



## **Comisión de Constitución y Reglamento**

# **INFORME FINAL DEL GRUPO DE TRABAJO DE REFORMA INTEGRAL DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LEGISLACIÓN ELECTORAL**

<b>Javier Diez Canseco Cisneros</b>	<b>Presidente</b>
<b>Teófilo Gamarra Saldívar</b>	<b>Miembro</b>
<b>Luz Salgado Rubianes</b>	<b>Miembro</b>
<b>Javier Bedoya de Vivanco</b>	<b>Miembro</b>
<b>Javier Velásquez Quesquén</b>	<b>Miembro</b>
<b>Marco Falconí Picardo</b>	<b>Miembro</b>
<b>Vicente Zeballos Salinas</b>	<b>Miembro</b>

**JULIO 2012**

## **INFORME FINAL DEL GRUPO DE TRABAJO DE REFORMA INTEGRAL DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LEGISLACIÓN ELECTORAL**

El presente informe es el fruto del trabajo de los congresistas Javier Diez Canseco (presidente), Teófilo Gamarra, del Partido Nacionalista, Luz Salgado Rubianes, de Fuerza 2011, Javier Bedoya de Vivanco, de Unidad Nacional, Javier Velásquez Quesquén del Partido Aprista Peruano, Marco Falconí Picardo, de Perú Posible y Vicente Zeballos Salinas, de Solidaridad Nacional; integrantes del “Grupo de trabajo de reforma integral de la ley de partidos políticos y de la legislación electoral” de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (en adelante Grupo de Trabajo), quienes se reunieron en trece sesiones de trabajo entre los meses de diciembre del 2011 y mayo del 2012<sup>1</sup>.

La elaboración de este documento contó con la valiosa asesoría técnica del doctor Fernando Tuesta Soldevilla.

El presente grupo de trabajo se constituyó el 22 de noviembre del 2011, en la Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, ha pedido del congresista Javier Diez Canseco en el marco del debate del proyecto de ley que proponía la eliminación del voto preferencial. La discusión sobre los beneficios y los aspectos negativos de la mencionada propuesta abrió el debate respecto de la necesidad de una reforma integral del sistema de partidos políticos y la creación de un sub grupo de trabajo que plantee una propuesta de la legislación de partidos políticos y la legislación electoral.

En razón de ello, el Grupo de Trabajo se planteó el objetivo general de impulsar la consolidación y profundización del sistema democrático y del sistema de partidos políticos, proponiendo aportes normativos que promuevan:

- a. La construcción de partidos políticos que efectivamente constituyan canales democráticos de participación ciudadana.
- b. La modernización de las instituciones políticas y la institucionalización de la transparencia en la cultura organizativa de dichas instituciones.
- c. La construcción de una relación efectiva y fluida entre el elector y el representante que contribuya a la formación de una relación entre los ciudadanos y las instituciones.

En el desarrollo de sus actividades el Grupo de Trabajo, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, realizó reuniones descentralizadas en las ciudades de Chiclayo y Arequipa. De la misma manera, se desarrollaron reuniones de trabajo organizadas por la Asociación Civil Transparencia, con medios de prensa, así como con representantes de los partidos políticos. El Grupo de Trabajo también participó en el Seminario Internacional “El Financiamiento de la Política”, organizado por IDEA Internacional y el Congreso de la República.

El presente informe tiene dos partes. Una primera, que tiene que ver exclusivamente con los artículos de la Ley de Partidos Políticos. Una segunda, que hace referencia a diversos artículos sobre normas electorales que el “Grupo de Trabajo de Reforma Integral de la Ley de Partidos Políticos y la legislación electoral”, ha considerado necesario abordar. El informe incorpora, las opiniones y observaciones enviadas por los congresistas Javier Bedoya de Vivanco, Luz Salgado Rubianes. Vicente Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén y esta presidencia; así como

---

<sup>1</sup> El 22 de noviembre del 2011, en la Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, se aprobó por unanimidad la conformación del referido grupo de trabajo.

de la Asociación Civil Transparencia, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

## **I. PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL GRUPO DE TRABAJO**

Entre los meses de diciembre del 2011 y mayo del 2012, el Grupo de Trabajo ha realizado trece sesiones de trabajo.

