Proyecto de Ley N° 4187/2018-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 ABR 2019
RECIBIDO
Firma
Hora 16:30

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 10 de abril de 2019

OFICIO Nº 092 -2019 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107º y 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los Proyectos de Ley que plantean la Reforma Política del Estado Peruano, y que fueron presentados al Poder Ejecutivo por parte de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, creada mediante la Resolución Suprema Nº 228-2018-PCM de diciembre del año 2018, solicitándole por la importancia de los mismos, se sirva disponer su trámite con el **carácter de urgente**, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú. Los proyectos anexados a la presente comunicación, son los siguientes:

1. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia.
2. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.
3. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
4. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
5. Proyecto de Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal, referidos al financiamiento de organizaciones políticas.
6. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
7. Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato.
8. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.
9. Proyecto de Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor elección del proceso electoral.

324197-ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de ABRIL del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4187 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCION Y REGLAMENTO

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

10. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal.
11. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales.
12. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, REGULA LA DEMOCRACIA INTERNA Y PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para regular la democracia interna en las organizaciones políticas y promover la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.

Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley de Organizaciones Políticas
Modifícanse los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

"**Artículo 19.- Democracia interna**

La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y **organizaciones políticas regionales** debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral de la agrupación política.

Las modificaciones al Estatuto y al Reglamento Electoral deben ser inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y solo proceden si fueron aprobadas por el órgano competente de la organización política hasta treinta (30) días antes de la convocatoria a elecciones internas."

"**Artículo 20.- Del órgano electoral**

La elección de **autoridades de la organización política** se realiza por un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos

internos y cuenta con órganos descentralizados **colegiados. Se rige por lo establecido en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral, los que deben garantizar la pluralidad de instancias y el respeto del debido proceso electoral.**

La elección de los candidatos a cargos de elección popular se realiza conforme se regula en la presente ley. El órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros, coordina con los organismos electorales para la realización de esta elección y resuelve en primera instancia las impugnaciones a las que hubiera lugar. Puede contar con órganos descentralizados colegiados, para el ejercicio de sus funciones."

"Artículo 21.- Participación de los organismos electorales en la elección interna de cargos de elección popular

Las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas seleccionan de manera obligatoria a sus candidatos a cargos de elección popular, mediante elecciones realizadas de manera simultánea, a nivel nacional, con voto secreto y obligatorio de afiliados y no afiliados a la organización política, de conformidad con la presente ley y demás normativa electoral vigente, el Estatuto y el Reglamento electoral.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En estas elecciones internas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con la información del Registro de Organizaciones Políticas, elabora el padrón electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales organiza las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y resuelve controversias en apelación, agotadas las instancias al interior de la organización política."

"**Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular**

Las elecciones para la selección de candidatos a cargos de elección popular se realizarán de manera simultánea. Para las Elecciones Generales, estas se realizan el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las Elecciones Regionales y Municipales, se realizan el primer domingo de mayo del mismo año de la elección."

"Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección

23.1 Para las elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, solo se somete a elección los siguientes cargos:

a) Presidente de la República.
b) Representantes al Congreso.
c) Gobernador Regional.
d) Alcalde **provincial y distrital.** (...)"

"**Artículo 24.- Elección interna para cargos de elección popular**

24.1 En las elecciones internas, deben votar todos los electores que se encuentren inscritos en el padrón electoral.

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

24.2 En las Elecciones de candidatos para los cargos a Presidente de la República y representantes al Congreso de la República, las organizaciones políticas eligen al menos las cuatro quintas (4/5) partes de sus candidatos a cargos de elección popular entre sus afiliados, en elecciones con voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Antes de la realización de las elecciones internas, se determina el lugar en las listas de los candidatos designados. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. En el caso de las alianzas, debe indicarse la organización política que efectuó la designación.

Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.

Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.

En las elecciones de representantes al Congreso de la República, las postulaciones a las elecciones internas son presentadas y votadas de manera individual, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política.

El candidato a la Presidencia de la República se elige entre los afiliados de la organización política. Los candidatos a la Vicepresidencia de la República se eligen según lo establecido en el Estatuto y el Reglamento Electoral.

Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos y su ubicación en la lista.

Para los representantes al Congreso de la República, en las circunscripciones plurinominales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas deben tener cincuenta por ciento (50%) de varones y cincuenta por ciento (50%) de mujeres, ubicados de manera alternada.

Ante la renuncia o el impedimento permanente de un candidato elegido, lo reemplaza el siguiente candidato más votado, cumpliendo los demás requisitos establecidos en la ley.

Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de la organización política no menos del 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda.

24.3 En las elecciones regionales y municipales, solo se eligen los candidatos a gobernador regional y alcalde provincial y distrital.

Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.

Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos

Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de las organizaciones políticas regionales no menos del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción.

Los demás cargos se eligen, entre sus afiliados, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto.

Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.

Para los Consejos Regionales y los Concejos Municipales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas deben tener cincuenta por ciento (50%) de varones y cincuenta por ciento (50%) de mujeres, ubicados de manera alternada".

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

"Artículo 25.- Elección de autoridades internas de la organización política

La elección de autoridades del partido político u **organización política regional** se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.

La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el Estatuto y el Reglamento Electoral.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley.

Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en el marco de sus competencias."

