículo 87.- Los partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas **y representantes al Parlamento Andino** en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones **con al menos 3 años de anterioridad a la fecha de convocatoria del proceso electoral general. El plazo será de al menos 1 año tratándose de elecciones de ámbito local o regional, en función a la fecha de convocatoria de elecciones correspondiente.** Se considera vigente la inscripción de los partidos políticos y alianzas de partidos que hayan obtenido representación parlamentaria en el último proceso de Elecciones Generales.  
(...)”

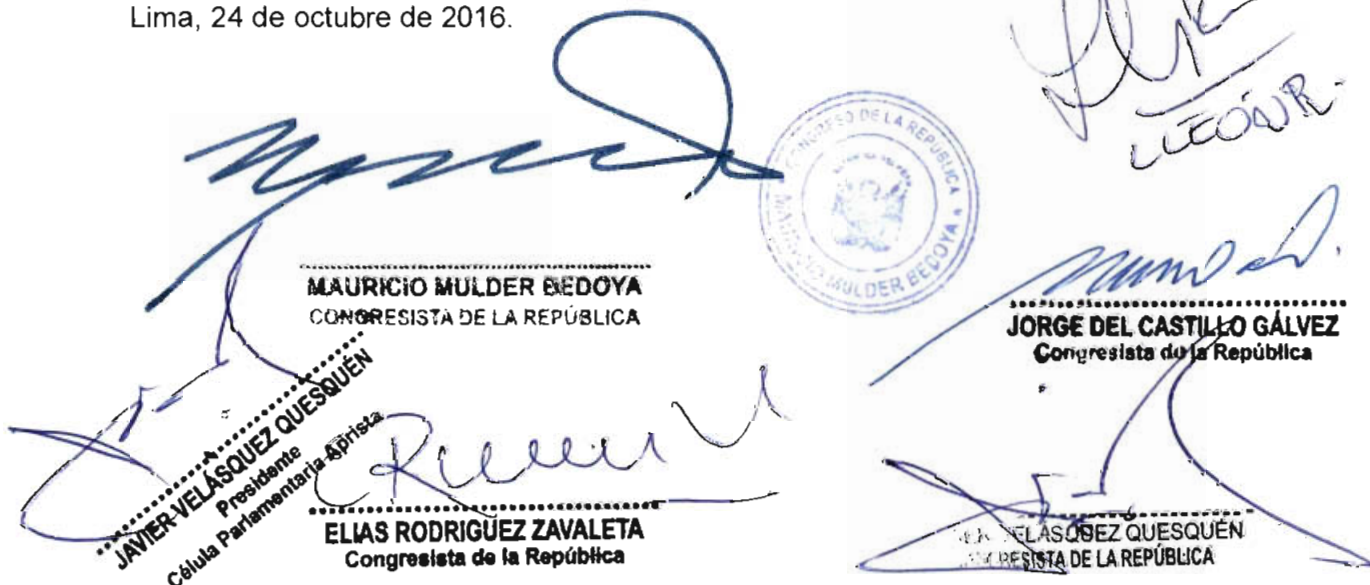
### Artículo 4. Norma derogatoria

Derógase el inciso c) del artículo 88 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; y deróganse o modifícanse, en su caso, las normas que se opongan a la presente ley.

### Artículo 5. Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, 24 de octubre de 2016.



MAURICIO MULDER BEDOYA  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN  
Presidente  
Célula Parlamentaria Aprista

ELIAS RODRIGUEZ ZAVALETA  
Congresista de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
Congresista de la República

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 07 de Noviembre del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 482 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de  
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. LA PROPOSICIÓN

### A. Respecto a la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

La primera parte del artículo 2 de la presente iniciativa plantea se agregue el quinto párrafo, referido al **candidato afiliado a un partido** político, al **artículo 18**: “De la afiliación y renuncia”, del Título IV: “De la condición de afiliado”, de la **Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas**, publicada el 1 de noviembre de 2003. Asimismo, se agregue el sexto párrafo referido a las **restricciones** de los candidatos nominados por designación directa.

La segunda parte del mismo artículo, a su vez, propone modificar el último párrafo de dicho artículo, en lo referido al **plazo de renuncia** del afiliado para postular por otro partido político. Además, se agrega la palabra “candidatura” al **epígrafe** del artículo en mención.

Cabe agregar, respecto a los candidatos designados, que de aprobarse esta proposición, no se afecta lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 24: Modalidades de elección de candidatos, del Título V: Democracia interna, de la mencionada Ley 28094, en lo referido a la potestad indelegable de designación directa, por parte del órgano que señala el Estatuto del partido, de hasta una cuarta (1/4) parte del número total de candidatos, en caso el partido considere ejercer dicha facultad.

