

Proyecto de Ley N° 6155/2023-CR



PERÚ
CONGRESO
REPÚBLICA

Proyecto de ley multipartidario

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, SOBRE ELECCIONES PRIMARIAS

Los **CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA** que suscriben, en uso de la facultad de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, los artículos 22, literal c), 75 y 76, numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

I. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, SOBRE ELECCIONES PRIMARIAS

Artículo 1. Modificación de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas

Se modifican los artículos 21, 22, 23, 24, 24-A de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas, con el siguiente texto:

"Artículo 21. Elecciones primarias

Las elecciones primarias determinan las candidaturas y su orden en la lista correspondiente.

Para efectos de las elecciones primarias, los organismos del sistema electoral ejercen las siguientes funciones:

1. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) elabora el padrón electoral con base en la información proporcionada por el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
2. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organiza las elecciones primarias.
3. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) facilita el acceso a las bases de datos en ventanilla única, fiscaliza las hojas de vida de

candidatos en elecciones primarias y candidatos designados, resuelve en apelación conflictos en materia electoral y proclama a los candidatos elegidos.

Artículo 22. Oportunidad de las elecciones primarias

Las elecciones primarias para elegir candidatos a presidente de la República, congresistas, gobernadores y consejeros regionales así como alcaldes y regidores, se realizan en la misma fecha conforme al calendario electoral fijado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Artículo 23. Candidaturas sujetas a elecciones primarias

23.1 Están sujetas a elecciones primarias las candidaturas a los siguientes cargos:

- a) Presidente de la República y vicepresidentes.
- b) Representantes al Congreso de la República y el Parlamento Andino.
- c) Gobernadores y consejeros regionales.
- d) Alcaldes provinciales, distritales y regidores.

23.2 Los candidatos que postulan a los cargos referidos en el párrafo 23.1 [...].

Artículo 24. Modalidad de las elecciones primarias

Las elecciones primarias se realizan de manera simultánea, conforme a las siguientes modalidades, a elección de la organización política:

- a. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos previamente inscritos, estén o no afiliados a una organización política.
- b. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
- c. Elecciones a través de delegados, conforme lo disponga el Estatuto y el reglamento electoral de la organización política. Dichos delegados previamente deben haber sido elegidos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados; dicha elección se realiza conforme a la normativa interna y a solicitud de parte

puede contar con el apoyo de los órganos del sistema electoral.

Para continuar con su participación en el proceso electoral, la organización política debe obtener al menos el 30% de votos válidamente emitidos del total de electores hábiles; incrementándose en 1% por cada organización política adicional en caso de alianzas electorales.

Artículo 24-A. Candidatos en elecciones primarias

Las candidaturas pueden ser individuales o por lista, en tal caso es de aplicación, en lo pertinente, lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones respecto a la paridad y alternancia, el artículo 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y el artículo 10 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, respectivamente.

Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura. La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición.

Las organizaciones políticas luego de calificadas las candidaturas, inscriben las mismas ante el jurado electoral especial correspondiente".

Artículo 2. Modificación de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el artículo 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con el siguiente texto:

"Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera:

1. Postulación en elecciones internas o primarias

En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual o por listas. El conjunto de candidatos está integrado por el cincuenta por ciento (50%) de



Proyecto de ley multipartidario

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer un hombre o un hombre una mujer.

2. Lista resultante de las elecciones internas o primarias

La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima.

La lista final se ordena intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer."

Los candidatos que por cualquier motivo no puedan integrar la lista final, deben ser reemplazados por otro candidato del mismo sexo, para que se asegure la paridad y alternancia.

3. Lista de candidatos para las elecciones generales

En la lista al Congreso de la República y al Parlamento Andino, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer.

El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación de la ley

Los órganos del sistema electoral dentro de los treinta (30) días siguientes, a la vigencia de la presente ley, emiten las disposiciones necesarias para su implementación.

[Handwritten signatures and notes at the bottom of the page, including names like E. S. Silva, L. Camones, and others.]



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **OCTUBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6155/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.


.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. Exposición de motivos

La segunda mitad del siglo XX para los países latinoamericanos se ha caracterizado por una permanente corriente reformista, la cual no ha pretendido otra cosa que consolidar la democracia que no en pocas ocasiones y latitudes ha sido agredida y vulnerada por proyectos políticos autocráticos o hasta abiertamente antidemocráticos, los que en consecuencia han menguado la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático así como en sus principales actores: los partidos políticos.