"Artículo 26.- Participación de hombres y mujeres en elecciones de la organización política

Los **cargos de dirección del partido político** deben ser asumidos por **cincuenta por ciento (50%)** de mujeres y **cincuenta por ciento** (50%) de hombres.

Las listas de candidatos para cargos de elección popular se rigen conforme a la presente Ley y a la ley de la elección de la cual se trate."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- Tiempo de afiliación en organizaciones políticas para el año 2021
En las Elecciones Generales de 2021, los postulantes a las elecciones internas de las organizaciones políticas tendrán como mínimo seis (6) meses de afiliación en la organización política de la cual se trate.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Única.- Derogatoria
Deróguese el artículo 27 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, REGULA LA DEMOCRACIA INTERNA Y PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Los partidos políticos son los actores centrales de los procesos democráticos, en tanto ellos articulan la oferta política que cubre los cargos de representación popular. Si entendemos a los partidos en su dimensión mínima, se trata de organizaciones políticas que presentan candidatos a los procesos electorales[1]. Esto implica que para que la dinámica de representación y de gobierno funcione en una democracia, los partidos deben cumplir con presentar candidatos idóneos a los diferentes cargos en disputa.

Sin embargo, uno de los grandes problemas de la democracia peruana es la extrema debilidad de sus partidos políticos[2]; y partidos débiles tienden a presentar candidatos no idóneos. Los candidatos idóneos, en sistemas democráticos consolidados, surgen porque son el producto del desarrollo de carreras políticas al interior de un mismo partido, o de un grupo reducido de ellos, siguiendo algún perfil ideológico o programático mínimamente distinguible, y con una trayectoria en la que se ven permanentemente en la obligación de rendir cuentas de sus acciones ante los ciudadanos, electores, y ante las autoridades y compañeros de su partido.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En partidos más consolidados, los cargos dirigenciales y los cargos de elección popular se designan mediante procedimientos democráticos, competitivos, entre militantes que desarrollan carreras a su interior. Estos mecanismos democráticos tienden a favorecer la consolidación de liderazgos capaces de suscitar apoyo tanto entre sus compañeros de partido como entre los ciudadanos en general, y además limita la aparición de estructuras autoritarias dentro de las organizaciones políticas y promueve la renovación ordenada de liderazgos[3].

Por el contrario, en el caso peruano, se tiene un excesivo número de partidos y de organizaciones políticas regionales registrados, que no son realmente representativos ni cuentan con un cuadro de militantes o afiliados capaces de cubrir los cargos en disputa en las elecciones en las que deben participar. A la fecha, se cuenta con 24 partidos políticos nacionales y 181 movimientos regionales inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas[4]. En general, las organizaciones políticas se muestran extremadamente frágiles, altamente personalistas, sin cuadros o militantes, y que por

---

[1] Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-13

[2] Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3).

[3] Sobre este tema ver, entre muchos otros, Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press; y Freidenberg, F. (2007). Democracia interna en los partidos políticos. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, & J. Thompson (Comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 627–678). México DF: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA Internacional y Freidenberg, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revisa de Derecho Electoral*, (1), 17

[4] Según información del Jurado Nacional de Elecciones, actualizada al 1 de marzo de 2019.

lo tanto tienden a funcionar como "coaliciones de independientes"[5]. Ante este panorama, lo que tiende a ocurrir es que los cargos de elección popular se mercantilizan; en otros, se deciden de manera arbitraria, autoritaria o improvisada por las dirigencias. El resultado de todo esto es que los partidos y las organizaciones políticas regionales terminan colocando en cargos de representación a personajes que no tienen mayor vínculo con el partido, sin mayor trayectoria partidaria o pública, lo que se expresa en malas gestiones, en la desatención del vínculo representativo, y en la proliferación de conductas oportunistas, particularistas, e incluso en casos de corrupción[6].

Por todas estas razones urge hacer un cambio en el modo en el que los partidos funcionan internamente, y cómo seleccionan a sus candidatos y autoridades. Una reforma debería apuntar a que los partidos y organizaciones políticas regionales tengan mecanismos democráticos obligatorios de selección de candidatos y autoridades; y que en ellos solo puedan ser elegidos militantes o afiliados con un mínimo de pertenencia en sus organizaciones políticas, registradas en un padrón de afiliados confiable y público; que el cumplimiento de las condiciones de ejercicio de la democracia interna permita además "depurar" del sistema a partidos y organizaciones políticas regionales poco representativos, para así tener un número menor de ellos, pero más fuertes y con legitimidad ante la ciudadanía. Por esta razón es que este proyecto propone la realización de elecciones internas de manera obligatoria para todos los partidos y organizaciones políticas regionales, para elegir sus candidatos a la Presidencia de la República, al Parlamento, gubernaturas, alcaldías provinciales y distritales, según corresponda, en las que participen los organismos electorales, en el ámbito de sus competencias.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Si bien la legislación vigente contempla la realización de elecciones internas para seleccionar los candidatos y autoridades de los partidos y organizaciones políticas regionales, ellas no cumplen con sus propósitos. La legislación vigente (el artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas) señala que "están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos:

a) Presidente y Vicepresidentes de la República.
b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino.
c) Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales.
d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales.
e) Cualquier otro que disponga el Estatuto".