#### A.1 Candidato afiliado a un partido

En el **agregado quinto párrafo** de dicho artículo 18 se plantea que, para postular a elecciones de ámbito distrital, provincial o regional, el afiliado a un partido político debe tener al menos 1 año de inscrito en su partido; y, para postular a Congresista de la República, representante al Parlamento Andino o Presidente de la República, tener por lo menos 3 años de afiliado; en ambos casos, a la fecha de convocatoria de las elecciones respectivas.

De aprobarse esta propuesta, sólo el afiliado que tenga al menos 1 año de inscrito en su partido podrá ser candidato en elecciones municipales y/o regionales; y aquel afiliado que desee postular en elecciones generales a Congresista, representante al Parlamento Andino o Presidente de la República, deberá tener por lo menos 3 años en la condición de afiliado.

#### A.2 **Restricciones a candidatos por designación directa**

En el **agregado sexto párrafo** del mencionado artículo 18 se proponen restricciones para los candidatos nominados por designación directa, en el sentido que dicho candidato no haya sido afiliado en otra organización política en al menos 1 año, para el caso de elecciones municipales y/o regionales; y de 3 años para Congresista de la República y representante al Parlamento Andino; en ambos casos, a la fecha de convocatoria de las elecciones respectivas.

Esto quiere decir que, de aprobarse esta parte de la iniciativa, no podrá ser nominado por designación directa, en caso de elecciones regionales o municipales, aquél que haya estado afiliado en otra organización política 1 año antes a la fecha de convocatoria de las elecciones; tampoco aquél que 3 años atrás haya estado afiliado en otro partido político, en el caso de elecciones a Congresista de la República y representante al Parlamento Andino, a la fecha de convocatoria de las elecciones respectivas.



### **A.3 Plazo de renuncia para que el afiliado a un partido pueda ser candidato por otro**

En la **modificación del último párrafo** del artículo 18 en mención se propone ampliar el plazo, de 1 a 3 años, para que el ciudadano afiliado a un partido político inscrito renuncie a éste, si quiere postular y ser candidato por otro partido; teniendo como referencia para tal renuncia la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda.

De aprobarse esta iniciativa legislativa, no podrá ser candidato por otro partido político si, previamente, el afiliado no ha renunciado con 3 años de anticipación a su partido, a la fecha del cierre de inscripciones del proceso electoral en el que pretenda participar.

### **A.4 Modificación de epígrafe**

En razón a que las propuestas señaladas tienen que ver y desarrollan la materia del candidato afiliado a un partido político, se plantea cambiar el epígrafe del artículo en mención, el mismo que quedaría de la siguiente manera: Artículo 18. “De la afiliación, candidatura y renuncia.”

## **B. Respecto a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones**

El artículo 3 de la presente proposición plantea se modifique el primer párrafo del artículo 87: Vigencia, del Capítulo 2: De las inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas, del Título V: De las inscripciones y candidatos, de la **Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones**, publicada el 1 de octubre de 1997, en lo que se refiere a la vigencia de partidos y alianzas que participan en elecciones. Asimismo, se agrega al epígrafe del referido artículo la frase “de partidos y alianzas para elecciones.”

### **B.1 Vigencia de partidos y alianzas para elecciones**

La modificación propuesta está orientada en el sentido que los partidos y las alianzas pueden participar en elecciones generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente al menos con 3 años de anterioridad a la fecha de convocatoria del proceso electoral general; y, en el caso de elecciones locales o regionales, contar con al menos 1 año de inscritos.

De aprobarse esta parte de la iniciativa, sólo podrán participar en elecciones generales los partidos y alianzas que tengan por lo menos 3 años de registro vigente, y en el caso de elecciones locales o regionales, al menos 1 año de inscritos y vigentes; en ambos casos, en el Registro de Organizaciones Políticas.

### **B.2 Modificación de epígrafe**

En tanto que se propone legislar sobre la vigencia de partidos y alianzas para participar en elecciones, se plantea modificar el epígrafe del artículo en mención, el mismo que queda de la siguiente manera: “Artículo 87. Vigencia de partidos y alianzas para elecciones.”

## **C. Respecto a derogaciones y modificatorias**

El artículo 4 de la presente iniciativa plantea derogar el inciso c) del artículo 88 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; además, dispone se deroguen o modifiquen, en su caso, las normas que se opongan a la fórmula legal propuesta.

## II. REFERENCIAS NORMATIVAS

Nuestra **Ley Fundamental** de 1993 aborda la institución de los partidos políticos en su genérico artículo 35, señalando, entre otros aspectos, que estos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, asegurando que la ley respectiva garantice el funcionamiento democrático de los partidos políticos.

En materia de partidos, la Constitución encuentra su desarrollo en la **Ley 28094**, Ley de Organizaciones Políticas (antes Ley de Partidos Políticos), modificada varias veces, la que aborda ampliamente nuestro objeto de estudio: partidos políticos; estableciendo, entre otros aspectos, el Registro de Organizaciones Políticas, las condiciones del afiliado y la renuncia del mismo al partido.