En la primera sesión, realizada el 9 de diciembre del 2011, el Grupo de Trabajo aprobó su Plan de Trabajo, en él se precisaron los ejes temáticos sobre los que se deberían plantear propuestas de reforma y las principales actividades que el Grupo de Trabajo debería realizar, entre ellas:

- a) Identificar el conjunto de normas y jurisprudencias (Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones) que regulan el sistema electoral y la organización y funcionamiento de los partidos políticos.
- b) Establecer un mapa de las instituciones públicas y de los principales actores involucrados en el proceso de fortalecimiento del sistema electoral y el sistema de partidos políticos.
- c) Evaluar y analizar las principales deficiencias del ordenamiento jurídico que regula dichos sistemas e identificar las principales dificultades que afrontan las instituciones del sistema electoral.
- d) Compilar y analizar los proyectos de Ley presentados en el Congreso de la República relacionados con la reforma del sistema electoral y el sistema de partidos políticos.
- e) Evaluar las propuesta de reforma política elaboradas por la sociedad civil y las instituciones académicas y especializadas.
- f) Recabar la opinión de los representantes de los partidos políticos y expertos sobre la reforma política.
- g) Compilar la legislación comparada en materia electoral y política.
- h) Realizar foros, mesas de trabajo o audiencia públicas sobre el trabajo y los avances del Grupo de Trabajo.
- i) Elaborar un informe que plantea una propuesta de reforma integral de la ley de partidos políticos y la legislación electoral.

En los seis meses de trabajo el Grupo ha podido realizar con éxito cada una de estas actividades. En efecto, con el apoyo de la Dirección de Apoyo a Comisiones del Congreso de la República, de la Asociación Civil Transparencia, del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electores se realizó una recopilación de las normas que regulan nuestro sistema electoral y de partidos políticos y de la legislación electoral de todos los países de la región.

Del mismo modo, el Grupo de Trabajo ha recabado la opinión y las propuestas de reforma de los principales actores institucionales en el debate de la reforma de la ley de partidos políticos y la legislación electoral. En ese sentido, se recibieron los aportes de Fernando Tuesta Soldevilla (en la segunda sesión realizada el 16 de enero del 2012), Santiago Pedraglio (en la tercera sesión realizada el 20 de enero del 2012), Hugo Sivina Hurtado, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (en la cuarta sesión realizada el 30 de enero del 2012), Magdalena Chu Villanueva, Jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en la quinta sesión realizada el 02 de marzo del 2012), Rene Galarreta Achahuanco (Secretario Nacional de la Juventud), Jennie Dador Tossini (Directora del Movimiento Manuela Ramos) y Carolina Garcés Miranda,

adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo (en los tres casos en la novena sesión realizada el 13 de abril del 2012).

El Grupo de Trabajo también escuchó la opinión de los partidos políticos. El 26 de abril del 2012, con el apoyo de la Asociación Civil Transparencia, se realizó una reunión con los representantes de diversos partidos políticos, entre ellos los representantes del Partido Nacionalista Peruano, Partido Aprista Peruano, Partido Popular Cristiano, Partido Somos Perú, Partido Sí Cumple, Tierra y Libertad, Movimiento Nueva Izquierda, Unión por el Perú, Partido Cambio 90 y Partido Fuerza 2011.

Con el objetivo de incluir en la agenda pública el debate sobre la reforma de la ley de partidos políticos y la legislación electoral, el Grupo de Trabajo realizó diversas actividades. El 10 de abril del 2012 se realizó, con el apoyo de la Idea Internacional, un seminario internacional denominado "Financiamiento público y control de los fondos ilícitos en política". El 17 de abril del 2012, se llevó a cabo una reunión de trabajo con periodistas de diversos medios de comunicación, entre ellos Juan Paredes Castro, Guido Lombardi, Rosana Cueva, Jaime de Althaus, Enrique Chávez, Carlos Fonseca y Patricia Montero.

Finalmente con la finalidad de incluir en la discusión a los movimientos políticos regionales, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, se realizaron mesas de trabajo y eventos públicos descentralizados en las ciudades de Arequipa y Chiclayo. Los días 20 y 21 de abril del 2012, en la ciudad de Arequipa, se realizó una reunión de trabajo con diversos representantes de movimientos políticos locales regionales; así como un evento dirigido al público en general en el auditorio de la Municipalidad Provincial de Arequipa. Los días 27 y 28 de abril, se realizaron eventos similares en la ciudad de Chiclayo.