Estos candidatos, según el artículo 24 de la misma ley, se eligen en una amplia gama de modalidades:

"a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto

---

[5] Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Tanaka, M., & Meléndez, C. (2014). The Future of Peru's Brokered Democracy. En D. Abente & L. Diamond (Eds.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy* (pp. 65–87). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

[6] Ver al respecto Jones, M. (2010). Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process. En *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 19–46). Washington D.C.: IADB

(...) Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los consejeros regionales y para regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa".

Sin embargo, la legislación vigente no establece que los resultados de las elecciones internas sean de cumplimiento obligatorio para los partidos y organizaciones políticas regionales, y además la supervisión de la validez y legitimidad de su realización es muy débil. No queda claro quiénes participan en las elecciones internas, cómo se define la lista definitiva de candidatos, y qué nivel de relación o compromiso tienen con la organización política que los postula. Como consecuencia, las autoridades electas suelen tener un vínculo o un compromiso muy débil con las organizaciones políticas que los presentaron, lo que atenta contra la calidad de la representación y el respeto al mandato expresado en las urnas.

En el Congreso electo en 2016, por ejemplo, apenas el 23% (23.1%) de los parlamentarios (lo que equivale a 30 congresistas electos) pertenecen a la agrupación política por la que postularon; es más, el 28.5% de los congresistas electos (37 congresistas) militaron antes en un partido diferente al que postularon en 2016[7]. No es de extrañar tampoco que en los últimos parlamentos haya habido una escasa disciplina en las bancadas electas en el Congreso, por lo que el número de bancadas al final de cada periodo parlamentario es notoriamente mayor al del inicio. Así, el período 2001-2006 inició con cinco grupos parlamentarios y terminó con ocho; en el período 2006-2011, se pasó igualmente de cinco a ocho; el período 2011-2016, inició con seis y terminó con nueve. En lo que va del periodo 2016-2021, pasamos de las seis conformadas al inicio a los diez actualmente registradas. Al mismo tiempo, en el Congreso actual llegaron a ser elegidos nueve congresistas con sentencias en materia civil y diez con procesos judiciales en curso por diferentes delitos[8], lo que muestra que el proceso de selección de candidatos tiene mucho que mejorar. Todo esto afecta la representación, y también la gobernabilidad y estabilidad del país.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En consecuencia, las elecciones internas, tal como están reguladas en la actualidad, no cumplen el objetivo de fortalecer y hacer más representativas a las organizaciones políticas, por lo que requieren de una reforma profunda.

Urge entonces tener una mejor regulación de las elecciones internas; lo que nos conduce a la pregunta: las modalidades que asume éstas, ¿deben dejarse al libre albedrío de los partidos, o deben ser pauteadas de manera más estricta por la ley? En América Latina, existe una gran diversidad de situaciones, y en la mayoría de los casos hay cierta flexibilidad en cuanto a sus modalidades de realización al interior de cada organización política.

Tabla 1: Regulaciones legales de las elecciones internas en América Latina

País	Leyes	Resumen
Argentina	Ley 26.571, Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la	Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo

[7] Asociación Civil Transparencia (2016). *Perfil del Congreso de la República 2016 – 2021.* Lima: Asociación Civil Transparencia.
[8] Ibídem, p. 10.

	equidad electoral – modifica la Ley Orgánica de los Partidos Políticos No 23.298, Título II.	acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista. Solo pueden participar en las elecciones quienes hayan obtenido como mínimo un total de votos, igual o superior al uno y medio por ciento (1,5%) de los votos válidamente emitidos en el ámbito del cual se trate. La justicia nacional electoral resuelve lo relativo a los actos y procedimientos electorales de dichas elecciones. La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior presta colaboración para la organización. Deben votar todos los electores, de acuerdo al registro de electores confeccionado por la justicia nacional electoral. Se regula la campaña de las elecciones primarias.
Bolivia	Ley 1096, Ley de Organizaciones Políticas, Capítulo II, Secciones I, II, Artículos, 22-31	El Tribunal Supremo Electoral convoca a elecciones primarias obligatorias y simultáneas para elegir al binomio presidencial. En estas elecciones solo participan los militantes de los partidos políticos. El proceso se lleva a cabo en locales en todo el país, en recintos electorales iguales a los de las elecciones generales. La votación es multipartidaria y voluntaria. Los candidatos se definen por mayoría simple de los votos. El proceso será supervisado y acompañado por el Órgano Electoral Plurinacional.
Chile	Ley 20.640	El Servicio Electoral organiza las elecciones primarias. Las de carácter nacional deberán ser simultáneas. Los partidos políticos participantes deberán escoger entre varias modalidades de votación para elegir a sus candidatos. La candidatura se gana con la mayor votación individual registrada. Solo estarán facultadas para participar en una elección nacional aquellas candidaturas que hayan recibido el visto bueno del Tribunal Calificador de Elecciones. Además, para estas elecciones, los partidos pueden hacer uso de publicidad televisiva.
Colombia	Ley 616 del 2000, Art. 1	La organización electoral debe colaborar con la realización de consultas internas, tanto para los partidos políticos como para los movimientos. Es deber de la organización electoral suministrar el material y la infraestructura electoral para llevar a cabo las elecciones, los gastos desembolsados a propósito de las mismas, corren a cuenta de la organización electoral. La fecha de la votación será elegida por el Consejo Nacional Electoral. Si los afiliados a las organizaciones políticas hubiesen aumentado en al menos la mitad de sus miembros, se podrá requerir a la organización electoral, que los votantes en dichas elecciones sean exclusivamente los afiliados de ese partido.
Ecuador	Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Art. 94, 105, 348 Constitución Ecuatoriana, Sección V, Art. 108	El Consejo Nacional Electoral debe asegurar la democracia interna de los partidos y movimientos políticos. Los candidatos pueden ser elegidos bien en procesos democráticos internos o bien en elecciones primarias. Estas últimas pueden ser de tres tipos: abiertas y universales; cerradas, solo con el voto de los afiliados o adherentes permanentes; o a través de elecciones representativas a través de órganos internos. De ser este el caso, aquellos delegados que

