Proyecto de Ley N° 4835/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

ALEJANDRO SOTO REYES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
27 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 6:16 pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LEY 28094, SOBRE PLAN DE GOBIERNO

El Congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LEY 28094, SOBRE PLAN DE GOBIERNO

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Artículo 2. Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad garantizar el adecuado contenido del Plan de Gobierno de las organizaciones políticas.

Artículo 3. Modificación del artículo 23-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas
Se modifica el artículo 23-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el siguiente texto:

> "**Artículo 23-A.- Entrega de Plan de Gobierno y Publicación**
> Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que presentan candidatos, según sea el caso, a elecciones generales, regionales o municipales, al momento de presentación de sus respectivas listas para su inscripción deberán cumplir con entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno del nivel que corresponda.
> Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales publican su Plan de Gobierno en su respectiva página web y lo mantienen durante todo el período para el cual participaron en el proceso electoral.
> El Jurado Nacional de Elecciones incorpora a su página web los Planes de Gobierno de dichas organizaciones políticas durante todo el proceso electoral general, regional o municipal, según sea el caso. Posteriormente mantiene sólo el de las organizaciones políticas con candidatos elegidos, durante todo su período de gobierno.

El Plan de Gobierno no puede contravenir disposiciones constitucionales ni legales; asimismo no debe incurrir en plagio. En caso de incumplimiento, la organización política será sancionada con una multa de hasta cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias.

No se admitirá la inscripción de candidatos de partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que incumplan con lo dispuesto en el presente artículo.

La obligación de presentar el Plan de Gobierno es de aplicación para las elecciones de los representantes ante el Parlamento Andino, en lo que se refiere a las propuestas que llevarán al citado Parlamento."

Lima, 26 de abril de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HEIDINGER BALLESTEROS Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/04/2023 11:04:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/04/2023 17:10:06-0500

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2023 15:17:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2023 15:18:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2023 17:28:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/04/2023 17:27:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2023 17:50:18-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El numeral 17 del artículo 2 de la Constitución establece el derecho a participar de forma individual o asociada en la vida política del país:

> "**Artículo 2**. Toda persona tiene derecho
> (...)
> 17. **A participar, en forma individual o asociada, en la vida política**, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum." (Resaltado agregado)

Asimismo, el artículo 35 de la Constitución establece que las organizaciones políticas son conformadas por ciudadanos, quienes ejercen sus derechos a participar en la vida política del país:

> "**Artículo 35.** Los **ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas**, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.
> Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.
> El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas.
> El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad.
> El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.
> Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto." (Resaltado agregado)

En atención a dicha norma constitucional se emitió la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, por medio de la cual se regula el funcionamiento de dichas organizaciones, entre ellas, los partidos políticos. Al respecto, la mencionada norma legal establece lo siguiente:

> **"Artículo 1.- Definición**

> Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.
> Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.
> La denominación "partido" se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley."

A través de dichas organizaciones los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en la vida política del país, en consonancia con el modelo democrático en el que nos adscribimos.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

> "13. Nuestro Estado constitucional permite que sus ciudadanos puedan participar en los procesos electorales tanto de manera activa (elector) como de forma pasiva (candidato), de conformidad con el artículo 2, inciso 17 de la Constitución. En esa perspectiva, 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 este no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado (cfr. sentencia emitida en el Expediente 05741-2006-PA/TC, fundamento 3).
> 14. **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."[1] (Resaltado agregado)

El derecho a elegir y ser elegido se garantiza gracias a una serie de reglas establecidas en la normativa. Así, por ejemplo, se establecen requisitos a cumplir por las organizaciones políticas, reglas para el financiamiento, entre otras que deben ser cumplidas a fin de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos políticos.

Uno de los aspectos que regula la normativa electoral se encuentra relacionado con el plan de gobierno de las organizaciones que postulan a

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 02156-2022-PA/TC.

un proceso electoral. Así, el artículo 23-A de la Ley de Organizaciones Políticas dispone lo siguiente:

> **"Artículo 23-A.- Entrega de Plan de Gobierno y Publicación**
> Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que presentan candidatos, según sea el caso, a elecciones generales, regionales o municipales, al momento de presentación de sus respectivas listas para su inscripción deberán cumplir con entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno del nivel que corresponda.
> Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales publican su Plan de Gobierno en su respectiva página web y lo mantienen durante todo el período para el cual participaron en el proceso electoral.
> El Jurado Nacional de Elecciones incorpora a su página web los Planes de Gobierno de dichas organizaciones políticas durante todo el proceso electoral general, regional o municipal, según sea el caso. Posteriormente mantiene sólo el de las organizaciones políticas con candidatos elegidos, durante todo su período de gobierno.
> No se admitirá la inscripción de candidatos de partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que incumplan con lo dispuesto en el presente artículo.
> La obligación de presentar el Plan de Gobierno es de aplicación para las elecciones de los representantes ante el Parlamento Andino, en lo que se refiere a las propuestas que llevarán al citado Parlamento."

Nótese que se establecen disposiciones relativas al plan de gobierno, pero no se ha establecido requisitos consistentes con el Estado Constitucional de Derecho de forma expresa y que garanticen que el contenido de tales planes respete el sistema democrático. En tal sentido, la presente propuesta plantea, en primer lugar, que el Plan de Gobierno no puede contravenir disposiciones constitucionales ni legales puesto que naturalmente, al ser propuestas programáticas, deben guardar concordancia con lo establecido en la Constitución y cualquier norma del sistema jurídico; en segundo lugar, se plantea que el Plan de Gobierno no debe incurrir en plagio, ya que se tratan de propuestas que deben respetar las pautas elementales de autoría, alguien que quiere presidir algún nivel de gobierno, no puede robar ideas.

Finalmente, se propone que en caso se incumpla con lo dispuesto sobre el Plan de Gobierno, la organización política será sancionada con una multa de hasta cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias, en el entendido que las sanciones deben ser disuasivas.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta tiene como objeto modificar la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas con la finalidad de optimizar el cumplimiento del Plan de Gobierno de las organizaciones políticas. Para ello se propone modificar el artículo 23-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas a fin de precisar que el Plan de Gobierno no puede contravenir disposiciones constitucionales ni legales; asimismo se plantea que el Plan no debe incurrir en plagio. La consecuencia que se propone en caso de incumplimiento es que la organización política sea sancionada con una multa de hasta cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias.

Dicha modificación guarda concordancia con el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución que establece el derecho a participar de forma individual o asociada en la vida política del país; y con el artículo 35 de la Constitución establece que las organizaciones políticas son conformadas por ciudadanos, quienes ejercen sus derechos a participar en la vida política del país.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En tal sentido, el presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores:

Actores	Beneficios	Costos
Ciudadanos	- Mejor ejercicio de sus derechos políticos.	No aplica
Organizaciones políticas	- Garantizan que sus propuestas incluidas en sus planes de gobierno se encuentran conforme a la Constitución y la ley.	No aplica

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado I del Acuerdo Nacional relativa a "Democracia y Estado de Derecho". Al respecto la Política de Estado 2 sobre "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos" dispone lo siguiente:

> "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.

> 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."

Asimismo, la presente propuesta está vinculada al punto "Modificación a la normativa electoral" (punto 8) de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.