Toda esta información se anexa al presente informe, entregado al Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

## **II. EJES TEMÁTICOS Y PROPUESTAS DE REFORMA QUE SE PUSIERON EN DEBATE EN EL GRUPO DE TRABAJO**

El Grupo de Trabajo ordenó el debate de la reforma integral de la ley de partidos políticos y la legislación electoral en función de ocho ejes temáticos, a saber:

- Voto preferencial
- Voto facultativo
- Democracia interna
- Financiamiento de los partidos políticos
- Propaganda electoral
- Mecanismos para garantizar la participación de las minorías y de los grupos excluidos
- Democracia representativa
- Movimientos regionales

Con ello, el Grupo de Trabajo buscaba proponer reformas legislativas que contribuyan a:

1. Fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos privilegiando la organización como condición de la legalidad de los partidos.

2. Disminuir la dispersión de la representación política debido a que un sistema con un número alto de partidos.
3. Promover la equidad entre las organizaciones políticas reduciendo las asimetrías derivadas del acceso al poder económico.
4. Fortalecer la democracia interna y promover la transparencia al interior de los partidos políticos.
5. Fomentar e incentivar la participación de los partidos regionales
6. Incentivar la fusión de los partidos y movimientos políticos para reducir la proliferación de organizaciones políticas.
7. Fortalecer la autonomía de las organizaciones políticas de los grupos de poder económicos.
8. Promover la renovación dentro de los partidos políticos.
9. Erradicar la infiltración del narcotráfico y otras actividades ilícitas en la política.

En función de ello, la Presidencia del Grupo de Trabajo planteó un conjunto de reformas legislativas relacionadas principalmente con la regulación de la constitución de partidos políticos, la democracia interna de los mismos, el financiamiento de dichas organizaciones y el voto preferencial y otros aspectos de la legislación electoral, que se articulan entre sí y de las que podemos destacar las siguientes:

#### **A. Sobre la constitución de los partidos políticos**

- Establecer solo dos niveles de organización política: los partidos nacionales y organizaciones regionales. Las listas locales sólo para candidatura de independientes en los procesos electorales municipales tendrían una regulación específica.
- Eliminar las firmas de adherentes como requisito fundamental de la constitución de partidos políticos. El balance en el que se apoya esta propuesta es que la recolección de firmas no demuestra ni implica la existencia de una estructura organizativa de los partidos, ni una efectiva vida orgánica en ellos. Por el contrario, la recolección de las mismas implica un gasto de los promotores muy significativo pero de nula eficiencia organizativa, exige un oneroso gasto público en la verificación de firmas a lo que se suman frecuentes denuncias y escándalos, en relación al tema de las firmas, que desprestigian a los partidos políticos.
- Colocar el eje de la inscripción en la demostración de una existencia efectiva de los partidos y organizaciones políticas como fuerzas organizadas, enfatizando la presentación de los comités partidarios en provincias con una rigurosa supervisión de los organismos electorales. El número no debe ser menos de la mitad de las provincias del país, con cincuenta afiliados en aquellas de treinta mil electores y cien afiliados, en las provincias superior a este número. Del mismo modo, a las organizaciones regionales, se les exige comités en todas las provincias del departamento.
- La lista de afiliados se debe constituir en el único padrón electoral.
- Presentación del Estatuto y Reglamento Electoral del partido como requisitos de inscripción, a efectos de garantizar transparencia y reglas claras a los miembros de los partidos y organizaciones políticas.
- Se modifica la causal de cancelación de un partido político, si no logra al menos siete representantes y no obtiene el 5% de los votos válidos a nivel nacional. En el caso de organizaciones regionales, la cancelación se produce si no se obtiene el 10% de los votos válidos a nivel de su circunscripción regional correspondiente.
- Alianzas electorales entre partidos nacionales y organizaciones regionales. Asimismo, la fusión de estas últimas es posible si se establece entre aquellas de departamentos contiguos y en un número de comités igual al de un partido nacional.

