CONGRESO
REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Proyecto de Ley N° 9009/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
25 SEP. 2024
RECIBIDO
Firma Hora 11:37

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PLAZO MÁXIMO DE AFILIACIÓN PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES GENERALES, REGIONALES Y MUNICIPALES

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE EL PLAZO MÁXIMO DE AFILIACIÓN PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES GENERALES, REGIONALES Y MUNICIPALES

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto establecer el plazo máximo de afiliación para participar en las elecciones generales, regionales y municipales próximas.

Artículo 2. Finalidad de la ley
La presente ley busca garantizar el derecho de todo ciudadano a ser elegido, de conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, mediante el establecimiento de un plazo máximo excepcional de afiliación para participar en las próximas elecciones generales, regionales y municipales.

Artículo 3. Modificación de la Ley
Modifícase la décimoctava disposición transitoria a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con el siguiente texto:

> "La convocatoria a Elecciones Generales 2026 se realizará con una anticipación no menor de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario de la fecha del acto electoral y comprende las elecciones primarias.
>
> Para las Elecciones Generales 2026, el plazo de afiliación para participar en las elecciones primarias vence el 12 de **enero de 2025**, exceptuándose del plazo dispuesto en el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Para las Elecciones Regionales y Municipales 2026, el plazo de afiliación para participar en las elecciones primarias vence el 7 de **enero de 2025**, exceptuándose del plazo dispuesto en el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas".

Lima, septiembre de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 12:13:39-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 13:25:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 12:41:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 12:41:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DAVILA ATANACIO Pasion Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2024 09:27:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2024 09:50:46-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 2, numeral 17), de la Constitución Política del Perú establece que, toda persona tiene derecho "A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación". Tomando en cuenta esta premisa, el Tribunal Constitucional ha sido categórico en afirmar lo siguiente:

> "La participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que éste no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato o, si se prefiere, en el Estado-institución, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado"[1].

Entonces, el derecho a la participación política es consustancial al modelo democrático en sí mismo, en tanto permite que los ciudadanos puedan ser parte de las decisiones políticas que definen el rumbo del país en sus diversos ámbitos de alcance territorial. Por ello, se entiende que el criterio normativo para permitir la participación de los ciudadanos no debe ser restrictivo, sino, todo lo contrario, debe seguir una orientación amplia o extensiva; de tal manera que se generen incentivos para que los ciudadanos se interesen por ejercer sus derechos políticos con regularidad.

En ese sentido, el artículo 31 de la Constitución señala que "Los ciudadanos tienen "derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica". Si apreciamos el texto en su dimensión objetiva, podemos concluir que el principio inspirador de este derecho se encuentra en la libertad; es decir, la regla es que la regulación nacional permita las condiciones necesarias para

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, recaída en el expediente 5741-2006-PA/TC, fundamento jurídico 3.

que el derecho a ser elegidos y elegir se desarrolle con libertad; lo que implica que no se impongan medidas o barreras que contradigan la esencia de una norma constitucional que prioriza el acceso y la eficacia del derecho.

Bajo tal criterio, si bien la norma constitucional prevé que se tomarán en cuenta las condiciones que precisa la respectiva ley orgánica; esto, de ninguna manera, habilita a que la ley de desarrollo contradiga o altere la vocación fundamental de la norma, que es priorizar el criterio de libertad para la regulación de las condiciones del ejercicio del derecho. En todo caso, las condiciones deben partir, en todos los casos, de la consideración del principio de razonabilidad y, además, de las especiales circunstancias o contexto de las elecciones a llevarse a cabo.

Precisamente, por ello, es que el Tribunal Constitucional indicó los siguiente:

> "El derecho de participación en la vida política de la nación contempla como una de sus manifestaciones el derecho a postular, ser elegido y ejercer un cargo de representación popular, por lo que se vincula directamente con el artículo 31 de la Constitución. Asimismo, este derecho a ser elegido admite límites constitucionalmente válidos, toda vez que la propia Constitución en su artículo 33 señala los supuestos de suspensión del ejercicio de la ciudadanía, a los que se añaden otras restricciones como las contenidas en los artículos 90, 110, 191 y 194 de nuestro Texto Fundamental"[2].