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

		conformen los órganos internos, deben haber sido elegidos por voto libre y universal de los afiliados. El Consejo Nacional Electoral podrá negar la candidatura de quien no haya sido elegido a través de elecciones primarias o procesos democráticos internos.
Paraguay	Ley No. 834/96. Código Electoral Paraguayo. Art. 32, 77, 120.c	Las elecciones internas son responsabilidad de los partidos y asociaciones políticas. La ley exige que el órgano supremo de dichas entidades sea elegido por voto directo y universal de todos los afiliados del partido. La ley menciona las elecciones internas partidarias sin especificar cómo deben llevarse a cabo. Sin embargo, no realizarlas es causal de caducidad para los partidos políticos.
Uruguay	Ley 17.063, Art. 1-1o. Constitución Uruguaya, Disposición Transitoria W.	Las elecciones internas se realizan de manera voluntaria y simultánea el último domingo de abril del año previo a las elecciones nacionales. Están facultados para votar en ellas, todos aquellos inscritos en el Registro Cívico. Los procedimientos a cumplir serán los mismos qué los que rigen las elecciones nacionales. El órgano deliberativo nacional (compuesto por quinientos miembros surgidos por elección interna) de cada partido realizará la nominación del candidato a la Vicepresidencia.

Fuente: Legislación de cada país (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En los últimos años, sin embargo, se han dado pasos en la dirección de establecer en la legislación la modalidad de elecciones internas abiertas a la participación de la ciudadanía. En Uruguay, desde 1996, se establecieron las elecciones internas abiertas para elegir candidatos a la Presidencia de la República, y en Argentina las elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para los ciudadanos en 2009, para elegir las candidaturas presidenciales y los postulantes para cargos legislativos en general.

En cada caso, los contextos de aplicación, objetivos y resultados de esta experiencia son bastante particulares; y el caso peruano se ve bastante diferente al del sistema de partidos en Uruguay, caracterizado por la existencia de partidos, facciones e instituciones fuertes, y de Argentina, donde existe una alta disputa entre fracciones partidarias. En general, en ambos casos, se optó por dirimir las disputas entre facciones partidarias abriéndolas a la participación de los ciudadanos, permitiendo así que las pugnas internas se definan más allá del mundo de los militantes o afiliados, involucrando al conjunto de la sociedad[9].

2. PROPUESTA

Este proyecto de ley plantea establecer el sistema de elecciones internas abiertas a la participación ciudadana en el Perú, en tanto permite que la decisión de qué candidaturas presentar por parte de las organizaciones políticas salga del ámbito de sus dirigencias y de un número reducido de militantes, y las acerca a las preferencias de los ciudadanos. De hecho, en el Perú, se tiene una muy baja identificación con los partidos. Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (realizada en enero de 2019), un 87% de los encuestados a nivel nacional declara no simpatizar con ningún partido político, y ningún grupo concita las simpatías de más del 4% de los

[9] Ver al respecto de Gallo, A. (2018). Internas abiertas reguladas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay. Espiral, XXV (72), 37–81.

encuestados, de modo que resulta importante hacer que la decisión de definir las candidaturas no quede reducida solamente al mundo de los afiliados o militantes.

Si tenemos elecciones internas abiertas, viene a continuación de la pregunta de si deben ser voluntarias para los ciudadanos, como sucede en la mayoría de los países, o si deben ser obligatorias para estos, como en el caso de Argentina. En este proyecto, se propone elecciones internas, abiertas y obligatorias para toda la ciudadanía. Consideramos que los ciudadanos deben participar en la renovación del sistema político y de partidos, dados sus muy escasos niveles de legitimidad, y ser corresponsables del proceso de selección de candidatos. Además, hacer abierta y obligatoria la selección de candidatos previene la ocurrencia de un fenómeno negativo registrado en muchos casos: que los resultados muestren un sesgo en el sentido de que la participación en las elecciones internas abiertas no obligatorias moviliza en mayor medida a los sectores más educados, a los que tienen simpatía con los partidos, y tienen posiciones ideológicas más extremas, lo que hace que los precandidatos que se ubican en posiciones más radicales resulten beneficiados (ver p.e. Buquet y Piñeiro, 2011 para el caso de Uruguay)[10]. La obligatoriedad de la participación ciudadana ayuda a que los candidatos seleccionados se encuentren más cerca del promedio de votantes, mejorando el vínculo de representación.