## **B. Sobre la democracia interna**

- Encargar a la ONPE las elecciones de candidatos a cargos públicos de los partidos y organizaciones políticas, y al JNE la función de impartir justicia electoral frente a los problemas que se produzcan en estas elecciones.
- Las elecciones internas para la elección de candidatos de los partidos y organizaciones regionales, se realizaría de manera simultánea.
- Las elecciones de las autoridades del partido, seguirían estando en manos del Comité Electoral del partido, no de la ONPE
- El sistema electoral interno, debe incluir algún método de elección individual o voto preferencial del que puedan hacer uso los inscritos en los partidos y organizaciones políticas en el momento de elegir entre las listas de candidatos que pudieran presentarse.
- La lista y el orden de candidatos que sea resultado de la elección interna, son la que deberán ser inscrita oficialmente, sin modificaciones. En el caso de alianzas electorales estas deberán respetar las prelacións establecidas, proporcionalmente, en sus respectivas organizaciones y la existencia de invitados y espacios reservados para ellos deberán ser parte de las condiciones establecidas en el acuerdo

## **C. Sobre financiamiento**

- Eliminar la tercera disposición transitoria de la ley, por lo que se proporciona financiamiento público directo para los partidos y alianzas electorales.
- Establecer un nuevo tope al financiamiento privado: doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al año por aportante.
- Prohibir el financiamiento privado de empresas contratistas del Estado, de fondos provenientes de anónimos, así como de organizaciones que realicen actividades ilícitas o agrupaciones terroristas que atenten contra el Estado de derecho.
- Incrementar las sanciones para los partidos u organizaciones que incumplan con los artículos sobre financiamiento.
- Incrementar la franja electoral de 30 a 60 días.
- La publicidad política se limita a la franja electoral pagada por el Estado. Como sucede en México, Brasil y Chile se debe prohibir la publicidad política contratada, pues esta crea un desbalance favorable para aquellos partidos y organizaciones políticas que tienen recursos económicos.
- La publicidad política contratada, en caso de que no quede prohibida, no debería superar los costos (por minuto) de la publicidad contratada por los medios de comunicación en los últimos dos años. La ONPE queda encargada de verificar el cumplimiento de estos límites.

## **D. Normas electorales**

- Sobre la base de las modificaciones en el funcionamiento de las estructuras políticas, su democratización y transparencia, eliminar el voto preferencial, para pasar al sistema de lista bloqueada y cerrada. El voto preferencial o alguna modalidad de elección individual, se incorpora a la elección interna de los partidos.
- Mantención del voto obligatorio.
- Creación de una circunscripción especial de peruanos residentes en el extranjero, en vista que carecen de representación real, pese a que en la última elección sumaban ya alrededor de 750 mil electores.

- Dividir la circunscripción de Lima Metropolitana debido al número alto de representantes, que impiden su adecuada representación. Tres alternativas: 5 circunscripciones, 12 circunscripciones o una circunscripción nacional de 20 escaños, combinadas con cualquiera de las dos primeras alternativas.
- Modificar el calendario electoral de inscripción de organizaciones, alianzas y candidatos.

No obstante, como se podrá apreciar en las líneas que siguen, pese a la amplitud del debate (trece sesiones) el Grupo de Trabajo no ha llegado a un consenso sobre un número significativo de las propuestas de modificación planteada por la Presidencia. El consenso se ha limitado:

- a. Las medidas que plantean el fortalecimiento de los comités partidarios,
- b. La regulación de la constitución de los movimiento regionales,
- c. La elevación de la valla electoral en el caso de alianzas electorales,
- d. La modificación de las sanciones establecidas para los partidos políticos que infringen las normas que regulan el financiamiento de los mismos,
- e. La eliminación de la tercera disposición transitoria de la ley (que impide el financiamiento público directo para los partidos y alianzas electorales) y
- f. La modificación del calendario electoral de inscripción de organizaciones, alianzas y candidatos.

### **III. PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA ALGUNOS ASPECTOS DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL**

#### **3.1. MODIFICACIÓN LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS**

##### **A. La regulación de los partidos políticos y la reforma**

La regulación de los partidos políticos es un tema que aparece recién hacia fines de la segunda guerra mundial. Antes se observaba una abierta hostilidad de parte del Estado, pasando por una etapa de indiferencia, legalización y, posterior, incorporación a los mecanismos del Estado.

En nuestro país, el proceso transitó el mismo camino. Si la Constitución de 1933, hacía referencia a los partidos políticos para señalar su prohibición (art. 53), la Constitución de 1979, incorpora por primera vez a los partidos políticos como instituciones centrales de la representación política, que la última Constitución de 1993, mantiene.