Para efectos de participación en procesos electorales, en torno a los requisitos que deben cumplir las organizaciones políticas para lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, la **Ley 26859**, Ley Orgánica de Elecciones, también modificada varias veces, establece requisitos para la inscripción de agrupaciones políticas, a efecto de que los partidos debidamente registrados, con inscripción vigente, puedan participar en elecciones.

Cabe mencionar que la **Constitución de 1979** fue más prolija al abordar la materia de partidos políticos que, a diferencia de un sólo artículo (35) de la Constitución de 1993, la primera desarrolla nuestra materia de estudio en cuatro bastos artículos (68, 69, 70 y 71).

## III. ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN

### A. Del candidato de un partido político

La **Ley 28094**, Ley de Organizaciones Políticas, en su artículo 9: Democracia interna, del Título V: Democracia interna, establece meridianamente que:

*“Artículo 19.- Democracia interna*

***La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política, el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado.”***

El resaltado es nuestro.

Como fluye de la norma en mención, en el ejercicio de la democracia interna de los partidos políticos se eligen a los candidatos a cargos públicos de elección popular, cuyo proceso se rige por la Ley 28094, por el estatuto del partido y por el reglamento electoral de este.

Frente a ello, la presente iniciativa plantea modificar la ley en mención, a efecto de que en ella se establezca la antigüedad de la afiliación de la persona que postule como candidato de ese partido, proponiendo sea de 1 año para elecciones regionales y municipales, y de 3 años para Presidente de la República, Congresista de la República y representante al Parlamento Andino.

### B. Del candidato por designación directa

En el tercer párrafo del artículo 24: Modalidades de elección de candidatos, de la mencionada **Ley 28094**, se establece te que:

*“Artículo 24.- Modalidades de elección de candidatos*

*(...)*

*Hasta una cuarta (1/4) parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.*

*(...)*”

El resaltado es nuestro.

Lo legislado afirma la facultad indelegable de designación directa, de hasta la 1/4 parte, que tienen los partidos respecto de la totalidad de sus candidatos. Pero esta disposición tiene una excepción que esta normada en el siguiente cuarto párrafo del mismo artículo 24, que dice lo siguiente:

*“Artículo 24.- Modalidades de elección de candidatos*

*(...)*

*Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a **Presidente y Vicepresidentes** de la República, los cuales deberán ser **necesariamente elegidos**.*

*(...)*”

El resaltado es nuestro.

Desde esta perspectiva, nuestra propuesta legislativa plantea que, sin afectar la facultad de los partidos de designación directa de hasta la 1/4 parte de sus candidatos, dichos candidatos comprendidos en esa 1/4 parte, deben cumplir, para el caso de elecciones municipales y regionales, no haber estado afiliado a otra organización política al menos 1 año antes de la convocatoria a elecciones; y, 3 años antes de la convocatoria de elecciones, para el caso de Congresista de la República y representante al Parlamento Andino.

### **C. Del candidato que, previamente, renunció a otro partido**

La **Ley 28094**, Ley de Partidos Políticos, en el último párrafo de su artículo 18: De la afiliación, del Título IV: De la condición de afiliado, establece lo siguiente:

*“Artículo 18. De la afiliación*

*(...)*

*No podrán inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen **renunciado con cinco meses de anticipación** a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda, o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se podrá postular por más de una lista de candidatos.”*

El resaltado es nuestro.

Posteriormente, dicho artículo fue modificado por el artículo único de la **Ley 29387**, “Ley que modifica el artículo 18 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, respecto de la afiliación y desafiliación de organizaciones políticas”, publicado el 5 de julio de 2009.

Por esta modificación cambia el epígrafe del artículo 18 en comento, quedando redactado así: “De la afiliación y renuncia”; cuando antes de la modificación dicho epígrafe sólo se refería a “la afiliación”. Y respecto al último párrafo del mentado artículo 18, queda tal cual, conforme seguido veremos.

*“Artículo 18.- De la afiliación y **renuncia***

*(...)*

*No podrán inscribirse como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen **renunciado con cinco (5) meses de anticipación** a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos.”*

El resaltado es nuestro.

Hasta esta parte, el plazo de renuncia no varió por esta última modificación dispuesta por la Ley 29387; sin embargo, esta normativa ulteriormente se vio modificada, significando un importante cambio respecto del plazo, pero aún insuficiente, en nuestro concepto.

En efecto, por el artículo 2 de la **Ley 30414**, “Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos”, publicada el 17 de enero de 2016, se modifica el artículo 18, entre otros, de la referida Ley 28094. En esta modificación, que actualmente está vigente, se advierte un cambio en el último párrafo del referido artículo 18; párrafo que, respecto del plazo de renuncia (se incrementó de 5 meses a 1 año), quedó redactado con el siguiente texto:

*“Artículo 18.- De la afiliación y renuncia*

*(...)*

*No podrán inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen **renunciado con un (1) año de anticipación** a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos.”*

El resaltado es nuestro.