Ahora bien, si tenemos elecciones internas abiertas y obligatorias para los ciudadanos, es importante que tengan además algunas características adicionales: es importante que sean simultáneas, para evitar que los ciudadanos puedan votar por partidos diferentes y para hacer más ordenado el proceso de selección.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Está luego la cuestión de qué cargos se deben elegir, y mediante qué mecanismos. En este proyecto, proponemos que se elijan los candidatos a la Presidencia de la República; los candidatos al Congreso; los candidatos a las gubernaturas, y a las alcaldías provinciales y distritales. No incluimos candidaturas al parlamento andino, a los consejos regionales y los concejos municipales, para no complicar excesivamente a los sufragantes, dejando esas designaciones en manos de las organizaciones políticas, según sus estatutos y reglamentos. Además, los candidatos a estos cargos suelen no ser personajes de gran reconocimiento o recordación para los ciudadanos, lo que puede complicar el acto de sufragio.

Esta ley plantea además que en las elecciones internas solo puedan participar postulantes con al menos un (1) año de afiliación en la organización política por la que pretenden postular, buscando evitar la aparición de candidaturas "de última hora", improvisadas, que, como ya se señaló, luego se expresan en conductas personalistas, oportunistas, y con escasos vínculos con las organizaciones que supuestamente representan. Para las elecciones generales de 2021, en una disposición transitoria, se reduce ese plazo a seis meses, para facilitar la adecuación de los afiliados a las nuevas reglas de juego.

En cuanto al mecanismo, proponemos un sistema de elección individual, en donde los candidatos con mayor votación obtienen los primeros lugares de las listas de candidatos. Este sistema de elección evita problemas registrados en las primarias abiertas simultáneas obligatorias (PASO) argentinas, que funciona sobre la base de listas de candidatos; con ese sistema, a veces no existe competencia, porque se presentan listas únicas, o cuando hay más de una lista, muchas veces la lista ganadora se lleva todos los cargos en disputa; o se encuentra que las listas se arman

[10] Buquet, D., & Piñeiro, R. (2011). Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay. *Revista Debates*, 5(2), 79–95.

de manera improvisada y oportunista, lo que agudiza conflictos entre facciones y debilita en general a las estructuras de los partidos[11]. Una ventaja adicional es que el sistema de votación en las elecciones internas propuesto se asemejaría al sistema de votación preferencial actualmente en vigencia en nuestro país, lo que facilitaría la decisión de los electores. Este proyecto de ley plantea que los resultados de las elecciones internas sean obligatorios para determinar los candidatos individuales y su ubicación en la lista en el caso de circunscripciones plurinominales (es decir, en las que se elige más de un cargo). Este sistema permitirá sustituir al del voto preferencial, que ha demostrado tener un efecto perverso sobre la vida interna de los partidos, exacerbando el personalismo, la conflictividad interna, la indisciplina, y la dificultad para fiscalizar el flujo de recursos financieros en las campañas electorales. De este modo, podríamos tener una competencia democrática más ordenada; las disputas internas se dirimirán en las elecciones internas, y en las elecciones generales se podrá presentar una oferta política más coherente.

Según una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos para esta Comisión, en enero de 2019, ante la pregunta, "Si los partidos políticos eligieran a sus candidatos mediante procesos democráticos y abiertos a la ciudadanía, ¿usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con eliminar el voto preferencial para el Congreso?" Las respuestas revelan que un 56.3% de los ciudadanos estaría de acuerdo, y un 33.6% en contra (con un 10.1% que no sabe o no opina).

Con ello, las listas de candidatos que se presenten a las elecciones del Congreso serán ordenadas según el resultado de las elecciones internas. Se ha señalado, con razón, que la dinámica de elecciones internas puede atentar contra las políticas de promoción de la igualdad de género, expresadas por ejemplo en la ley de cuotas[12]. Por esta razón este proyecto de ley plantea que las listas de candidatos en circunscripciones plurinominales tengan un mandato de paridad y alternancia entre varones y mujeres. Consideramos que nuestro país debe sumarse a la tendencia regional de adoptar medidas que apunten a lograr la paridad de género en la representación política, yendo más allá del establecimiento de cuotas, como parte de la política de luchar contra la exclusión y subordinación de las mujeres en la vida política y social en nuestro país[13].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Implementar medidas a favor de la paridad de género, en un contexto como el peruano, lamentablemente signado por múltiples denuncias de casos de hostigamiento o acoso sexual, de discriminación y de violencia en contra de las mujeres, resulta muy importante, y así es percibido por la mayoría de la ciudadanía. Según la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos para esta Comisión en enero de 2019, ante la pregunta, "¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que sea obligatorio

---

[11] Sobre los problemas que se generan con las PASO argentinas, que no deberían producirse en nuestro medio dado que tendríamos votación individual y no por lista, ver: Gallo, A. (2018). Primarias abiertas presidenciales en el Cono Sur: ¿un método necesario y conveniente? Análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 12–30; Gallo, A. (2017). La reforma política en debate. Análisis de las últimas reformas político – electorales (discutidas y/o celebradas en Argentina). *DAAPGE 28*, 155–185 y Pomares, J., Page, M., & Scherlis, G. (2011). La primera vez de las primarias: logros y desafíos. *CIPPEC, Documento de Políticas Públicas*, (97).

[12] Ver al respecto Freidenberg, F., & Lajas García, S. (2015). *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*. Washington D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos.

[13] Ver al respecto Freidenberg, F., & Lajas García, S. (2017). *¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; y Htun, M., & Piscopo, J. (2014). Women in politics and policy in Latin America and the Caribbean. *Conflict Prevention and Peace Forum* (2).

que haya un número igual de hombres y mujeres en las listas de postulación al Congreso, con una lista que sea intercalada: un hombre, una mujer, un hombre, una mujer y así hasta completar la lista?", los resultados muestran que un abrumador 67.3% de los entrevistados se declara a favor. Un 9.3% señala que estaría de acuerdo si fuera una medida temporal, y un 17.9% se declara en contra (5.5% responde que no sabe o no opina).