La regulación jurídica de los partidos políticos antes de este siglo ha sido mínima. Se reducía a su actividad electoral y, por lo tanto, sus actividades reguladas a través de las diversas normas electorales. Es recién en noviembre del 2003, veinte años después que se presentó el primer proyecto de ley, que se promulga la primera ley de partidos políticos en el Perú, la Ley No. 28094, compuesta por 6 títulos, 41 artículos y 3 disposiciones transitorias. Ello fue fruto de un esfuerzo que busco consensos de las bancadas parlamentarias de aquel entonces.

Como casi todas las leyes de partidos modernas, la norma peruana se construye sobre la base de tres grandes bloques de artículos referidos a: a) la constitución, b) democracia interna y c) financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, a poco menos de una década de dación de la ley, ésta ha sido modificada en los años 2005 y 2009, en 20 de sus artículos. Es decir, casi la mitad del total.

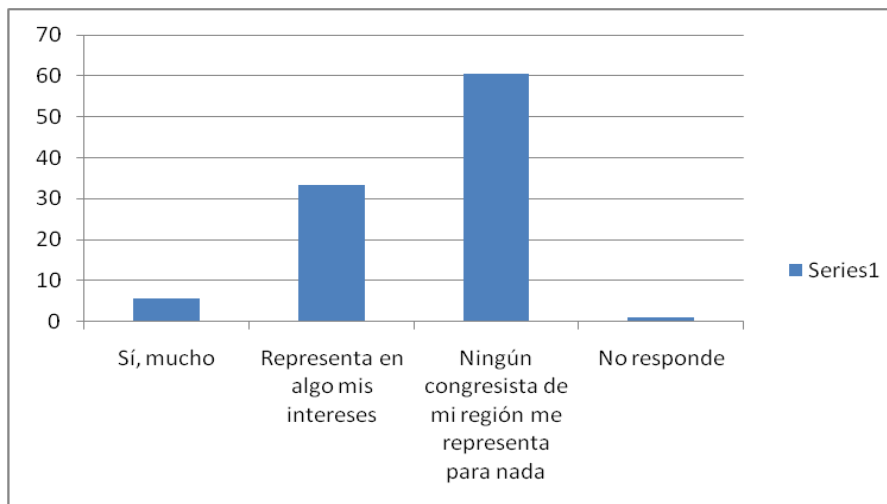
Los esfuerzos por ajustar la ley se hicieron de manera parcial, sin desarrollar un esfuerzo de mirada conjunta de la norma. Eso hizo incluso que se quebrara algunas ideas centrales de la ley, como la lógica interna del cronograma electoral, modificándolo de tal manera que creó serios problemas para la organización de las elecciones, superponiendo etapas que deben estar claramente separadas en el tiempo.

## B. Un diagnóstico del sistema partidista

Los partidos políticos tienen la función de agregar y sistematizar los variados intereses de una sociedad y representarlos. Su importancia es vital pues no existe sistema político en el que no estén presentes. Una particularidad del sistema democrático, es que la única vía de acceso al poder es a través de elecciones abiertas y competitivas. Así, los partidos se interrelacionan, creando un sistema que se fortalece o debilita en función del número que lo compone y la calidad de esa relación. Es más, la calidad de la democracia está también en función de la calidad del funcionamiento del sistema de partidos. Es claro que en el Perú las clásicas funciones de los partidos políticos se cumplen parcialmente y con problemas.

En nuestro país, los partidos políticos han crecido en número, pero no en la calidad de su funcionamiento. Como es conocido, su valoración por parte de la ciudadanía es muy baja. Este bajo desempeño tiene impacto en la evaluación que tiene la ciudadanía sobre sus instituciones representativas, así como de la propia democracia. De esta manera, la alta o baja presencia de los partidos políticos genera varios efectos en el sistema político, tanto en la canalización de intereses, la representación política, la intermediación entre la sociedad y el Estado, así como la construcción de las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y de los gobiernos sub nacionales.