El siguiente cuadro grafica, en el tiempo, la evolución de nuestro objeto de estudio, en el que podemos observar que ahora el plazo de renuncia casi se triplicó, porque se cambió de 5 meses a 1 año (de 5 a 12 meses). Pero, siendo insuficiente aún dicho plazo, por la presente iniciativa, que plantea una sustantiva modificación del último párrafo del artículo 18 de la Ley 28094, el plazo de renuncia quedaría establecido en 3 años (36 meses).

Cuadro Comparativo:  
**EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PLAZO DE RENUNCIA  
PARA POSTULAR POR OTRO PARTIDO Y EL PROYECTO DE LEY**

<b>Ley 28094 (1/NOV/2003) “Ley de Partidos Políticos”</b>	<b>Ley 29387 (5/JUL/2009) “Ley de Partidos Políticos”</b>	<b>Ley 30414 (17/ENE/2016) “Ley de Organizaciones Políticas”</b>	<b>Proyecto de “Ley de Fortalecimiento de Partidos Políticos y Grupos Parlamentarios”</b>
Artículo 18. De la afiliación (último párrafo)	Artículo 18. De la afiliación y <b>renuncia</b> (último párrafo)	Artículo 18. De la afiliación y renuncia (último párrafo)	Artículo 18. De la afiliación y renuncia (último párrafo)
<b>.. cinco meses ...</b>	<b>.. cinco (5) meses ...</b>	<b>.. un (1) año ...</b>	<b>.. tres (3) años ...</b>
5 meses	5 meses	12 meses	36 meses



Como se puede advertir, conforme a las leyes 28094 y 29387, en el lapso de noviembre del 2003 a enero de 2016, el plazo para la renuncia fue de 5 meses; y, recién a la vigencia de la Ley 30414, este plazo se amplió a 1 año. Pero dicho plazo resulta aún insuficiente si buscamos fortalecer los partidos políticos y los grupos parlamentarios en el Congreso de la República, que son los postulados de nuestra iniciativa.

Lo que actualmente sucede, por imperio de la norma vigente, es que se permite que aquél afiliado que renuncie a su partido político inscrito, con 1 año de anticipación a la fecha del cierre de la inscripción en un proceso electoral, puede postular y participar como candidato en otro partido político, diferente al que militó 1 año atrás. Esto significa, sino incentivar, promover la migración de personas de un partido a otro, con fines evidentemente electoreros. Por eso se propone ampliar el plazo de 1 a 3 años para la renuncia de un afiliado, a efecto de ser candidato por otro partido político.

#### **D. De la vigencia de partidos y alianzas para elecciones**

En nuestra legislación, sólo tienen derecho a participar en elecciones los partidos políticos y las alianzas que cumplan el requisito de estar inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones (léase en el Registro de Organizaciones Políticas). Al respecto, las normas regulan dicha materia de la siguiente manera.

El artículo 87: Vigencia, del Capítulo 2: De las inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas, del Título V: De las inscripciones y candidatos, de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece lo siguiente:

##### *"Vigencia*

*Artículo 87.- Los partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, **siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones.** Se considera vigente la inscripción de los partidos políticos y alianzas de partidos que hayan obtenido representación parlamentaria en el último proceso de Elecciones Generales.*

*Los partidos políticos que no hayan obtenido representación parlamentaria mantendrán vigencia temporalmente por espacio de un (1) año, al vencimiento del cual se cancelará su inscripción."*

El resaltado es nuestro.

Como se aprecia en el texto normativo en mención, participan en elecciones generales los partidos o alianzas que cumplan con el requisito de inscripción y vigencia de los mismos.

Para el caso de la inscripción, el inciso c) del artículo 88, del Capítulo 2: De las inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas, del Título V: De las inscripciones y candidatos, de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece lo siguiente:

##### *"Requisitos para la inscripción de agrupaciones políticas*

*Artículo 88. El Jurado Nacional de Elecciones procede a inscribir a las agrupaciones políticas a que se refiere el artículo anterior, siempre que éstas reúnan los siguientes requisitos:*

*(...)*

*c) Inscripción realizada hasta **noventa (90) días naturales antes** del día de las elecciones; y,*

*(...)"*

El resaltado es nuestro.

De esta manera, la legislación vigente faculta a las agrupaciones políticas que logran su inscripción hasta 90 días naturales antes del día de las elecciones, a participar en los eventos electorales con la plenitud de sus candidatos a Presidente, vicepresidentes y congresistas.

De otro lado, según lo reportado por el Jurado Nacional de Elecciones, por aplicación del inciso a) del artículo 13: Cancelación de la inscripción, de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, se considera vigente la inscripción de los partidos políticos y alianzas de partidos que hayan alcanzado al menos 6 congresista en más de 1 región o haber alcanzado al menos 5% de votos válidos a nivel nacional. Así versa el siguiente texto de la norma legal en mención:

*"Artículo 13.- Cancelación de la inscripción*

*El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos:*

*a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese **alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso** en más de una circunscripción electoral **o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional**. O en su caso, por no participar en dos (2) elecciones generales sucesivas.  
(...)"*

El resaltado es nuestro.

