CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 JUN 2018
RECIBIDO
Firma Hora 11:01

Proyecto de Ley N° 2971/2017-CR

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PERÍODO MÍNIMO DE AFILIACIÓN PARA SER CANDIDATO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta de la Congresista de la República **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA,** en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:

LEY QUE ESTABLECE EL PERÍODO MÍNIMO DE AFILIACIÓN PARA SER CANDIDATO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las organizaciones políticas mediante el establecimiento de un período mínimo de afiliación para ser candidato a cualquier cargo de elección popular, así como el medio probatorio idóneo para verificar su cumplimiento.

Artículo 2. Modificación del artículo 18° de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Modifícase el artículo 18° de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme al texto siguiente:

142680/ATD

"Artículo 18.- De la afiliación, ***candidatura*** *y renuncia*
Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación del partido político para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.

Para postular a cualquier cargo de elección popular, los afiliados deben contar como mínimo con un año de inscripción en la organización política, que se computa desde la fecha límite para la inscripción de la fórmula y/o lista de candidatos. El medio probatorio del cumplimiento del plazo será el registro de la afiliación en el Registro de Organizaciones Políticas.

Quienes se afilien a un partido político durante el período a que se contrae el artículo 4 de esta Ley, sólo adquieren los derechos que su Estatuto contempla a un (1) año de concluido el proceso electoral. La renuncia al partido político se realiza por medio de carta simple o notarial, o documento simple, entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, telefax, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente, con copia al Registro de Organizaciones Políticas.

La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político.

El partido político entrega hasta un (1) año antes de la elección en que participa, el padrón de afiliados en soporte magnético. Dicho padrón debe estar actualizado en el momento de la entrega al Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica.

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."

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ESTELITA S. BUSTOS ESPINOZA

ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República

S. ECHEVARRÍA.

CONG GALVAN

KENJI FUJIMORI

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de JUNIO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2941 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

.....

.....

.....

.....

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La crisis política que desde hace años vive el Perú, tiene como una de sus expresiones más notorias e irritantes, el hecho que los ciudadanos que quieren postular a un cargo de elección popular pasan de un partido a otro con una ligereza o facilidad extraordinarias: a una gran mayoría no los impulsa la convicción a un ideario, a una visión de la sociedad, o a un programa político, sino es la búsqueda pragmática, cuando no oportunista, de un vehículo institucional que les permita simplemente acceder al poder político. Esta modalidad de acción política, es decir, la postulación a cargos públicos sin haber realizado una actividad partidaria previa, que se vincula con el transfuguismo, ese fenómeno político por el cual se salta de un partido a otro como si se cambiara de un bien mueble, tiene como efecto perverso la continuación de la crisis de los partidos, y la persistencia del caudillismo político, viejo problema nacional que toma nuevas formas y derroteros.

Por parte de las organizaciones políticas, la función de proponer candidaturas sin ninguna labor de verificación o supervisión de la calidad de los candidatos, ha dado lugar a que lleguen a cargos públicos personas sin la debida preparación profesional ni calidad moral, que los medios de comunicación ponen en relieve casi todos los días. Para los partidos políticos les resulta más conveniente presentar un mayor número de listas como demostración de fortaleza partidaria en más territorios (lo que en realidad es una ficción), con la intención también de hacer más conocido su símbolo o de alcanzar la valla electoral para mantener la vigencia legal del partido. Frente a este interés no importa mucho si se hace carrera política o si se propicia la participación permanente de militantes: lo importante es tomar las decisiones, tener el poder. Una prueba de ello es que progresivamente, son elegidos como autoridades, más invitados que militantes activos del partido.

Por otro lado, la legislación hasta la fecha no ha regulado expresamente el tema: cualquier ciudadano, con un día de militancia previa, puede ser candidato a un cargo de elección popular. Es suficiente que el partido acepte su admisión, lo que se puede lograr por razones políticas válidas, o por otras no tan "válidas". Es decir, el vacío legal puede dar pie al acceso no sólo a dinero ilegal, sino también a personas con intereses o motivaciones no legales o no íntegras.

El desarrollo democrático en nuestro país nos hace ver que la ausencia de regulación sobre un período de militancia o afiliación dentro de un partido político para acceder al derecho a ser candidato a cargos de elección popular, se ha convertido en un problema para la vida política nacional, y el Congreso de la República, en ejercicio de su potestad legislativa, debe plantear las vías de solución al tema.

1.2. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

Si bien nos ratificamos en la idea de que el Perú necesita una reforma política integral, y, por ende, lo correcto es ver la problemática desde esa perspectiva, no obstante, las circunstancias y correlación políticas obligan a plantear soluciones específicas en diversos puntos precisos de la problemática. Uno de ellos es la imperativa necesidad de que quienes desean ejercer su derecho a representar políticamente a la ciudadanía lo hagan a partir de una experiencia previa de actividad partidaria al interior de una organización política.