**Gráfico 1: Percepción del Congreso**  
**¿Cree usted que algún congresista de su región representa sus intereses?**



Fuente: Hallazgos 2012, pág. 5 Congreso de la República, Asociación Civil Transparencia y AECI

Los principales problemas que se observa en los partidos políticos son los siguientes:

**2.1. Fraccionamiento partidario.** En el Perú el número de partidos ha crecido sin aumentar la mejora en la calidad de la representación. Hay quienes piensan que cuando un sistema tiene un número alto de partidos (arriba de 5 partidos), la funcionalidad del sistema queda impactado negativamente. Los acuerdos se dificultan y la posibilidad de crear mayorías,



variable que ayuda a la gobernabilidad, disminuye considerablemente. Si bien desde el 2000, el número de partidos políticos aparentemente ha decrecido, la realidad es que las alianzas electorales, sobre todo desde que se aplica el umbral de representación en el 2006, encubre un número más alto de ellos. Es así, que en el actual parlamento, si bien tan solo 6 agrupaciones políticas lograron superar el umbral de representación, debido a las alianzas electorales, el número de partidos asciende a 14. Esto tiene singular impacto en la conformación de la Mesa Directiva, la Agenda Legislativa, las comisiones ordinarias, así como producir las leyes más importantes, labor que se hace muy complicada, pues son muchos partidos quienes pueden ser parte de las negociaciones. En concreto, a mayor fraccionamiento, menor posibilidad de crear mayorías y concertar.

**Tabla 1: Partidos en el Congreso**

	2000	2001	2006	2011
Partidos que presentan listas parlamentarias	10	13	24	12
Partidos que consiguen escaños	10	11	7	6

**2.2. Bajo nivel organizativo.** Los partidos políticos tienen serios problemas para incorporar nuevos miembros y mantener los propios. En los últimos años se observa una deserción de sus cuadros y la organización política no ofrece incentivos para comprometerse políticamente. El número de afiliados crece en época de elecciones, pero decrece luego. Los partidos se vuelven básicamente maquinarias electorales, pero débiles. Los partidos tampoco ofrecen una mínima capacidad organizativa, a través de la que se pueda canalizar la demanda de quienes desean militar en ellos. Pero ¿cómo se puede organizar un partido si carece de espacio para su desarrollo? Los locales partidarios son casi inexistentes y esas son también señales de la ausencia cotidiana del partido. Esto remite al serio problema de la economía de los partidos. En consecuencia, el partido político se reduce y depende de su bancada parlamentaria, regional o municipal.

**2.3. Bajo nivel de cohesión interna y disciplina partidaria.** Al bajo nivel organizativo se le suma estímulos por la presencia de incentivos personales de carácter electoral. Para algunos, el voto preferencial haría sentir al congresista que el poder delegado no se lo debe al partido, sino exclusivamente a su relación con el elector. Ese nivel de autonomía, puede debilitar la cohesión en la precaria vida de la bancada parlamentaria y producir una resistencia a seguir las normas partidarias, a justificar cambios de posición o de compromisos electorales asumidos. Si bien en los partidos debe haber diferencias, en muchos casos se observa que se trata de diferencias personales. En los nuevos partidos la situación es aún más severa pues muchos se inscriben sin una organización previa, sino con un núcleo reducido de miembros alrededor del fundador, en una inscripción legal que reposa en adhesiones (firmas) y no tanto centrada en afiliaciones (militantes). No hay claros incentivos por congregar militantes.

**2.4. Distancia entre la representación nacional y provincial.** Si los partidos políticos integran los diversos intereses, su radio de acción debe ser nacional, lo que quiere decir que su representación llegue también a los niveles sub nacionales. Sin embargo, en nuestro país los partidos nacionales, que tienen la totalidad de la representación en el Congreso, cuando compiten en elecciones regionales y municipales solo consiguen 1 de cada 5 votos a manos de las organizaciones de alcance regional (departamental). Sin embargo, son muy pocas las organizaciones de este nivel que, a su vez, ganan las elecciones en la provincia

capital del departamento. En consecuencia, estamos delante de un nivel de representación con compartimentos y no interconectados. Lo que se observa es que los incentivos son mayores para que las organizaciones locales se reproduzcan en su nivel y no se propongan como objetivo, constituirse en una de alcance nacional. Es decir, el mapa de la representación muestra partidos nacionales con raíces cortas y representación sub nacional altamente atomizada.