Esta disposición de la Ley 28094 se condice con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 20: Congreso de la República, del Capítulo 2: De las Elecciones Generales Presidencia y Vicepresidencia, del Título II: Del Sistema Electoral, de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que dice como sigue:

*"Artículo 20.- Congreso de la República*

*(...)*

*Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber **alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso** en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros **o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional**."*

El resaltado es nuestro.

Hasta esta parte, los partidos políticos y alianzas de partidos no tendrían mayor problema para conservar su vigencia si cumplieron con superar la llamada valla electoral; pero los nuevos partidos políticos, por la Ley Orgánica de Elecciones que ya vimos líneas arriba, de lograr su inscripción 90 días naturales antes de las elecciones, pueden participar en elecciones.

Esto no es sino dar paso e incentivar la improvisación de nuevos partidos políticos que pueden participar en elecciones teniendo 3 meses de inscritos. Así, es evidente que los partidos políticos institucionalizados son diferenciados de novísimas improvisaciones políticas privilegiadas por la legislación vigente.

Aquí cabe preguntarse qué formas de democracia interna desarrollan esos partidos; qué tipo de afiliados están inscritos en ellos; cómo son sus elecciones internas y quiénes son sus candidatos si apenas se conocen entre ellos; qué programa de gobierno pueden presentar si apenas cuentan con 90 días de inscritos; qué experiencia o ejecutoria política pueden ofrecer para conducir el país. Las respuestas son obvias y la realidad las describe por completo.

Es por ello que la modificación propuesta está orientada en el sentido que sólo podrán participar en elecciones generales los partidos y alianzas que tengan por lo menos 3 años de registro vigente, y en el caso de elecciones locales o regionales, al menos 1 año de inscritos o vigentes; en ambos casos, en el Registro de Organizaciones Políticas.

Esto menguará sustantivamente los riesgos que adolece la legislación vigente, que no fortalece los partidos políticos al alentar la improvisación con la inscripción de partidos 90 días antes de las elecciones. Por la presente proposición se da mayor tiempo para que los partidos puedan prepararse adecuadamente y participar en elecciones generales, regionales y/o locales, dando así mayor consistencia a los partidos políticos, seriedad y seguridad que la ciudadanía demanda y necesita observar en ellos para acudir y votar por los candidatos y programas de su preferencia, que hayan sido preparados adecuadamente con el tiempo de anticipación necesarios, sin improvisar, sin sorprender con plataformas electoreras que, de ganar y acceder al poder, solo traen desaliento y desanimo en el elector, porque no se cumplen los programas ni planes ofrecidos ya cuando se ejerce la gestión.

Es pues conveniente para la democracia, a través de sus partidos políticos, fortalecerla, porque si fortalecemos a los partidos políticos, fortalecemos la democracia representativa, fortalecemos los grupos parlamentarios del Congreso, fortalecemos el país para posibilitar el crecimiento y desarrollo económicos que necesitamos.

#### **E. Norma derogatoria**

Nuestra iniciativa propone derogar lo establecido en el inciso c) del artículo 88: Requisitos para la inscripción de agrupaciones políticas, del Capítulo 2: De las inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas, del Título V: De las inscripciones y candidatos, de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que establece el plazo de 90 días naturales antes de las elecciones para lograr la inscripción de las agrupaciones políticas.

Esta derogatoria es expresa en tanto que el artículo 3 de nuestra propuesta de ley establece plazos de inscripción definidos para que los partidos puedan participar en elecciones generales (3 años) y elecciones regionales y municipales (1 año), los que constituyen requisitos previos para participar en contiendas electorales.

Esta derogatoria es necesaria porque, en la actualidad, ocurre que también participan en elecciones novísimos partidos que han logrado su inscripción y la vigencia de dicha inscripción hasta 90 días naturales antes del día de las elecciones, como establece la legislación vigente; esto en contraposición a los partidos políticos institucionalizados, que si tienen y conservan vigente su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, de conocida y antigua data.

Una apreciación inmediata del caso nos muestra que, ad portas de las elecciones, la improvisación aún tiene cabida en una lid electoral, que culminará eligiendo nada menos que plancha presidencial, congresistas de la República y representantes al Parlamento Andino, en elecciones generales.

Entonces, ante este contexto normativo y siendo conveniente para el desarrollo de nuestra propuesta legislativa, es necesario tener claro el concepto de partido político, para saber qué rol deben cumplir en una democracia representativa y si, en efecto, son el conducto por el cual la ciudadanía concurre a la formación y manifestación de la voluntad popular en un Estado constitucional de derecho.