De hecho, diversos tratados internacionales a los que el Perú está sujeto promueven este tipo de medidas con la finalidad de garantizar la igualdad política de la mujer, como la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención *do Belem do Pará*). Además, la Carta Democrática Interamericana de la OEA, que, en su artículo 9, señala que "la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial (...) contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana". Asimismo, Perú promueve también en su legislación nacional la igualdad de género (Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley 28983), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

En la región, es clara la tendencia a implantar políticas de cuotas de género con mandato de alternancia:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Tabla 2: Cuota de género y alternancia en América Latina

País	Año de introducción y modificaciones de la cuota de género	Cuota de género	Alternancia
Argentina	1991 (2001, 2017)	50%	Sí
Brasil	1995 (1997, 2009)	30%	No
Bolivia	1997 (1999, 2005, 2010)	50%	Sí
Chile	2015	40%	No
Colombia	2000	30%	No
Ecuador	1997 (2000, 2009)	50%	Sí
México	2002 (2004, 2012, 2017)	50%	Sí
Venezuela	1998	40%	Sí

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

Existe además un amplio consenso sobre la necesidad de incluir la paridad con alternancia en Perú como una medida para asegurar la participación efectiva de más mujeres en la política. La propuesta que plantea paridad y alternancia de género no es nueva, sino que diversos proyectos de ley presentados, incluso desde hace más de una década, en mayor o menor medida la incluyen. En ese sentido, se tiene los siguientes:

Tabla 3: Proyectos de ley presentados sobre paridad y alternancia

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto 01217	Congreso de la República – Cédula Parlamentaria	2001	Cuota de género y la alternación en las listas electorales de los partidos

	Aprista		políticos, movimientos y agrupaciones.
Proyecto 0582	Congreso de la República - multiparlamentario	2003	Paridad y la ubicación alternada de los candidatos en las listas para el Congreso de la República, municipalidades y gobiernos regionales.
Proyecto 268/2011-JNE	Jurado Nacional de Elecciones	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto 590/2011-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto 02191/2012-CR	Congreso de la República – Perú Posible	2013	Nueva cuota de género e implementa la alternancia en las elecciones generales, regionales y locales.
Proyecto 1313/2016-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones	2017	50% de hombres y de mujeres, alternándose en las listas al Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales.
Proyecto 1315/2016-PE	Poder Ejecutivo	2017	En listas de candidatos para cargos de dirección del partido y candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres no puede ser inferior a 50% del total de participantes en las listas de candidatos, debiendo respetar el mandato de alternancia de género cuando menos en la primera mitad de la lista.
Proyecto 1751/2017-CR	Congreso de la República – congresistas no agrupados (recoge las propuestas del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral constituido al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, presidido por la congresista Patricia Donayre).	2017	Listas de candidatos para Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales deben estar compuestas por un número no menor de 50% de mujeres o de hombres.
Proyecto 3185/2018-PE	Poder Ejecutivo	2018	Establece la bicameralidad e incluye entre sus propuestas de sistema electoral, la paridad y alternancia en las listas.
Proyecto 3461/2017-CR	Congreso de la República – Alianza por el Progreso	2018	Ley de Reforma Constitucional, a fin de implementar en el Congreso de la República un sistema Bicameral con paridad entre hombres y mujeres
Proyecto 3538/2017-CR	Congreso de la República – congresistas no agrupados	2018	Principio de la paridad de género en la representación política nacional, mediante la inscripción de listas de candidatos a cargos partidarios y de elección popular que incorporen la

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

			paridad alternada de hombres y mujeres o viceversa.

Fuente: Congreso (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

Pero las elecciones internas buscan además ordenar de mejor manera las elecciones en las que se votará por quién ocupará los diferentes puestos de representación popular. El proyecto de ley busca no solo mejorar el proceso de selección de candidaturas, sino también el presentar una oferta más ordenada a los ciudadanos el día de las elecciones de autoridades y representantes, depurando a los partidos y organizaciones políticas regionales que no son mínimamente representativas; por ello, fijamos también un umbral que, si no es alcanzado, es causal de pérdida del registro. Así, para los partidos políticos, el requisito para mantener su inscripción es lograr una participación en su elección interna en un número no menor al 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda.

Tabla 4: Cálculo del número de ciudadanos necesario para cumplir la participación mínima requerida de democracia interna - partidos políticos

Partidos Políticos	
2016	
Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional (Elecciones Presidenciales)	18,734,130
Número de ciudadanos para cumplir con participación mínima requerida (1.5%)	**281,012**

Fuente: INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea

En cuanto a las organizaciones políticas regionales, deben acudir a votar en las elecciones internas no menos del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción.