Las propuestas legislativas presentadas con anterioridad a nuestra opinión no plantean una solución adecuada a la realidad, y se prestan a ser objeto de interpretaciones con contenido político (como el de impedir la participación de candidatos a la Presidencia de la República), lo que nubla la importancia de su aprobación. El Congreso de la República tiene la responsabilidad de plantear una solución razonable que establezca un equilibrio entre la importancia de fortalecer la institucionalidad de las organizaciones políticas con el derecho de todo ciudadano a participar en la vida política con normas claras y precisas, no

hechas para limitar a algunos candidatos o con el afán de producir en la práctica alguna limitación a la postulación de algún candidato.

1.3. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Las posibilidades de solución que encontramos en este caso son las siguientes:

A. El Proyecto de Ley N° 0482-2016-CR, del Congresista Mauricio Mulder plantea que, para adquirir el derecho a postular a un cargo de elección popular, el afiliado tiene dos tipos de plazos. Si quiere ser candidato en las elecciones regionales y municipales, debe acreditar un año de estar inscrito. Si quiere ser candidato a la Presidencia de la República, al Congreso o al Parlamento Andino, debe acreditar tres años de inscripción.

B. El Proyecto de Ley N° 2214-2016-CR del Congresista Richard Acuña, no hace la distinción que hace el anterior proyecto comentado. Señala que se deben cumplir tres años como mínimo para poder inscribirse como candidatos, lo que debe entenderse aplicable a cualquier cargo de elección popular. Por otro lado, a diferencia del proyecto Mulder que plantea que el cómputo de la afiliación tiene como referencia la fecha de convocatoria de elecciones, el proyecto Acuña plantea el cómputo desde la fecha de las elecciones correspondientes.

C. No coincidimos con ambos proyectos porque el período de tres años de afiliación como mínimo es excesivo para asegurar las condiciones de participación política a través de una organización partidaria. Consideramos como período razonable un año de militancia, la que debe ser computada a partir de la fecha límite para la inscripción de la fórmula o lista de candidatos.

D. Por otro lado, el medio probatorio para verificar el cumplimiento del plazo debe ser el registro de la afiliación en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

E. Un cuadro comparativo de las propuestas que ya están en curso con la que planteamos puede ayudar a precisar el sentido de la propuesta. Se incluye el tiempo de afiliación, sobre qué fecha límite corre el plazo hacia atrás, y cuál es el medio probatorio razonable.

CUADRO COMPARATIVO DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY CON OTROS PROYECTOS DE LEY EN CURSO

P. Ley 0482-2016-CR (Mulder)	P. Ley 2214-2016-CR (Acuña)	Presente Proyecto de Ley
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.	*Para inscribirse como candidatos, los afiliados deben contar como mínimo con tres años de inscripción a la organización política.*	*Para postular a cualquier cargo de elección popular, los afiliados deben contar como mínimo con un año de inscripción en la organización política.*
La afiliación se computa teniendo como referencia la fecha de convocatoria de las respectivas elecciones.	*Se computa a la fecha de las elecciones correspondientes.*	*Se computa desde la fecha límite para la inscripción de la fórmula y/o lista de candidatos.*

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El artículo 2°, numeral 17 de la Constitución Política establece como un derecho fundamental de la persona que cada una tiene derecho: "*a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación*". La participación política es uno de los derechos fundamentales esenciales en una sociedad democrática, entendiéndose que la participación no es sólo el derecho a votar, sino también el derecho a ser elegido. Asimismo, si bien su elemento básico es la participación política individual, su consagración e impacto al conjunto de la sociedad es cuando se alcanza la participación asociada, y en el Perú eso se expresa a través de las organizaciones políticas. La fuerza de la acción política se da a través de un actor político organizado, de una organización que cuenta con un liderazgo,

con una estructura orgánica, con una doctrina, con una propuesta o visión programática del país o localidad, con una vivencia a través del tiempo que le da continuidad histórica

2.2. LA LEGISLACIÓN Y DOCTRINA INTERNACIONAL

La Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es la norma con mayor jerarquía luego de la Carta Magna, que regula la participación política en el Perú. En su artículo 18°, declara que *"todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación del partido político para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste".*

