Proyecto de Ley N° 4042/2022-CR

El Congresista de la República que suscribe, Alejandro Enrique Cavero Alva, miembro del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa contenido en el artículo 107° de la Constitución Política presenta el siguiente

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, A FIN DE FORTALECER LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
24 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora 12:40

Artículo 1°.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto fomentar la institucionalidad ideológica y fortalecer las organizaciones políticas constituidas formalmente.

Artículo 2°.- de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Se modifica el artículo 13° de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, el cual tiene la siguiente redacción:

" Artículo 13. Causales de la cancelación de la inscripción de un partido político

La inscripción de un partido político se cancela en los siguientes casos:

a) Si, al concluirse el último proceso de elección general, no se hubiera alcanzado al menos cinco (5) representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.

b) En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos **cinco** por ciento (**5%**) de los votos válidos.

c) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de disolución. Para tal efecto, se acompañan los documentos respectivos legalizados.

d) Por su fusión con otra organización política, según decisión interna adoptada conforme a ley y a su estatuto. Para tal efecto, se acompañan los documentos legalizados donde conste el acuerdo.

e) Cuando no participe en elecciones de alcance nacional o retire todas sus listas de candidatos del proceso electoral correspondiente.

f) Cuando el partido político no participe en las elecciones regionales en, por lo menos, tres quintos (3/5) de las regiones; y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad (1/2) de las provincias y un tercio (1/3) de los distritos a nivel nacional."

Artículo 3°.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 10 de enero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/01/2023 10:47:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/01/2023 17:54:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/01/2023 17:54:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2023 18:57:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2023 22:34:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2023 11:48:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2023 10:24:08-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente iniciativa legislativa es fortalecer la institucionalidad ideológica y doctrinaria de las organizaciones políticas en el país. Además, esta iniciativa busca contribuir al fortalecimiento del deficiente sistema de partidos políticos que tiene actualmente el Perú, particularmente con relación a su fragmentación y carencia de notables liderazgos políticos. En este sentido, el presente Proyecto de Ley propone la modificación de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el fin de eliminar el incentivo perverso que existe actualmente en torno a la inscripción de los partidos y a la realización de alianzas electorales. De esta forma, se propone que se modifique dicha normativa para que los partidos políticos no tengan que superar un porcentaje superior al 5% como lo estipula dicha ley, en torno a la realización de alianzas electorales durante las elecciones.

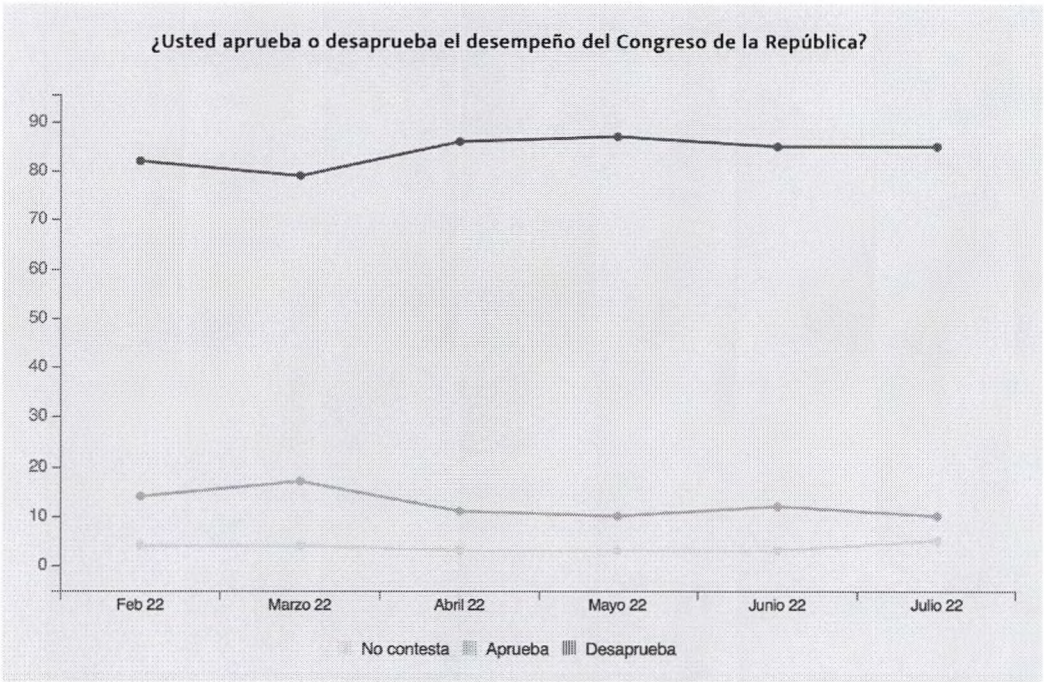
En este sentido, se propone modificar el artículo 13° de la Ley N° 28094, la cual define las causales de la cancelación de la inscripción de un partido político. Esta modificación contempla que, en el caso de una participación en una alianza electoral, los partidos políticos que la conformen solo pierden su inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) si es que la alianza electoral no supera al menos el 5% de los votos válidos, igual que la de cualquier partido político que participe de las elecciones de forma independiente.