En consecuencia, y con el objetivo de consolidar la democracia representativa los diversos países de la región han impulsado con mayor o menor éxito, diversas reformas tanto en el ámbito de lo políticos como electoral; reformas que han pretendido democratizar y transparentar la actuación de los partidos políticos, lo que, en la democracia representativa ocupan un sitio preferente, actuando como vehículos por los que discurre la democracia, participando no solo a través de la postulación de autoridades provenientes de elección popular, sino también concurriendo en la formación de la opinión pública y el interés nacional a través de su actuación corporativa y su capacidad de representar intereses ciudadanos legítimos.

En ese sentido, y con el objeto de concluir la inacabada tarea de fortalecer a los partidos políticos distintos países han impulsado la modificación de su normativa, no obstante, es importante centrarnos en la experiencia de Uruguay y Argentina, países que comparten un régimen legal de elecciones internas similar al peruano, toda vez que el proponente (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y Poder Ejecutivo) se inspiraron obviamente en ellas:

- a. Uruguay: La regulación de las elecciones internas inicia en 1999 con la publicación de la Ley de Elecciones Internas N.º 17.063; dicho sistema consideraba la realización obligatoria de elecciones primarias o internas, simultaneas, organizadas y ejecutadas por la Corte Electoral, no obstante, la participación de los ciudadanos es voluntaria. La postulación interna es individual.

- b. Argentina: En 2002, a través de la Ley N.º 25.611 se modificó la Ley Orgánica de Partidos Políticos, incorporando por primera vez un régimen legal de elecciones internas, mecanismo que fue modificado en 2009 y sustituido mediante la Ley N.º 26.571 por el régimen de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, las que son organizadas y ejecutadas por los organismos electorales. Dicho sistema postula candidatos a través de listas.

A nivel nacional, la reforma nace a partir del Proyecto de Ley 4187/2018-PE, Ley que modifica la Ley de organizaciones políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos, proyecto que fue, impulsado por el gobierno del ahora inhabilitado expresidente Martín Vizcarra Cornejo, quien previamente había convocado a una llamada "Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política", por el plazo de dos meses, emitiendo un informe final en el que concluyó entre otras, que:

"[...] Por el contrario, en el caso peruano, se tiene un excesivo número de partidos y de organizaciones políticas regionales registrados, que no son realmente representativas 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. En general, las organizaciones políticas se muestran extremadamente frágiles, altamente personalistas, sin cuadros o militantes, y que por 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. (Énfasis agregado).

En ese sentido, dicha Comisión recomendó:

"Por todas esas razones urge hacer un cambio en el modo en el que los partidos funciona 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 representativas, para así tener un número menor de ellos, pero más fuertes y con legitimidad ante la ciudadanía. Par 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 Republica, diputados, senadores, gubernaturas, alcaldías provinciales y distritales, según corresponda, en las que participen los organismos electorales, en el ámbito de sus competencias. (Énfasis agregado).

En ese orden de ideas, el Proyecto de Ley 4187/2018-PE, Ley que modifica la Ley de organizaciones políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos, propuso entre sus principales cambios:

- a. La participación obligatoria de los organismos electorales en la elecciones interna de cargos de elección popular;
- b. La ejecución de las elecciones internas sean simultáneas realizándose el primer domingo de octubre del año anterior a las elecciones para las elecciones generales y el primer domingo de mayo para las elecciones Regionales y Municipales.
- c. La obligatoriedad de todos los ciudadanos de participar en las elecciones primarias, estén o no inscritos como afiliados.
- d. Establecer un año de afiliación como requisito para postular a cargos de elección popular en las elecciones primarias, salvo el quinto de estos cargos los que pueden ser designados entre afiliados o no.
- e. El resultado de la elección sea vinculante.
- f. Las postulaciones sean individuales.

- g. Establecer un porcentaje mínimo de participación en la elección interna para poder continuar con el proceso electoral (1.5% para partidos políticos y 4% para movimientos regionales).

En ese sentido, desde el 10 de abril de 2019, fecha en la que se presentó el PL 4187/2018-PE, hasta la publicación de la Ley 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas el 27 de agosto de 2019, mediaron solo cuatro meses y diecisiete días, con un congreso amenazado por el inconstitucional cierre posteriormente perpetrado por el inhabilitado expresidente de la república, Martín Vizcarra Cornejo el 30 de septiembre de 2019.