**2.5. Alto personalismo.** Si bien los partidos políticos producen líderes que encabezan los diversos proyectos políticos, es claro que una organización que no trasciende a sus fundadores, es una organización que depende exclusivamente de ellos. Pero si la organización, además, crea normas y prácticas en las que las decisiones las toma una sola persona, estamos delante de una organización que difícilmente podrá cumplir adecuadamente las funciones propias de los partidos políticos. Esto se podrá ver claramente en el manejo de la democracia interna de la organización. En nuestro país, hemos visto transitar un sinnúmero de partidos políticos que han aparecido y desaparecido en corto tiempo, porque dependen de los avatares de su líder y fundador.

### **C. Fundamentos de las modificaciones a la ley de partidos políticos**

La presente propuesta tiene como objetivo general fortalecer el sistema partidista, incentivar a los partidos políticos a institucionalizarse y mejorar las relaciones internas como la rendición de cuentas. Esta propuesta se fundamenta en el criterio de la unicidad del tema de los partidos políticos. Es decir, se trata de modificar la Ley de Partidos, de manera integral, tomando los 3 ejes centrales que la componen: constitución, democracia interna y financiamiento. Estos tres ejes temáticos se relacionan e impactan entre sí.

Un partido que logra su inscripción debe tener la capacidad organizativa para desarrollar procesos internos de democracia, escoger y colocar candidatos de acuerdo al alcance que pretende asumir. Para ello debe ser capaz, de proveerse de recursos propios. Desarrollar democracia interna requiere que el resultado sea lo suficientemente aceptado como para distender al partido, luego de una competencia a su interior. Esto implica que el proceso interno sea confiable.

Los recursos del partido deben de tener un origen lícito, por lo que el partido debe ser capaz de resistir al dinero que pueden ofrecer las corporaciones económicas y el dinero mal habido. Mientras mejor esté institucionalizado un partido, la posibilidad de operar en esa dirección crece.

En consecuencia la propuesta de modificatoria de la ley, debe ser leída como un conjunto de propuestas que tienen el objetivo antes señalado y no como una suma de partes.

#### **1. Partidos inscritos con base organizativa**

Si el fraccionamiento y la debilidad organizativa han sido señaladas como problemas latentes de los partidos políticos, se puede observar que los requisitos de inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del JNE, no son suficiente para desincentivar a grupos que carecen de un mínimo de organización.

El tema es que, si bien la ley exige la presentación de firmas de adherentes y de comités provinciales de militantes, lo cierto es que en ambos casos los requisitos no han sido los filtros adecuados como para impedir el incremento de los partidos inscritos.

## **2. No más firmas de adherentes**

La pregunta es si la presentación de firmas de adherentes para lograr una inscripción es un requisito que realmente permite demostrar la existencia organizada de quien la solicita. Todo parece indicar que no es así.

En plena transición a la democracia, con motivo de las elecciones de 1978, la ley electoral exigía a los partidos políticos presentar 40 mil firmas de adherentes. Era el principal requisito. En 1984, el número se incrementó a 100 mil. Sin embargo, con mejores aparatos y capacidad de organización y movilización, los partidos políticos de aquel entonces, sufrían para conseguir firmas. En 1995, la ley pasó a considerar un porcentaje del padrón, 5%, es decir alrededor de medio millón de firmas. Más tarde, en el 2003, la Ley de Partidos Políticos, redujo el porcentaje al 1%, pero sobre el universo, ya no del padrón, sino de los electores que fueron a votar en la última elección. Finalmente, en el 2009, se incrementó al 3%. Lo curioso es que, a diferencia de la década de los 80, el desplome del sistema partidista trajo consigo partidos personalistas de débil organización y baja cohesión, pero llegaron a presentar, en conjunto, más firmas que los anteriores, pese a que el requisito había aumentado considerablemente. Incluso, para las elecciones del 2000, el número total de firmas presentadas, superaba al número de electores del padrón.

Pese a esta situación contradictoria, hay muchos partidos que fueron inscritos. Para las elecciones del 2006, se inscribieron 36 partidos políticos y para las últimas del 2011, el número llegó a 24. Formalmente sí cumplieron con el requisito de ley, pero realmente, otra parece la situación.

Si bien muchas firmas que se presentan son válidas, no necesariamente son verdaderas, puesto que para que una sea considerada como tal, se requiere un examen grafológico, realizado por peritos criminalísticos. Es así que la ONPE valida una firma cuando la que es presentada, se parece a la que tiene el RENIEC, en sus respectivos registros. No valora su veracidad. Muchas de ellas pueden pasar como válidas, aun cuando pueden ser firmas falsas.