Así, la presente iniciativa legislativa busca promover las alianzas electorales entre organizaciones políticas que tengan objetivos políticos similares o una ideología en común, con el fin de fortalecer las opciones electorales que tiene la ciudadanía en los comicios electorales. Asimismo, se busca promover el fortalecimiento de las opciones electorales en un entorno deficiente de partidos políticos fragmentados y sin objetivos claros y significativos con relación a su ideología.

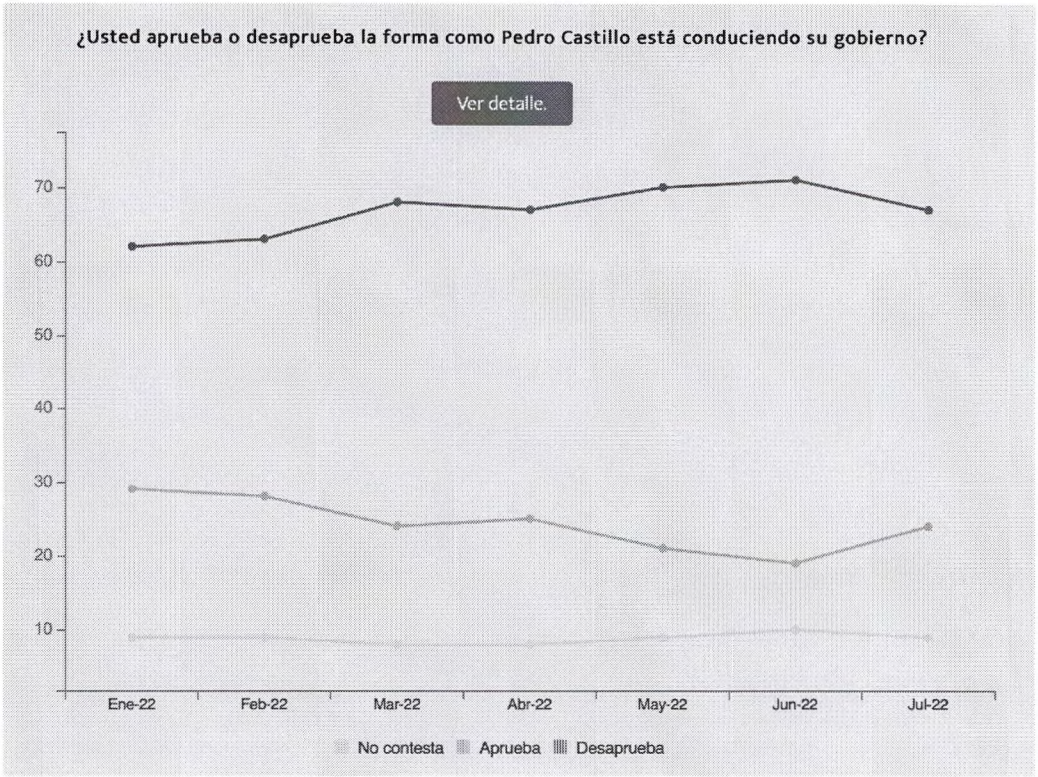
II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

a) Contexto de representación electoral deficiente

Es evidente que, en la actualidad, el Perú está sumido en una severa crisis de representación política que afecta profundamente a los partidos políticos. Existe una sostenida desconexión entre el bienestar ciudadano y el desenvolvimiento de los candidatos y partidos políticos en la esfera pública. Por este motivo, la ciudadanía —en su mayoría— no percibe que las organizaciones políticas promuevan sus intereses de forma transparente, honesta y eficiente. En este sentido, por ejemplo, una encuesta publicada en julio de este año por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) reveló que el Congreso de la República ha mantenido un alto nivel de desaprobación, alcanzando un pico de 87% en mayo del presente año. Asimismo, con relación al Poder Ejecutivo, la situación es similar. Según la misma encuesta publicada por el IEP, la desaprobación del entonces presidente de la República Pedro Castillo alcanzó un pico de 71% en junio del presente año, manteniéndose sumamente elevada durante todo el año. Los gráficos con la información completa de la encuesta se muestra a continuación:



Fuente: *La República Data.* Disponible en https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-aprobacion-desaprobacion-peru-presidente-congreso-de-la-republica/julio-2022/



Fuente: *La República Data.* Disponible en https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-aprobacion-desaprobacion-peru-presidente-congreso-de-la-republica/julio-2022/

Es evidente que la situación actual de los partidos políticos genera una enorme desaprobación por parte de la ciudadanía, la cual se traduce también en un denotado desinterés y ausentismo en las elecciones. En torno al ausentismo, se puede ver que este ha ido aumentando considerablemente en las elecciones recientes. Por ejemplo, el ausentismo registrado en los procesos electorales para el Congreso de la República ha ido en un aumento sostenido, pasando de 18,02% en las elecciones del año 2000 a 29,95% en las últimas elecciones generales del 2021[1]. Esto, a pesar de que no asistir a votar conlleva una multa de acuerdo a la normativa vigente.