En ese contexto de amenaza institucional, de amenaza de cierre, el Congreso no modificó de forma sustantiva el proyecto de ley presentado a fin de que este no sea considerado por su presentante como "desnaturalizado" por parte del Congreso, socavando así la protestad normativa del Parlamento, bajo la amenaza institucional, razón por la cual el 27 de agosto de 2019 se publicó en el diario oficial, El Peruano, Ley 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, a través de la que se introducen al régimen legal peruano las llamadas elecciones primarias a través de un modelo sincrónico, conducido por el Estado, que busca implementar un modelo único de democracia para la elección de candidatos a cargos públicos postulados por las organizaciones políticas.

La mencionada ley recogió casi a pie juntillas la propuesta de ley del Poder Ejecutivo, es decir, sin mediar mayor cambio que el de la redacción de algunos artículos cuyo contenido sustantivamente viene a ser el mismo.

En ese sentido, la Ley 30998, estableció:

- a. La participación obligatoria de los organismos electorales en la elecciones interna de cargos de elección popular (artículo 21);
- b. La ejecución de las elecciones internas sean simultáneas, realizándose estas conforme el Jurado Nacional de Elecciones disponga (artículo 22).
- c. La obligatoriedad de todos los ciudadanos de participar en las elecciones primarias, estén o no inscritos como afiliados. (artículo 24).
- d. Establecer un año de afiliación como requisito para postular a cargos de elección popular en las elecciones primarias, salvo el quinto de estos cargos los que pueden ser designados entre afiliados o no. (artículo 24-B).
- e. El resultado de la elección obligatoria y vinculante. (artículo 24).
- f. Las postulaciones sean individuales. (artículo 24-A).
- g. Establecer un porcentaje mínimo de participación en la elección interna para poder continuar con el proceso electoral (1.5% para partidos políticos y 4% para movimientos regionales). (artículo 24).

No obstante, dicho régimen legal, pese a los algo más de cuatro años de vigencia, su aplicación ha sido aplazada por diversos factores como las medidas de sanitarias implementadas por el gobierno en consecuencia del COVID-19, empleándose para ello legislación de emergencia o transitoria, habilitando a las organizaciones políticas a emplear regímenes extraordinarios para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

En suma, a la fecha el régimen de selección de candidatos comúnmente llamado "PASO" —en referencia a sus características— no ha sido aplicado desde su aprobación, sumando además diversas críticas, tanto desde el lado de las organizaciones políticas como de especialistas en la materia, motivo por el que, los proponentes consideramos oportuno iniciar un debate sobre su modificación, ello no solo tomando en cuenta las razones propias del derecho electoral sino la coyuntura en la que fue normado dicho régimen, lo que evidentemente vició la naturaleza deliberativa y democrática del proceso legislativo.

III. Análisis costo beneficio

Respecto a la presente proposición normativa, esta no colisiona lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución, respecto de la prohibición a los congresistas de crear o incrementar el gasto público, toda vez que no genera perjuicio económico ni egreso alguno para el erario público, por el contrario lo que se pretende es modificar los artículos 21, 22, 23, 24, 24-A de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas con el objeto de ampliar el alcance de las elecciones primarias así como las modalidades de su ejecución; y, en consecuencia también, el artículo 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones respecto de los requisitos y modo de inscripción de las listas de candidatos ante el Congreso de la República.

IV. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa incide directamente sobre:

- a. Los artículos 21, 22, 23, 24, 24-A de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas, artículos que regulan las elecciones primarias, siendo modificados por la presente iniciativa de ley;
- b. El artículo 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de concordar los artículos modificados en el presente proyecto de ley, salvaguardando la unidad y sistematicidad del entramado normativo de la materia.

V. Vinculación de la propuesta con el acuerdo nacional

La propuesta normativa contenida en el presente proyecto de ley cumple con lo señalado en el literal e) del numeral 2.1 del artículo 76 del Reglamento del Congreso; el cual dispone que toda proposición de ley deba señalar de manera expresa si tienen relación con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

En ese sentido la propuesta de ley se alinea con la primera política de Estado asumida en el Acuerdo Nacional.

Política de Estado	Objetivo/eje
Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho	<i>Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.</i> <i>Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la</i>

	<i>violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.¹</i>
Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos.	<i>Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.</i> <i>Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.²</i>

¹ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/>

² Óp. Cit. Disponible en: https://www.google.com/search?q=op+cit&rlz=1C1GCEU_esPE1042PE1042&oq=op+cit&aqs=chrome..69i57j0i512l9.904j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8