Con esta norma se aprecia los elementos que integran el ejercicio de ese derecho fundamental. En primer lugar, tiene que darse el elemento volitivo, esto es, el ejercicio de la voluntad en forma libre e intencional. Sin la demostración de voluntad del ciudadano no puede darse la afiliación. No puede haber afiliación silenciosa, tácita, tiene que ser expresa. En segundo lugar, esa expresión se da formalmente, en este caso, con una declaración jurada escrita, solicitando integrarse al partido, indicando además que no integra otra organización política, y que se compromete a cumplir los requisitos que señale el Estatuto de la organización. En tercer lugar, tiene que darse la aceptación del partido, con lo cual se establece su carácter dual: no basta la voluntad del que quiere ingresar a la organización, tiene que haber la aceptación de quienes lo reciben. Incluso no es cualquier aceptación, tiene que hacerse en la forma o el procedimiento que establezca la organización política. En cuarto lugar, la ley diferencia sobre el momento de la afiliación. Cuando un ciudadano se afilia en "*el plazo que corre entre el cierre de las inscripciones de candidatos y un mes después de cualquier proceso electoral*" (plazo señalado en el artículo 4° de la misma Ley 28094), los derechos que adquiere con la afiliación no pueden

ejercerse de inmediato, sino al año de concluido el proceso electoral. En concreto, no podrá ser candidato hasta que se cumpla ese plazo. Fuera de ese plazo, la afiliación genera automáticamente los derechos políticos que establece la ley y el Estatuto partidario.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

3.1. IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS O ACTORES

El primer grupo identificado son los ciudadanos candidatos a cargos de elección popular, a nivel nacional. De aprobarse el proyecto de ley, estos ciudadanos deberán afiliarse con la debida anticipación a un partido político, y realizar actividad política e incluso competir democráticamente con otros candidatos. En segundo lugar, las organizaciones políticas podrán tener una mayor presencia en la sociedad con militantes haciendo trabajo político en un período no menor de un año, lo que mejorará además su institucionalidad ya que se evitará la compra de kits apenas meses antes del proceso electoral, pues se deberá solicitar el trámite de inscripción de una organización política con la debida anticipación para poder cumplir el período de afiliación mínimo, ya que lo contrario haría inviable que los candidatos acrediten el año de afiliación. En tercer lugar, el Jurado Nacional de Elecciones es un actor de interés en este proyecto, porque dicho organismo, al ser responsable de la inscripción de las organizaciones políticas, velará por el cumplimiento de este requisito y evitará la congestión que producen las solicitudes a último minuto de inscripción de las organizaciones políticas. Finalmente, la sociedad en su conjunto también es un grupo de interés por los beneficios del proyecto.

3.2. IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROYECTO

En primer lugar, en forma general, afecta positivamente a toda la sociedad ya que exigirá a los candidatos un período de militancia efectivo en el cual deberá realizar actividad política representando al partido. También tiene un impacto positivo en los partidos, ya que los obligará a reconocer a aquéllos candidatos que como afiliados realizaron trabajo político en la sociedad. Por supuesto,

consideramos que tiene también consecuencias positivas a los candidatos quienes se verán en la necesidad de inscribirse con anticipación en un partido político y canalizar dentro de él cualquier iniciativa destinada a ganarse la nominación a una candidatura. No vemos impactos negativos del proyecto.

3.3. CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS.

En base a lo arriba expuesto, y considerando los costos y beneficios de las alternativas propuestas, el análisis realizado nos permite concluir que la propuesta planteada no genera ningún costo al Estado, y no demanda recursos adicionales del Tesoro Público.

La modificación del artículo 18° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, tendrá el texto siguiente:

"*Artículo 18.- De la afiliación, candidatura y renuncia*
Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación del partido político para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.
Para postular a cualquier cargo de elección popular, los afiliados deben contar como mínimo con un año de inscripción en la organización política, que se computa desde la fecha límite para la inscripción de la fórmula y/o lista de candidatos. El medio probatorio del cumplimiento del plazo será el registro de la afiliación en el Registro de Organizaciones Políticas.
Quienes se afilien a un partido político durante el período a que se contrae el artículo 4 de esta Ley, sólo adquieren los derechos que su Estatuto contempla a un (1) año de concluido el proceso electoral. La renuncia al partido político se realiza por medio de carta simple o notarial, o documento simple, entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, telefax, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente, con copia al Registro de Organizaciones Políticas.

La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político. El partido político entrega hasta un (1) año antes de la elección en que participa, el padrón de afiliados en soporte magnético. Dicho padrón debe estar actualizado en el momento de la entrega al Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica.

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."

VÍNCULO CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y ACUERDO NACIONAL

La Agenda Legislativa es un instrumento de gestión del Congreso de la República, que busca fortalecer la función legislativa a partir del debate de los proyectos de ley priorizados por los Grupos Parlamentarios. Con relación a la Agenda Legislativa 2017-2018, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2017-2018-CR, el proyecto se encuentra vinculado con el Objetivo de "Democracia y Estado de Derecho" – 2° Política de Estado: "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de Partidos", y el Tema "Leyes de Reforma Electoral y fortalecimiento de los partidos políticos".

Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, el proyecto se ubica en el Primer Objetivo del Acuerdo Nacional "Democracia y Estado Derecho", y se asocia con la 2° Política de Estado "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de Partidos".

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa plantea una modificación de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con una innovación normativa que establece el período mínimo de un año como afiliado de una organización política para poder ser candidato a cualquier cargo de elección popular. Con esta medida se pretende aportar con una iniciativa específica para fortalecer las organizaciones políticas.