En este sentido, es notorio que el actual sistema de partidos políticos es deficiente ya que no está generando una relación positiva entre el desenvolvimiento de los políticos y los objetivos de bienestar de la ciudadanía. Por este motivo, es imperativo que se discutan las reformas políticas necesarias que resuelvan el severo problema de fragmentación y aborden el enorme descontento de la población con respecto a las organizaciones políticas.

[1] Hidalgo, M. (2021). *Congresopedia: Veinte años de un sistema parlamentario fallido.* Lima: Editorial Planeta Perú.

b) Fragmentación ideológica

En un contexto utópico, los partidos políticos deben ser vehículos que reúnan a individuos con una misma perspectiva y visión sobre los objetivos políticos que debe seguir el país en el corto, mediano y largo plazo. Por ende, los partidos políticos ofrecen distintas opciones a los electores durante las elecciones, siendo estos los que elijan qué curso político debe seguir el país.

Desafortunadamente, el contexto político en el Perú se aleja de sobremanera de esta realidad utópica en torno al funcionamiento de los partidos. En el país, los partidos políticos no logran consolidar una doctrina o ideología definitiva, sino que son muchas veces utilizados como vehículos para promover candidaturas de individuos más allá de la ideología o los planes de campaña. Esto, incluso, se hace evidente en las propias denominaciones de los partidos, como en el caso del partido político Peruanos por el Kambio, por ejemplo, el cual lleva las iniciales de su entonces líder el expresidente Pedro Pablo Kuczynski. Asimismo, en la actualidad existen partidos cuya doctrina es sumamente escasa o aquellos que son efímeros. Pocos partidos políticos han logrado posicionarse como opciones viables que perduren en el tiempo a través de una doctrina firme, más allá de liderazgos individuales o contextos históricos. En este sentido, quizá el APRA el PPC o Acción Popular son las opciones que más destacan, pero desafortunadamente la ciudadanía también ha perdido el interés en apoyar partidos políticos con una reputación más tradicional como estos debido a escándalos de corrupción o a la pérdida de su relevancia política.

Por ende, el Perú atraviesa actualmente un contexto sumamente perjudicial en torno a la fragmentación de los partidos políticos. Los que han logrado mantener su inscripción han perdido respaldo de la población, algunos de los más tradicionales —como el PPC, por ejemplo— incluso han perdido su inscripción y aquellos que han tenido un notable logro en las elecciones —como Perú Libre, por ejemplo— son partidos políticos efímeros que no logran sostenerse en el tiempo. En el caso de las elecciones generales del 2021, se presentaron 24 partidos políticos a la contienda electoral[2]. Esto es perjudicial ya que la mayoría de estas

[2] Disponible en https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/elecciones-2021-candidatos-presidenciales-comicios-generales-nndd-ecvisual-ecpm/index.html

opciones políticas no cuentan con una ideología institucionalizada o un plan claro sobre el rumbo que debería seguir el país. Asimismo, ante un contexto en el cual la ciudadanía ha perdido interés en el desenvolvimiento público de los partidos políticos, tener un panorama de partidos políticos tan fragmentado no es idóneo para consolidar un sistema de partidos políticos que se asemeje al que tienen la mayoría de países democráticos desarrollados. En este sentido, la normativa electoral —como la Ley 28094, por ejemplo— debe contemplar los incentivos necesarios para que los partidos por una doctrina en común puedan colaborar juntos en una alianza, la cual simplifique el proceso electoral y le facilite al ciudadano la decisión de optar por el plan político de su preferencia. Si el panorama político continúa fragmentándose aún más, esta decisión generará un desgaste y un desinterés mayor de la población con respecto a la vida política del país. Por ende, el presente Proyecto de Ley busca eliminar el incentivo perverso de la Ley 28094 para, de forma contraria, promover las alianzas electorales en las elecciones.

