CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
24 AGO 2016
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA DEBIDA FISCALIZACIÓN EN LOS PROCESOS DE DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El congresista de la República **JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDOÑEZ,** miembro del Grupo Parlamentario **El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad**, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone la:

LEY QUE GARANTIZA LA DEBIDA FISCALIZACIÓN EN LOS PROCESOS DE DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Modificación del artículo 36 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
Modifícase el artículo 36, inciso c) de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, con el siguiente texto:

> ***Artículo 36.-*** *Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones:*
> (...)
> *d. Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares.* ***En el caso de los procesos electorales de democracia interna partidaria, fiscalizar de forma obligatoria los mismos, debiendo emitir un informe de fiscalización que constituirá prueba plena y suficiente respecto de la validez del acto electoral;***
> (...)".

Artículo 2.- Derogación
Deróguese o déjese sin efecto toda norma que contravenga a la presente ley.

Artículo 3.- Vigencia
La presente ley entra en vigencia al día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, agosto de 2016.

JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDÓÑEZ
Congresista de la Republica

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

Jorge Lobo Bravo

Humberto Morales

Ing. ROGELIO R. TUCTO CASTILLO
Congresista de la República

Marco Arana Zegarra

Tania Pariona

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 31 de Agosto del 2,016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 129 Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

De acuerdo con el último proceso electoral, los peruanos tuvimos ocasión de presenciar una serie de inconvenientes que evidenciaron la necesidad de realizar una reforma electoral adecuada. Tanto es así, que pese a la serie de reformas parciales que se produjeron durante el periodo parlamentario pasado[1], persistieron problemas que lo único que produjeron fue apreciar un debilitamiento negativo del sistema democrático.

Uno de los problemas que no fue abordado en el ámbito legislativo de forma detallada fue el que corresponde a los mecanismos utilizados en los procedimientos de democracia interna. En efecto, por virtud de Ley de Organización Políticas, los partidos deben expresar el pluralismo democrático, siendo "*instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático*" (artículo 1). En concordancia con este supuesto, se precisa que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar democráticamente en los asuntos públicos del país en el marco de la Constitución y la ley. En el mismo sentido, el artículo 2 de la citada legislación, refiere que los partidos políticos tienen como fin "*asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático*".

Bajo tales ideas, el Tribunal Constitucional reconoce que en un Estado Constitucional las organizaciones políticas "*representan el tránsito de una concepción individualista a una idea comunitaria y social de la representación. Por ello, son pilar fundamental como expresión del pluralismo político y democrático organizado*"[2].

En consecuencia, resulta claro que los partidos políticos cumplen un rol sustancial en el mantenimiento y consolidación del régimen democrático que postula la Constitución vigente en su artículo 43[3]. En ese sentido, la realización de sus actividades cumplen un marcado fin de orden público, al punto que no es válido afirmar que, por su condición de personas jurídicas de derecho privado, estén desprovistos de cualquier intervención estatal. Tanto es así, que existen diversos ejemplos legales donde el Estado tiene participación directa en el ejercicio de las acciones partidarias: verificación de requisitos y registro de

---

[1] Entre las principales reformas en materia electoral aprobadas durante el periodo parlamentario pasado, tenemos: 1) Reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata a presidentes regionales y alcaldes; 2) Modificación al Reglamento del Congreso sobre curul vacía; 3) Ley que establece obligación de los candidatos de incluir en sus hojas de vida la relación de sentencias condenatorias por delitos dolosos, demandas por violencia familiar, y declaración jurada de bienes; 4) Modificación de la Ley Orgánica de RENIEC sobre voto golondrino para las elecciones regionales y municipales; 5) Ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral.

[2] Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, 0003-2006-PI/TC, fundamento jurídico 30.

[3] "*Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*".

su inscripción, procedimientos de cancelación de inscripciones, financiamiento público, franja electoral, ventanilla única de antecedentes para uso electoral, entre otros.

Lo cierto es que en tanto el sistema democrático es un fin del Estado, este debe promover los mecanismos que sean necesarios para garantizar su fortalecimiento. En esta empresa, uno de los asuntos de impostergable importancia es aquel referido al establecimiento de medidas eficaces para asegurar el cumplimiento de la democracia al interior de los procesos electorales partidarios. Es conocido que desde mucho tiempo se viene planteando la aprobación de la eliminación del voto preferencial para el ámbito de la elección congresal, en tanto esta propuesta "permitiría" dar prioridad a la trayectoria política de los integrantes de los partidos; sin embargo, también es verdad que para garantizar una designación debida es necesario contar con mecanismos de fiscalización adecuados. Esto, por cuanto siempre existe el riesgo de que la dirigencia partidaria, ante la falta de intervención del organismo público electoral, cometa actos arbitrarios que solo contravengan el fin de la democracia interna, que es garantizar que los procedimientos internos se realicen en el marco del debido proceso, el respeto al derecho de sufragio y la observación a los principios de imparcialidad y objetividad.