#### IV. PARTIDO POLÍTICO

La Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, desarrolla el artículo 35: Organizaciones políticas, de la Constitución de 1993. En efecto, el artículo 1: "Definición", del Título I: "Definiciones generales", de la referida ley dice:

*"Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.*

*Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.*

**La denominación "partido" se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas.** *Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley."*

El resaltado es nuestro.

La doctrina nos da mayor alcance respecto a los partidos políticos. Así, el reconocido constitucionalista que desarrolla nuestra materia de estudio, **Enrique Bernal Ballesteros**, en su producción académica "La Constitución de 1993 – Análisis Comparado", primera edición, 1996, refiere que:

*"Los **partidos** son agrupaciones con organización interna, con formas de militancia y, normalmente, **con programas y pertenencia ideológica.** Se estructuran de muchas maneras, pero tienden a captar adherentes para **una vida de largo plazo y a permanecer en el tiempo.**"*

El resaltado es nuestro.

Acudiendo a **Maurice Duverger**, Bernal Ballesteros, en "Crisis y Partidos Políticos – Del Golpe de Estado a la Nueva Constitución", de su autoría (Comisión Andina de Juristas 1993), propone una definición aproximada al concepto de partidos en los siguientes términos:

*"(...) Como señala Duverger los **partidos políticos** constituyen la institución política por excelencia; son organizaciones 'aparatos' a través de las cuales **se promueve la participación de la población,** se formulan problemas, pensamientos y propuestas sobre la realidad social, que concurren a formar la pluralidad y libertad de ideas, sin la cual no hay democracia. Por lo demás, los partidos políticos son **formadores naturales de opinión** y tienden a identificarse con determinadas opciones e intereses de la sociedad, que configuran su posición y al mismo tiempo el espacio político desde el cual **concurren a la formación de la democracia.**"*

El resaltado es nuestro.

Citando a **Marcial Rubio Correa**, Bernal Ballesteros, en la ya mencionada "La Constitución de 1993 – Análisis Comparado", refiere que:

*"Marcial RUBIO en un reciente y todavía inédito trabajo expone seis **características** centrales de los **partidos** políticos:*

- i)** Son aparatos con institucionalidad y **vocación de permanencia.***
- ii)** Se dirigen al pueblo para captar su apoyo y acumular fuerzas de manera que puedan ejercer el poder del Estado.*
- iii)** Trabajan llevando a cabo operaciones de generación, agregación, transformación y articulación de intereses a fin de lograr mayor representatividad y acumulación de poder popular.*

- iv) Ejercitan una conducta democrática acorde con el sistema político predominante que, a su vez, **retroalimenta y refuerza a la democracia.***
- v) Orientan la conciencia política, tanto del pueblo en general como de sus afiliados, con sus **propuestas ideológicas y programáticas.***
- vi) **Participan en elecciones y todo tipo de votaciones, como medios eficientes del logro del poder y representación formal dentro del Estado.** En ese sentido, **contribuyen a formar y expresar la voluntad popular.**”*

El resaltado es nuestro.

No cabe duda entonces que, en una democracia representativa, como la nuestra, los partidos cumplen un rol fundamental en la formación y expresión de la voluntad popular, más si como sostienen los virtuosos autores recurridos, los partidos políticos tienen programas y pertenencia ideológica; tienden a una vida de largo plazo y a permanecer en el tiempo; promueven la participación de la población; son formadores naturales de opinión; concurren a la formación de la democracia; tienen vocación de permanencia; retroalimentan y refuerzan la democracia; poseen propuestas ideológicas y programáticas; participan en elecciones y todo tipo de votaciones; son medios para lograr la representación formal del Estado; contribuyen a formar y expresar la voluntad popular; etc.

12

## **V. DEBILIDAD DE PARTIDOS POLÍTICOS**

Pero ¿qué pasa cuando estos partidos no son lo suficientemente fuertes o que no son partidos institucionalizados? ¿Acaso es suficiente que los partidos tengan 90 días naturales de registro vigente para poder participar en elecciones, como establece la legislación vigente? Son cuestionamientos que es necesario absolver y normativamente atender, conforme se propone en nuestra iniciativa.

De otro lado, ¿cuánto contribuye o no a la institucionalidad de los partidos el hecho de que sus militantes puedan renunciar 1 año antes para poder postular por otra organización política en elecciones? ¿Acaso la legislación vigente alienta y premia la improvisación y conveniencia personal en menoscabo de la organización política? Encaremos con prontitud la atención de estas deficiencias que conspiran contra los partidos políticos y su institucionalidad y, por ende, contra la democracia representativa.

Como ya se dijo anteriormente, el marco legal vigente permite que partidos que logren su inscripción 90 días naturales antes del día de las elecciones, puedan participar en tales, premiando la poca ejecutoria de dicho partido, evidenciando su aparición en la escena política para ese determinado evento electoral, es decir, un partido electorero.

