



## PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El congresista **Edward Málaga Trillo**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

### FÓRMULA LEGAL

#### LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

#### **Artículo único. Modificación del primer párrafo del artículo 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas**

Se modifica el primer párrafo del artículo 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los términos siguientes:

“Artículo 42. Conducta prohibida en la propaganda política

Los candidatos, **así como quienes tengan la condición de precandidatos desde la proclamación de los resultados del proceso de democracia interna de las organizaciones políticas**, en el marco de un proceso electoral, están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos, dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción, enseres del hogar u otros bienes, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

[...]”.

Lima, 22 de diciembre de 2025

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### Identificación del problema público

La Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), en su artículo 42, prohíbe la entrega o promesa de entrega de dádivas por parte de los candidatos en el marco de un proceso electoral, con la finalidad de proteger la libertad del sufragio y la equidad en la competencia política. No obstante, la redacción vigente de dicha disposición presenta una indeterminación normativa respecto al momento en que se activa la prohibición, particularmente en relación con la etapa de democracia interna de las organizaciones políticas.

En la práctica electoral reciente, esta indeterminación ha permitido que precandidatos que participan en procesos internos realicen conductas de entrega o promesa de bienes militantes o simpatizantes, sin que dichas acciones sean objeto de fiscalización o sanción efectiva, pese a que cumplen una función equivalente a la propaganda electoral y generan ventajas competitivas indebidas.

Este escenario ha dado lugar a una zona de riesgo institucional, en la cual prácticas de clientelismo política pueden reproducirse bajo la apariencia de actividades internas partidarias, afectando la integridad del sistema democrático y debilitando el rol de los partidos políticos como canales de representación.

2

#### Estado actual de la situación jurídica que se pretende modificar

El artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas circunscribe expresamente la prohibición de dádivas a los “candidatos en el marco de un proceso electoral”, sin definir de manera expresa si dicha condición comprende a los precandidatos proclamados en proceso de democracia interna.

Si bien el sistema electoral peruano reconoce la democracia interna como un componente esencial del proceso electoral -organizada y supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y fiscalizada por el Jurado Nacional de Elecciones-, no existe una regla clara que extienda la prohibición de dádivas a esta fase.

La jurisprudencia electoral ha intentado cubrir parcialmente este vacío. En la Resolución 196-2016-JNE (que confirma la Resolución 024-2016-JEE-LC1/JNE), el Jurado Nacional de Elecciones sostuvo que la condición de candidato no se limita a la inscripción formal, sino que puede configurarse desde la elección interna, a fin de evitar que conductas prohibidas queden fuera de control. Sin embargo, dicho criterio no ha sido positivizado de manera expresa en la ley, lo que genera incertidumbre jurídica, discrecionalidad administrativa y litigiosidad electoral.

Asimismo, el debate público reciente ha puesto en evidencia la existencia de interpretaciones divergentes sobre el ámbito de aplicación del artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas. En ese contexto, resulta pertinente reconocer el aporte del periodismo de investigación, que ha contribuido a visibilizar posibles vacíos normativos en la regulación de

la entrega o promesa de dádivas durante etapas previas a la inscripción formal de candidaturas. En particular, informes periodísticos difundidos por el diario [Peru21](#) han alertado sobre la necesidad de revisar y precisar el alcance temporal de dicha prohibición, a fin de evitar zonas de indefinición que puedan afectar la equidad y transparencia de los procesos electorales.

En consecuencia, el estado actual del derecho no garantiza un tratamiento uniforme ni previsible frente a conductas que, por su naturaleza y finalidad, inciden directamente en la competencia electoral.

### **Nuevo estado que genera la propuesta normativa**

La propuesta de modificación del primer párrafo del artículo 42 de la LOP incorpora expresamente a los precandidatos proclamados en los procesos de democracia interna dentro del ámbito subjetivo y temporal de la prohibición de dádivas.

Con ello, se establece de manera clara que la restricción es aplicable desde la población de los resultados del proceso de democracia interna, manteniéndose vigente durante todo el proceso electoral.

Este nuevo estado normativo:

- Elimina la ambigüedad interpretativa existente.
- Cierra espacios de elusión normativa
- Asegura coherencia entre la regulación de la propaganda electoral y la democracia interna.
- Fortalece la igualdad de condiciones entre competidores políticos.