Asimismo, se puede notar también que el contexto actual con relación al funcionamiento de los partidos políticos es marcadamente distinto al que existía antes de la instauración de un porcentaje adicional al 5% en torno a la realización de alianzas electorales. En el pasado, antes de la entrada en vigencia diversas modificaciones a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, los partidos políticos que operaban como cascarones sin un liderazgo e ideología concreta, podrían sumarse a alianzas electorales con el único fin de mantener su inscripción. Por este motivo, se vio conveniente incrementar la valla electoral para las alianzas electorales, con el objetivo de evitar que partidos políticos poco relevantes mantengan su inscripción a través de la conformación de alianzas. Sin embargo, la reforma de la Ley N° 28094 propició, entre otros cambios, que los partidos políticos demuestran un funcionamiento real en términos de comités, militantes y liderazgo partidario, más allá de la valla electoral. En este sentido, en la actualidad el incremento de la valla electoral para las alianzas electorales se consolida como un incentivo perverso para poder revertir la fragmentación ideológica que existe actualmente en el sistema de partidos políticos en el país. Por ende, la presente iniciativa legislativa propone una nueva modificación a la Ley No, 28094 para revertir la penalización que existe actualmente en torno a la valla electoral para los partidos políticos que conformen alianzas durante los procesos electorales.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo modificar la normativa vigente en torno al funcionamiento de las organizaciones políticas, con el fin de promover las alianzas electorales entre partidos durante las elecciones. En este sentido, los principales actores que se verán afectados por esta modificación serán las organizaciones políticas mismas, así como los organismos electorales y los ciudadanos, quienes podrán elegir dentro de un panorama más reducido de alternativas políticas.

Con relación a los beneficios, la presente modificación de la Ley 28094 tendrá un impacto directo en el funcionamiento de las alianzas electorales. Así, los partidos políticos que compartan un fin doctrinario en común podrán realizar una alianza electoral sin ser penalizados por la ley y sin arriesgar su inscripción por encima de la valla del 5% de votos válidos. De esta forma, se promoverán las alianzas electorales, lo que fomentará que participen menos candidaturas y que los partidos políticos puedan generar sinergias para promover sus objetivos ideológicos. Así, se podrá tener mayor claridad con respecto a los planes de los partidos políticos y la ciudadanía podrá tomar una mejor decisión a la hora de votar, reduciendo los costos de optar por partidos políticos de dudosa trayectoria o que no tengan los cuadros políticos más idóneos para gestionar el país.

En torno a los costos, la modificación de la penalización a las alianzas electorales generará una mayor participación de los partidos políticos en alianzas. Por este motivo, los organismos electorales deberán revisar sus procesos y promover que dichas alianzas se realicen de forma transparente y de acuerdo a la normativa vigente. No obstante, la modificatoria propuesta no irroga un presupuesto extraordinario ni un mayir gasto al erario público.

IV. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente propuesta legislativa pretende crear condiciones equitativas para la participación de alianzas partidarias en comicios electorales, de manera que no estén en desventaja frente a cualquier otra organización. Más aún, consigue una concordancia lógica y necesaria dentro de la legislación electoral por cuanto la Ley Orgánica de Elecciones no distingue entre la valla

electoral de las alianzas y los partidos para lograr representantes ante el Congreso de la República. Así, el artículo 20° de dicha norma establece que "Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional", sin establecer disposición distinta para el caso de alianzas. No existe razón alguna para aplicar una regla distinta para un caso u otro.

Las condiciones de equidad en la contienda electoral resultan adecuadas para cumplir con los derechos protegidos por nuestra Constitución Política y evitan que se pueda llegar a una situación absurda como que una alianza que logra representación congresal resulte con la inscripción cancelada.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La modificación contenida en el proyecto se encuentra vinculada específicamente con el Acuerdo Nacional en las políticas referidas a democracia y estado de derecho, particularmente en cuanto al fortalecimiento del régimen democrático, así como la democratización de la vida política y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Respecto del fortalecimiento del régimen democrático, sin duda que equiparar las reglas para todos los participantes contribuye a fortalecer la democracia en nuestro país, cuanto más claras y equitativas resulten las leyes electorales, más transparentes y confiables son los resultados electorales, que a su vez generan mayor confianza en el sistema electoral.

En cuanto a la democratización de la vida política, al brindar un ambiente de seguridad jurídica y transparencia habrá más actores dispuestos a participar de la vida política del país, en todas sus instancias, acercando la política a grupos sociales que hoy no se han involucrado. Cuanto mayor oferta electoral exista, la población se sentirá más dispuesta a informarse y a llevar un voto informado a las elecciones, obligando a su vez a los candidatos a comunicarse más, a hacer propuestas más serias y a sentirse en la obligación de cumplir con lo ofrecido.

Finalmente, no cabe duda que equiparar las condiciones de participación fomentará que partidos políticos consideren la opción de una alianza electoral en momentos en que eso resulte más conveniente, en lugar de abstenerse de participar, o de participar de manera informal ya que la alianza formal conlleva mayor exigencia, poniendo en peligro la inscripción del partido ante el Registro de Organizaciones Políticas.