Es más. Ese plazo, sin duda muy exiguo, permite que los partidos se constituyan el mismo día en que vence el plazo para inscribir fórmulas presidenciales. Incluso se dio, en el último proceso electoral, que se inscribieron partidos CON POSTERIORIDAD a la última fecha, que fue el 10 de diciembre de 2016, para que los partidos ELIJAN sus candidatos a la Presidencia y vicepresidencias de la República, desnaturalizándose in extremis la esencia de los partidos en el Perú.

Este mismo marco normativo resulta insuficiente para fortalecer los partidos políticos, porque los partidos no pueden ser resultado de la improvisación de animados individuos reunidos con el fin de alcanzar el poder, sola y únicamente con el deseo de saciar sus apetitos personales o de grupo, sin postular principios y valores que afirmen los partidos políticos, la democracia representativa y el Estado constitucional de derecho. Los partidos no son un club de inspirados que anteponen el interés de su entidad e identidad a los intereses del país y la identidad de la nación, la democracia representativa y el Estado constitucional de derecho.



## **VI. AFILIADO VERSATIL QUE RENUNCIA PARA POSTULAR POR OTRO PARTIDO**

El afiliado de un partido político inscrito debe su razón de militante de tal a la identificación con la filosofía, ideología, doctrina, ideario, planes y programas del partido, además de su respectiva simbología. Esto supone un sostenido proceso de aprendizaje y convencimiento, hasta llegar a la convicción de la afiliación, en el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos; proceso que no se desarrolla en un breve tiempo, sino es la evolución cívica y política del ciudadano, como consecuencia del estudio y evaluación de varias opciones que tiene para, finalmente, afiliarse a un partido político; y, como no, ser candidato de éste en elecciones.

Pero el marco jurídico vigente ha permitido el escenario electoral de los últimos años en nuestro país, sobre todo en elecciones generales, donde observamos una presencia importante de organizaciones políticas, vientres de alquiler, que permiten emerger a candidatos que no tienen registro de afiliación a partidos institucionalizados; esto es, aparecen candidatos que, en data reciente, a 1 año de la fecha del cierre de las inscripciones de un proceso electoral, estaban militando como afiliados en un partido político inscrito, pero que, ulteriormente, postulan por otra organización política. Lo que es peor, hasta podrían ser candidatos en novísimos partidos, de 90 días naturales de escritos y registro vigente previo al día de las elecciones, como actualmente establece la norma.

## **VII. GRUPOS PARLAMENTARIOS**

Pasado el proceso electoral general, la realidad de los partidos políticos y sus candidatos al Congreso de la República repercute seriamente en la composición del Poder Legislativo, toda vez que acceden a la representación nacional candidatos que no tienen un registro antiguo y conocido de afiliación a un partido político, muchos sin ejecutoria política partidaria conocida, que dado su escaso ejercicio en los menesteres de la política, llegan al Congreso a través de un partido, pero sin los aprontes políticos ni convicciones filosóficas, ideológicas y doctrinarias que cualifiquen la representación parlamentaria de los partidos.

El caso resulta más delicado aún si observamos la composición de los grupos parlamentarios del Congreso de la República, donde, por el marco jurídico vigente, acceden a la representación nacional ciudadanos que tendrían 1 año de haber renunciado a partidos políticos en los que militaron, apareciendo ahora como representantes de un partido diferente. Además, la mayoría de los congresistas en funciones se han conocido recién en el Congreso, no obstante pertenecer a la misma bancada parlamentaria y partido político de origen.

Al respecto, la propuesta de ley, por sí, no aborda la materia de "grupos parlamentarios", porque para legislar sobre ello correspondería formular un proyecto de resolución legislativa, que no es el caso. Empero, eso no quiere decir que la presente proposición de ley, de aprobarse, no tenga repercusión en la composición de los grupos parlamentarios, no. De aprobarse la presente iniciativa no solo se fortalecerán los partidos políticos, sino que se cualificará mejor al afiliado, que en la eventualidad de que sea candidato de un partido diferente al que se inscribió, previamente tendrá que haber renunciado 3 años de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral. Esto significará, a diferencia de lo actualmente normado (1 año), que ese potencial congresista tenga por lo menos 3 años de conocer el nuevo partido al que se ha afiliado para ser candidato, asumiendo la plataforma política adoptada.

Ya en el escenario del Congreso de la República, aquél representante que llegue al Parlamento Nacional siguiendo esta senda de la renuncia de 3 años y no 1 año de anticipación, integrará de mejor manera su grupo parlamentario, es decir, estará mejor

calificado para integrar la bancada parlamentaria con vocación de permanencia y no ser errático en el parlamento, integrando o constituyendo bancadas diferentes, como ha sucedido reiteradamente en periodos parlamentarios anteriores.