Tabla 5: Cálculo del número de ciudadanos necesario para cumplir la participación mínima requerida de democracia interna - organizaciones políticas regionales

Organizaciones políticas regionales		
Departamento	**Ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional**	**N° de ciudadanos para cumplir con participación mínima requerida (4%)**
AMAZONAS	220,844	8,834
ANCASH	689,035	27,561
APURIMAC	234,039	9,362
AREQUIPA	918,003	36,720
AYACUCHO	348,856	13,954
CAJAMARCA	831,518	33,261
CALLAO	651,928	26,077
CUSCO	772,556	30,902
HUANCAVELICA	227,639	9,106

HUANUCO	424,417	16,977
ICA	525,939	21,038
JUNIN	726,696	29,068
LA LIBERTAD	1,087,784	43,511
LAMBAYEQUE	759,093	30,364
LIMA PROVINCIAS	610,921	24,437
LORETO	470,375	18,815
MADRE DE DIOS	79,689	3,188
MOQUEGUA	118,166	4,727
PASCO	144,843	5,794
PIURA	1,088,792	43,552
PUNO	755,445	30,218
SAN MARTIN	473,372	18,935
TACNA	225,909	9,036
TUMBES	133,856	5,354
UCAYALI	268,622	10,745

Fuente: INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Ahora bien, esta ley no busca cerrar la posibilidad de que pueda haber ciudadanos no afiliados en las listas que presenten las organizaciones políticas; se establece por ello que hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política pueda ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto, reservando ese espacio para no afiliados. Para garantizar que los resultados de las elecciones internas sean realmente vinculantes (incluso con designaciones de candidatos), el lugar en las listas de los candidatos designados deberá determinarse antes de la realización de las elecciones internas (en el caso de las alianzas, deberá indicarse la organización política que efectuó la designación, para los cálculos de las barreras de entrada al Congreso). La idea es que los partidos puedan abrirse ante candidaturas "independientes", pero mediante mecanismos que eviten arbitrariedades o afectación de los derechos de sus afiliados, con legítimas expectativas de participar en las elecciones internas y de postular a un cargo de elección popular en representación de su organización. Para evitar también el abuso del uso del espacio de candidatos designados, esta ley plantea que sus lugares en la lista de candidatos deben ser ubicados en de manera alternada entre los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política.

Finalmente, esta ley propone extender el mecanismo de democracia interna a la elección de autoridades de partidos y organizaciones políticas regionales, pero respetando la necesaria autonomía de estas organizaciones, y lo establecido por sus estatutos y reglamentos. Es importante considerar que solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley (Ley de Organizaciones Políticas), para así fortalecer la organización interna partidaria. Además, la presente ley establece que, los cargos de dirección del partido político serán elegidos respetando la paridad entre hombres y mujeres, teniendo presente que la inclusión de los sectores históricamente subrepresentados de la política es de vital importancia para una mayor participación y representación de las demandas ciudadanas en un sistema democrático. Para dichas elecciones de autoridades, las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y asistencia técnica del Jurado

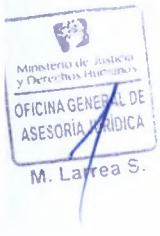
Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en el marco de sus competencias.

3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La democracia interna contribuirá a enfrentar uno de los grandes problemas de la democracia peruana respecto a la extrema debilidad de los partidos políticos que ha permitido que en los últimos años se presenten candidatos no idóneos y con cuestionamientos. Por esta razón, se requiere de manera urgente hacer un cambio en el modo en el que funcionan los partidos internamente, así como la manera en que seleccionan a sus candidatos y autoridades.

En tal sentido, advirtiendo que la regulación actual de las elecciones internas no cumple con el objetivo de fortalecer y hacer más representativas a las organizaciones políticas, se está proponiendo modificar la legislación a fin de contribuir con el fortalecimiento del sistema político; lo que beneficiará al Estado peruano, ya que al contar con autoridades probas se disminuirán los actos de corrupción que causan perjuicios económicos al Estado y daño social a la población. Asimismo, permitirá contar con candidatos más probos, que desarrollen una carrera política al interior del partido y con una trayectoria en la que se obligue a rendir cuenta de sus acciones ante los ciudadanos, electorales, autoridades y militantes de su partido.

Por último, cabe señalar que esta nueva propuesta sobre elecciones internas deberá ser implementada por los organismos electorales en el marco de sus competencias; ya que tendrá alcance nacional y su desarrollo se hará de manera similar a la de un proceso electoral nacional.



4. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La propuesta implicará la modificación de la Ley de Organizaciones Políticas en el título relativo a democracia interna, con el detalle siguiente:

Texto vigente	Texto propuesto
"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.	**Artículo 19.- Democracia interna** La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y **organizaciones políticas regionales** debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral de la agrupación política. **Las modificaciones al Estatuto y al Reglamento Electoral deben ser inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y solo proceden si fueron aprobadas por el órgano competente de la organización política hasta treinta (30) días antes de la convocatoria a elecciones internas.**
Artículo 20.- Del órgano electoral La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral	**Artículo 20.- Del órgano electoral** La elección de **autoridades de la organización política** se realiza por un órgano electoral central conformado por un