Ciertamente, si revisamos la norma electoral, no existe un articulado concreto que establezca que sea obligatorio que en los procesos electorales internos participe el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y menos que la eventual verificación que se haga constituya documento vinculante para efectos legales. Si bien en muchos procesos de democracia interna el JNE ha participado a través de los respectivos funcionarios de fiscalización, la verdad es que lo que estos concluyen, en el correspondiente informe de fiscalización, no tiene la condición de documento determinante que prevalezca frente a cualquier decisión posterior partidaria que desconozca lo debidamente fiscalizado.

Dicha situación, naturalmente, no es coherente con el respeto a la institucionalidad de un órgano constitucionalmente autónomo, como es el JNE. Por mandato constitucional (artículo 178), compete al Jurado Nacional de Elecciones: "*Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales*". Precisamente, la legalidad tiene que ver con asegurar que las acciones electorales se desarrollen con estricto apego a la normativa vigente y a los principios rectores del sistema electoral constitucional. En este sentido, si el JNE tiene un órgano especializado en fiscalización, como es la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales[4], los partidos políticos no pueden dejar de lado el trabajo que ella realiza. Por el contrario, es preciso dotar de elementos idóneos a esta entidad para que su labor no sea desatendida indebidamente, más aun cuando es la mejor alternativa para superar cualquier amenaza de trasgresión a la

[4] Es el órgano de línea que depende de la Dirección Central de Gestión Institucional y está encargado de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y ejecutar las actividades relacionadas con los procesos electorales, referéndum y otras consultas populares, en el ámbito de las competencias que la ley le asigna al Jurado Nacional de Elecciones.

democracia interna que se debe resguardar en las actividades electorales partidarias.

Por ello, la presente iniciativa legislativa busca modificar el artículo 36, inciso c) de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, en el sentido de precisar el valor legal del informe de fiscalización que realice el órgano electoral en materia de fiscalización de los actos electorales partidarios. En la línea de lo desarrollado anteriormente, se precisa que en el caso de los procesos electorales correspondientes a los sistemas de democracia interna de las agrupaciones políticas, persiste el deber de los Jurados Electorales Especiales (dentro de su respectiva jurisdicción) de fiscalizar de forma obligatoria los mismos, debiendo emitir un informe de fiscalización que constituye prueba plena y suficiente respecto de la validez del acto electoral.

Así las cosas, el contenido y las conclusiones que se establezcan en el informe de fiscalización constituirán el documento cierto para verificar el cumplimiento de las etapas procesales electorales y el debido proceso. Ahora bien, como viene haciéndose en la actualidad, debe señalarse que el informe cuenta con el respectivo acervo probatorio que da sustento a las conclusiones (actas, fotografías, entre otros), por lo cual razonablemente no se está promoviendo una afectación indebida a la libertad de los partidos. Asimismo, el informe que se emita no será obstáculo si, previo cumplimiento de las exigencias y plazos legales, un determinado partido político realice nuevas elecciones con la correspondiente fiscalización del órgano electoral de fiscalización.

Con la propuesta planteada, se busca garantizar elecciones internas verdaderamente democráticas y evitar exclusiones arbitrarias. Al respecto, debe tenerse presente que ya, en su oportunidad, el JNE ha emitido pronunciamientos que constituyen precedentes para corregir situaciones de arbitrariedad en el marco de los mecanismos de democracia interna, donde los informes de fiscalización del ente electoral han sido determinantes para resguardar la democracia interna. El problema, como se ha anotado, es que no existe certeza por razón de la falta de precisión de la ley, lo que genera que las organizaciones políticas actúen libremente, desconociendo la autoridad del órgano de fiscalización electoral.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa modifica el modifica el artículo 36, inciso c) de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, estableciendo que los Jurados Electorales Especiales tendrán, dentro de su respectiva jurisdicción, el deber de fiscalizar los procesos electorales correspondientes a los sistemas de democracia interna de las agrupaciones políticas, debiendo emitir un informe de fiscalización que constituye prueba plena y suficiente respecto de la validez del acto electoral.

La propuesta legislativa guarda coherencia con el régimen constitucional vigente, en tanto busca consolidar el respeto a la democracia interna partidaria, pilar fundamental para la garantía del sistema democrático nacional.

ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos adicionales al Estado. Por el contrario, con la consolidación de un adecuado régimen de fiscalización electoral, se ahorrará gastos a la jurisdicción especializada en este ámbito, en tanto los reclamos y procesos contra exclusiones arbitrarias y acciones atentatorias de los mecanismos de democracia interna, serán contrarrestados inmediatamente con el valor legal de los informes de fiscalización.

Asimismo, la garantía del debido proceso y la eficacia de medidas idóneas en el entorno democrático de las organizaciones políticas, beneficia a todos los peruanos que verán fortalecido el modelo democrático de organización estatal.

Lima, agosto de 2016.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, especialmente con el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho. Ello por cuanto se plantea modificaciones de orden legal tendentes a asegurar una adecuada normativa que guarde conformidad con el principio de primacia constitucional.

Lima, agosto de 2016