## VIII. EL ACUERDO NACIONAL

Con relación al Foro del Acuerdo Nacional, el Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, norma por la que “Precisan que el Presidente de la República preside el Acuerdo Nacional e institucionalizan el Foro del Acuerdo Nacional”, publicado el 18 de octubre de 2002; la presente proposición legislativa desarrolla la Segunda Política de Estado: “Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos”, del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002; política de Estado que tiene como objetivo:

*“... promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, **con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.**”*

El resaltado es nuestro.

Asimismo, el proyecto de ley también desarrolla la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional, que establece el “Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho”, que tiene como objetivo:

*“... consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que **la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho**, que se refuerza y profundiza con la **participación ciudadana permanente**, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.”*

El resaltado es nuestro.

## EFEECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De considerarse la aprobación de la primera parte del artículo 2 de la presente iniciativa legislativa, que plantea se agregue el quinto párrafo, referido al candidato afiliado a un partido político, al **artículo 18**: De la afiliación, candidatura y renuncia, del Título IV: De la condición de afiliado, de la **Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas**, se legisla en el sentido que para postular a elecciones de ámbito distrital, provincial o regional, el afiliado a un partido político debe tener al menos 1 año de inscrito en su partido; y, para postular a Presidente de la República, Congresista de la República o representante al Parlamento Andino, debe tener por lo menos 3 años de afiliado. Por la aplicación de esta norma, los partidos políticos tendrán que modificar sus estatutos y adecuarlos a lo legislado; lo cual fortalecerá a los partidos políticos.

De aprobarse el agregado sexto párrafo del proyecto de ley, por el ejercicio de la facultad de designación directa de candidatos de los partidos políticos, sólo podrán ser nominados por esta vía aquellos candidatos que no hayan estado en otra organización política al menos 1 año antes de la convocatoria a elecciones municipales o regionales. Y en el caso del Congreso de la República y representantes al Parlamento Andino, el candidato podrá ser designado siempre que no haya estado afiliado a otro partido por lo menos 3 años antes de la convocatoria a elecciones.

Asimismo, de aprobarse la segunda parte del artículo 2 de la presente iniciativa legislativa, que plantea modificar el último párrafo del **artículo 18** de la **Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas**, no podrá ser candidato por otro partido político si, previamente, el afiliado no ha renunciado con 3 años de anticipación a su partido, teniendo como referencia para tal renuncia la fecha del cierre de inscripciones del proceso electoral en el que pretenda participar. De esta manera se modifica el plazo, de 1 a 3 años, para la renuncia a un partido para poder ser candidato por otro partido.

De otro lado, de considerarse la aprobación del artículo 3 de la presente proposición, que plantea se modifique el primer párrafo del **artículo 87**: Vigencia, del Capítulo 2: De las inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas, del Título V: De las inscripciones y candidatos, de la **Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones**, en lo atinente a la vigencia de partidos y alianzas que participan en elecciones, se legisla en el sentido que sólo podrán participar en elecciones generales los partidos y alianzas que tengan por lo menos 3 años de registro vigente, y en el caso de elecciones locales o regionales, al menos 1 año de inscritos y vigentes; en ambos casos, en el Registro de Organizaciones Políticas, teniendo como referencia inscripción y vigencia la fecha de convocatoria oficial del proceso electoral que corresponda.

En ese sentido, queda derogado el inciso c) del artículo 88 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que permite la inscripción de agrupaciones políticas (léase partidos políticos), hasta 90 días naturales antes del día de las elecciones. Esto tiene por objeto desterrar la improvisación en la conformación e inscripción de aventuras políticas con fines de optar y detentar el poder.

## **ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

El proyecto de ley no tiene costos monetarios o no monetarios, salvo los que se deriven de su difusión, como sucede con cualquier otra norma legal. Como se sabe, actualmente la difusión de las leyes se realiza a través de los medios web con los que cuenta en Congreso de la República y otras instituciones estatales, como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ, y el diario oficial El Peruano.

El principal beneficio se orienta hacia nuestra democracia representativa y, a su vez, a los partidos políticos que la sustentan, partidos que se verán fortalecidos frente a la realidad actual en la que se observa que, frente a un evento electoral local, regional o nacional, se improvisan candidatos que no tienen ejecutoria política conocida; con partidos políticos que tienen de inscritos 90 días naturales antes del día de las elecciones; con candidatos que renunciaron a su partido, para presentarse como candidato por otro partido, con 1 año de anticipación, al cierre de las inscripciones los candidatos.

En suma, el Estado constitucional de derecho, la democracia representativa, la cultura cívica y el ejercicio de los derechos políticos elevarán su nivel en la medida que tengamos partidos políticos fortalecidos, con vocación de permanencia, institucionalizados, vinculados, relacionados a la sociedad y que respondan a ella. Asimismo, que los militantes afiliados de un partido político sean ciudadanos que respondan a la convicción de los postulados, planes y programas de su partido, como una construcción filosófica, ideológica y doctrinaria que se desarrolla en el tiempo, y no como consecuencia de la improvisación y vanos apetitos de poder.

Lima, 24 de octubre de 2016.