Como se puede apreciar, la Constitución y la interpretación que de ella ha hecho el Tribunal Constitucional, establecen que las restricciones en el acceso al derecho están referidas fundamentalmente a causas expresas, referidas a la suspensión de la ciudadanía, a impedimentos por razón del cargo y a requisitos especiales por cada caso (edad, domicilio, etc.). Así, cita que los límites válidos no pueden desatender que, "Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos" (artículo 33). Asimismo, señala las condiciones exigidas para postular al Congreso de la República (artículo 90);

[2] Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, recaída en el expediente 04172-2022-PA/TC, fundamento jurídico 8.

para postular a la presidencia de la república (artículo 110); para postular a los gobiernos regionales (artículo 191); y restricciones de los alcaldes para postular a otro cargo (artículo 194).

Así las cosas, más allá de tales supuestos, debería regir un criterio de amplitud para permitir que los ciudadanos puedan integrarse a partidos políticos y, en su oportunidad, aspirar a ser candidatos de elección popular. Esto, de ninguna manera contradice la necesidad de fortalecer los partidos políticos ni de menoscabar su autonomía; sino se trata de establecer medidas razonables para que no se actúe con arbitrariedad y, menos, con medidas discriminatorias que impidan el acceso al derecho de manera injustificada.

Los requisitos de postulación que se exigen mediante ley, más que referidos a plazos, deberían orientarse hacia requisitos cualitativos; es decir, de idoneidad de las candidaturas, en virtud de sus respectivas hojas de vida y sus respectivas trayectorias; experiencia o valoración de aspectos como trabajo en favor de la sociedad o fortalecimiento de derechos de comunidades concretas; o conducta intachable, entre otros.

Los partidos políticos, lejos de promover la exclusión, su vocación, en el ámbito de la democracia, debe estar orientada a la mayor cantidad de militancia en su actividad. Sabido es que en el Perú los partidos enfrentan una crisis de legitimidad apreciable; al punto que existen no solo organizaciones políticas con registro vigente cuestionadas, sino, además, comprometidas en procesos judiciales que hacen ver que es necesario que se implementen mecanismos de control mucho más eficaces. Otro de los cuestionamientos está referido a la falta de democracia interna, que no genera incentivos en los nuevos cuadros políticos; lo que en general produce un desaliento de parte de los jóvenes o de las personas interesadas en hacer una vida política, tentando una candidatura de elección popular.

Entonces, el criterio que deben seguir las organizaciones políticas es el de apertura y no el de exclusión. Y esto no solo está referido a la mera militancia, sino a la participación directa en las elecciones internas. Pensar en colocar límites que contradicen una línea de libertad y de incentivos impulsores de la participación sólo contribuye a que los partidos políticos no superen su actual crisis. Poner límites irracionales al tiempo de la militancia para poder postular mediante los partidos, no es coherente con la línea de libertad en el campo de los derechos políticos que se están presentando alrededor del mundo y, más propiamente, en países de la región latinoamericana.

Así, de acuerdo con el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022)[3], se aprecia que ya son varios países de Latinoamérica que permiten las candidaturas individuales, independientes de una filiación partidaria; tal como se puede observar en el cuadro siguiente:

[3] Recuperado de https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2022/05/16.05.2022_ObservatorioReformas_TD_CandidaturaIndependiente.pdf

País	Tipo de Elección	Ley
Chile	Presidenciales Legislativas	Artículo 18 de la Constitución Nacional, y artículos y leyes asociadas: DO 24.10.1980, LEY N° 20.337 Art. Único N° 2 letra a) D.O. 04.04.2009
Colombia	Legislativas	Artículo 108 CPC
Ecuador	Generales	Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador, Articulo 37
El Salvador	Legislativas	Reforma Artículos 125 y 202 de la Constitución
Honduras	Legislativas, municipales, Presidenciales	Título VIII Capítulo II, Art.130-133
Panamá	Legislativas, Municipales, Presidenciales	Ley N°29, Art. 234 y 240-A
Paraguay	Legislativas, municipales, Presidenciales	Código Electoral con Ley de Financiamiento– Capitulo IV, Art 85
República Dominicana	Legislativas, Municipales, Presidenciales	Sección 3, Art 76 y Art 77
Venezuela	Legislativas, Municipales, Presidenciales	Ley Orgánica de Procesos Electorales Capitulo II Art.47 El Artículo 67 de la CRBV señala que es un derecho de los ciudadanos postular candidaturas independientes
México	Generales	Ley Reglamentaria de Candidaturas Independientes