3

Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

- a) Necesidad. La modificación resulta necesaria para evitar que la democracia interna sea utilizada como un espacio exento de controles, en el cual se reproduzcan prácticas de clientelismo que la ley busca erradicar durante la campaña electoral formal. Sin una delimitación temporal clara, la finalidad del artículo 42 se ve seriamente debilitada.
- b) Viabilidad. La propuesta es jurídicamente viable, toda vez que:
  - No crea nuevas sanciones.
  - NO amplía las competencias del sistema electoral
  - No restringe derechos fundamentales de maneras desproporcionada.
  - Se limita a precisar el ámbito de aplicación de una prohibición ya existente.

Asimismo, se ajusta al principio de seguridad jurídica y al criterio de intervención normativa mínima.

- c) Oportunidad. La reforma resulta oportuna en el contexto de los próximos procesos electorales, caracterizados por:
  - Alta fragmentación partidaria.
  - Uso intensivo de recursos económicos en etapas tempranas.
  - Débil institucionalización de los partidos políticos.

Adoptar esta medida de manera anticipada permite prevenir conflictos electorales

## Análisis del marco normativo aplicables

La propuesta se enmarca en los siguientes dispositivos y principios:

- Constitución Política del Perú
  - Artículo 2: derecho a la participación política.
  - Artículo 31: sufragio libre, igual y auténtico.
- Ley 28094, ley de Organizaciones Políticas
  - Artículo 19 y siguientes (democracia interna).
  - Artículo 42 (conducta prohibida en la propaganda política).
- Jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones
  - Resolución 196-2016-JNE, que reconoce la necesidad de controlar conductas proselitistas desde etapas previas a la inscripción formal.

La modificación propuesta no contradice el marco normativo vigente, sino que lo desarrolla y armoniza conforma a los fines constitucionales de integridad, transparencia y equidad electoral.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La modificación propuesta al primer párrafo del artículo 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, no genera contradicciones ni incompatibilidades con el ordenamiento jurídico nacional vigente, sino que precisa y desarrollo una prohibición ya existente, fortaleciendo su coherencia interna.

4

En particular:

- No deroga ni altera el régimen sancionador vigente previsto en los artículos 42-A y concordantes de la LOP
- No modifica las competencias del Jurado Nacional de Elecciones, los Jurados electorales Especiales ni de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- No introduce nuevos tipos infractores, sino que delimita con mayor claridad el ámbito subjetivo y temporal de una conducta ya prohibida.

La vigencia de la norma contribuirá a una aplicación uniforme y previsible del artículo 42, reduciendo la discrecionalidad interpretativa y fortaleciendo la seguridad jurídica en los procesos electorales, especialmente en lo referido a la democracia interna de las organizaciones políticas.

## III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA PROPUESTA

### Costos de la implementación

La propuesta no genera costos económicos adicionales para el Estado, dado que:

- No crea nuevas entidades, procedimientos ni cargas administrativas.
- Utiliza los mecanismos de fiscalización y sanción ya existentes en el sistema electoral.
- No requiere asignaciones presupuestales adicionales.

Desde la perspectiva de las organizaciones políticas y los actores electorales, la modificación implica únicamente un ajuste conductual, consistente en abstenerse de prácticas de entrega o promesa de dádivas desde la proclamación de resultados de democracia interna.

### **Beneficios esperados**

Los beneficios institucionales y sociales de la propuesta superan ampliamente cualquier costo indirecto:

- Reducción del clientelismo político, incluso en etapas tempranas del proceso electoral.
- Fortalecimiento de la democracia interna de los partidos políticos, promoviendo competencia basada en propuestas.
- Igualdad real de condiciones entre precandidatos, evitando ventajas indebidas asociadas al poder económico.
- Mayor confianza ciudadana en la limpieza e integridad de los procesos electorales.

En términos de análisis costo-beneficios regulatorio, la propuesta presenta un alto beneficio institucional con costo fiscal nulo, lo que la convierte en una intervención normativa eficiente y razonable.

## **IV. INCIDENCIA AMBIENTAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa no tiene incidencia ambiental directa ni indirecta, por cuanto: no regula actividades productivas; no genera impactos sobre ecosistemas, biodiversidad ni calidad ambiental; y no implica obras, servicios o procesos con externalidades ambientales.

En consecuencia, no resulta exigible la evaluación de impacto ambiental ni la adopción de medidas de mitigación, conforme a los criterios usuales de análisis legislativo.

## **V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La propuesta se encuentra plenamente alineada con la Agenda Legislativa del Congreso de la República en materia de: Reforma política y fortalecimiento del sistema democrático; integridad, transparencia y lucha contra prácticas que distorsionan la voluntad popular; y fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

Asimismo, guarda relación directa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en particular:

Política de Estado 1, sobre fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho, al promover procesos electorales transparentes y equitativos.

Política de Estado 2: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Política de Estado 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, al desalentar el uso de incentivos económicos para la captación de apoyo político.