central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios. Toda agrupación política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a que hubiera lugar. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al reglamento electoral de la agrupación política.	mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados **colegiados. Se rige por lo establecido en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral, los que deben garantizar la pluralidad de instancias y el respeto del debido proceso electoral.** **La elección de los candidatos a cargos de elección popular se realiza conforme se regula en la presente ley. El órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros, coordina con los organismos electorales para la realización de esta elección y resuelve en primera instancia las impugnaciones a las que hubiera lugar. Puede contar con órganos descentralizados colegiados, para el ejercicio de sus funciones.**
Artículo 21.- Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las provincias que son capitales de departamento, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite al órgano electoral central del partido político movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central del partido político o movimiento, para que ellas se subsanen. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), remite un informe al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el Artículo 178 de la Constitución Política del Perú.	**Artículo 21.- <u>Participación de los organismos electorales en la elección interna de cargos de elección popular</u>** **Las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas seleccionan de manera obligatoria sus candidatos a cargos de elección popular, mediante elecciones realizadas de manera simultánea, a nivel nacional, con voto secreto y obligatorio de afiliados y no afiliados a la organización política, de conformidad con la presente ley y demás normativa electoral vigente, el Estatuto y el Reglamento electoral.** **En estas elecciones internas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con la información del Registro de Organizaciones Políticas, elabora el padrón electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales organiza las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y resuelve controversias en apelación, agotadas las instancias al interior de la organización política.**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Cortez S.

Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular.- Las organizaciones políticas y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular. Estos se efectúan entre los doscientos diez (210) y ciento treinta y cinco (135) días calendario antes de la fecha de la elección de autoridades nacionales, regionales o locales, que corresponda.	**Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular** **Las elecciones para la selección de candidatos a cargos a elección popular se realizarán de manera simultánea. Para las Elecciones Generales, estas se realizan el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las Elecciones Regionales y Municipales, se realizan el primer domingo de mayo del mismo año de la elección."**
Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos: 23.1 Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos: a) Presidente y Vicepresidentes de la República. b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino. c) Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales. d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales. e) Cualquier otro que disponga el Estatuto (...)	**Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección** 23.1 Para las elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, solo se somete a elección los siguientes cargos: a) Presidente de la República. b) Representantes al Congreso. c) Gobernador Regional. d) Alcalde **provincial y distrital.** (...)
Artículo 24°.- Modalidades de elección de candidatos Corresponde al órgano máximo del partido político o del movimiento de alcance regional o departamental decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo 23. Para tal efecto, al menos las tres cuartas (3/4) partes del total de candidatos a representantes al Congreso, al Parlamento Andino, a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades: a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados. b) Elecciones con voto universal, libre,	**Artículo 24.- Elección interna para cargos de elección popular** **24.1 En las elecciones internas, deben votar todos los electores que se encuentren inscritos en el padrón electoral.** **24.2 En las Elecciones para los cargos a Presidente de la República y a representantes al Congreso de la República, las organizaciones políticas eligen al menos las cuatro quintas (4/5) partes de sus candidatos a cargos de elección popular entre sus afiliados, en elecciones con voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.** **Antes de la realización de las elecciones internas, se determina el lugar en las listas de los candidatos designados. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto. 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. Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos. Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los consejeros regionales y para regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa.	**integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. En el caso de las alianzas, debe indicarse la organización política que efectuó la designación.** **Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.** **Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.** **En las elecciones al Congreso de la República, las postulaciones a las elecciones internas son presentadas y votadas de manera individual, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política.** **El candidato a la Presidencia de la República se elige entre los afiliados de la organización política. Los candidatos a la Vicepresidencia de la República se eligen según lo establecido en el Estatuto y el Reglamento Electoral.** **Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos y su ubicación en la lista.** **Para el Congreso de la República, en las circunscripciones plurinominales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas deben tener cincuenta por ciento (50%) de varones y cincuenta por ciento (50%) de mujeres, ubicados de manera alternada.** **Ante la renuncia o el impedimento permanente de un candidato elegido, lo reemplaza el siguiente candidato más votado, cumpliendo los demás requisitos establecidos en la ley.**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

	Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de la organización política no menos del 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda. **24.3 En las elecciones regionales y municipales, solo se eligen los candidatos a gobernador regional y alcalde provincial y distrital.** **Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones.** **Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos** **Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de las organizaciones políticas regionales no menos del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción.** **Los demás cargos se eligen, entre sus afiliados, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto.** **Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada.** **Para los Consejos Regionales y los Concejos Municipales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas debe tener cincuenta por ciento (50%) de varones y cincuenta por**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURIDICA
M. Larrea S

	ciento (50%) de mujeres, ubicados de manera alternada.
Artículo 25°.- Elección de autoridades La elección de autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años. La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con alguna de las tres (3) modalidades señaladas en el artículo 24°, conforme a lo que disponga el estatuto o lo acuerde el órgano máximo del partido, con sujeción al estatuto.	**Artículo 25.- Elección de autoridades internas de la organización política** La elección de autoridades del partido político u **organización política regional** se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años. **La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el Estatuto y el Reglamento Electoral.** **Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley.** **Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en el marco de sus competencias.**
Artículo 26°.- Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos.	**Artículo 26.- Participación de hombres y mujeres en elecciones de la organización política** Los **cargos de dirección del partido político** deben ser asumidos por **cincuenta por ciento (50%)** de mujeres y **cincuenta por ciento** (50%) de hombres. **Las listas de candidatos para cargos de elección popular se rigen conforme a la presente Ley y a la ley de la elección de la cual se trate**
Artículo 27°.- Elección de delegados integrantes de los órganos partidarios Cuando la elección de candidatos y autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza conforme con la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24°, los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber sido elegidos para cada proceso electoral por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los	Derogar

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

afiliados, conforme a lo que disponga el estatuto.	

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.