En consecuencia, existe una tendencia por flexibilizar la participación de los ciudadanos en las elecciones a partir de la eficacia del derecho a ser elegido. La regulación anotada advierte que el objetivo fundamental se encuentra en establecer reformas para no condicionar la participación de los ciudadanos a una única alternativa, como son los partidos políticos. Si bien los partidos políticos son importantes en toda democracia, estos deben adaptarse a las necesidades actuales que enfrenta la democracia; la que requiere refrescarse de los medios tradicionales, de tal manera que avance y supere las brechas de eficacia de los derechos, lo que aún configura un reto para todos los países.

Bajo tales ideas, se formula la presente iniciativa legislativa a fin de facilitar la militancia en las organizaciones políticas y movimientos regionales de cara a las próximas elecciones. Así, se propone hacer una modificación en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de extender hasta diciembre de este

año el plazo de afiliación para participar en las elecciones primarias, exceptuándose del plazo dispuesto en el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Esta medida excepcional regirá para las elecciones generales, regionales y municipales.

Como puede apreciarse, en todos los casos la afiliación es mayor al año del acto de elección (las elecciones generales serán en abril de 2026 y las elecciones regionales y municipales serán en octubre de 2026), lo que resulta una medida razonable, por cuanto se favorece la participación de los ciudadanos y se dota a los partidos políticos de mayor apertura para que puedan convocar y evaluar a candidaturas idóneas.

Esta medida, además, tiene mayor sentido si se considera que en enero de este año, mediante la Ley 31981, se eliminó la obligatoriedad de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO); norma que, si bien fue criticada en su momento, se encuentra vigente. Es decir, si el criterio del plazo de afiliación está relacionado con la realización de elecciones primarias, y estas han sido relativizadas por el vigor de la ley antes citada, queda claro que no resulta coherente exigir un plazo espaciado a la realización del acto electoral.

En todo supuesto, reconociendo la importancia de la filiación partidaria y de las elecciones primarias, la presente propuesta de ley busca ser un punto de conciliación con la libertad que debe regir en el derecho de ser elegido a través del acceso a una organización política. Para este efecto, la norma a aprobarse permitirá una convocatoria más abierta y motivadora de cuadros o alternativas de personas con perfil deseable.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley modifica la decimoctava disposición transitoria a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo que, para las Elecciones Generales

de 2026, el plazo de afiliación para participar en las elecciones primarias vence el 12 de diciembre de 2024; mientras que, para las Elecciones Regionales y Municipales 2026, el plazo de afiliación para participar en las elecciones primarias vence el 7 de diciembre de 2024. En ambos casos se precisa que se trata de una excepción al plazo dispuesto en el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

La vigencia de la presente ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo, con el mandato contenido en su artículo 31, que reconoce el "derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica". Con la propuesta planteada, se busca generar una medida excepcional que responda al contexto objetivo que acompañará a las próximas elecciones, generales, regionales y municipales; donde se procure la convocatoria de candidatos idóneos que permitan fortalecer el régimen democrático.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reforzar la eficiencia de las medidas que afianzan la representación democrática, es beneficiosa para la población, pues ésta verá garantizados sus derechos políticos; especialmente, el derecho a ser elegido mediante una organización política. Es una medida proporcional que, además de no generar un gasto al erario nacional, promueve la participación política de la ciudadanía; lo que tendrá un impacto positivo en el establecimiento de incentivos para que los asuntos públicos se socialicen y produzcan el interés en los ciudadanos.

Asimismo, el Estado, al actuar como un verdadero promotor y garante de derechos, en el marco del principio de razonabilidad, verá fortalecida su legitimidad frente a la población, lo que tendrá correlato en su autoridad y

solvencia para emprender las medidas que guardan relación genuina con el interés público.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: "Democracia y Estado de Derecho", en el punto 1, referido al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el objetivo I sobre Democracia y Estado de derecho, política de Estado 1, sobre Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho, que considera el "Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado"

Lima, septiembre de 2024.