En caso de una investigación sobre falsificación de firmas, salvo que se demuestre que existe una estrategia de operación de los niveles altos del partido destinada a tal fin, nadie se hace responsable del delito. El militante, voluntario o contratado, siempre puede argumentar que el ciudadano se equivocó, lo engañó o no supervisó bien. No existe penalidad efectiva y eficaz para controlar el dolo.

Este requisito ha resultado inútil para demostrar que un partido existe, de la misma manera que oneroso para el Estado, puesto que se gasta en personal, logística, administración, seguridad, equipos, programas, etc. Eliminarlo como requisito de inscripción es un paso certero. Pero debe estar necesariamente acompañado del incremento y mejor supervisión de los comités partidarios, que sí demuestran que el partido existe, dotando asimismo a los organismos electorales de una eficaz capacidad sancionadora.

## **3. Los partidos en base a comités partidarios**

La ley debe privilegiar la organización, como condición de la legalidad de los partidos. Hoy es fácil advertir la presencia de cascarones partidarios, por lo que los partidos deben ir en la búsqueda de militantes y no de firmas. Lo primero afirma la organización, lo segundo la ignora.

Si el requisito de las firmas, no ha demostrado que un partido existe y ha sido un procedimiento generalmente viciado, lo que vale la pena observar con detenimiento, son los comités partidarios. La ley exige que los partidos que pretenden acceder a la inscripción, deban acreditar 65 comités provinciales distribuidos en 17 departamentos del país, con al menos 50 miembros. Más o menos 3.250 militantes.

A diferencia de las firmas de adherentes, los comités partidarios demuestran la existencia de una organización. Sin embargo, es poco probable que se hayan supervisado adecuadamente los requisitos que acrediten la existencia de estos comités, pues es difícil pensar que para las elecciones del 2006, como las del 2011, un número tan alto de partidos superaran este filtro exigente.

Es necesario ajustar la norma para que la presentación de documentación falsa y/o adulterada sea sancionada, no solo con la negación de la inscripción, sino con la sanción de los promotores de la inscripción. Existen casos en que hacen aparecer como miembros de los comités partidarios a personas que por hacer un favor o por la compra de ese mismo favor, aparecen en los padrones. Lo que se debe obligar es que para que opere el período de tacha, se debe publicar en la página web del JNE el listado completo de los miembros del partido que solicita la inscripción.

De la misma manera que solo ellos, y no otras personas, sean los únicos con derechos y deberes y, por lo tanto, los que pueden elegir a sus dirigentes, como a los candidatos para las elecciones en que el partido esté obligado a participar. Si este es un requisito de ingreso, debe ser también un requisito de permanencia. No puede haber un partido con menos del límite mínimo de militantes.

Hoy esto no sucede, por lo que muchos partidos políticos se inscriben y no están en capacidad de colocar siquiera candidatos a elecciones nacionales y menos a las subnacionales. Pero la acreditación de la inscripción los convierte en portadores de un bien preciado que se termina ofreciendo al mejor postor, que está en la búsqueda de un partido inscrito, para candidatear.

#### **4. Partidos nacionales y subnacionales**

Una muestra más de nuestra precaria representación partidaria es su raíz corta. Vale decir, que los partidos políticos, los únicos que tienen representación en el Congreso, han ido perdiendo progresivamente el poder en los gobiernos regionales y en los municipios provinciales y distritales.

Es decir, al lado de la fragmentación partidaria, los partidos políticos no logran canalizar los variados y complejos intereses de las provincias. Si en la década del ochenta, entre AP, PPC, PAP e IU ganaban el 90% de los municipios, hoy el total de los partidos solo logran un voto de cada cinco. Por ejemplo, en las últimas elecciones regionales y municipales, los partidos políticos, solo ganaron 4 de 25 gobiernos regionales, 77 de 195 municipios provinciales y sólo 693 de 1605 municipios distritales. Es decir los partidos son más limeños que antes. Son menos capaces de integrar el conjunto de las demandas de la sociedad peruana. Este fenómeno ha

creado una ausencia partidaria, que se ha acrecentado claramente a lo largo de esta última década.

Estos espacios han sido cubiertos por organizaciones de menor alcance. Debido a las menores exigencias formales de inscripción y, por el contrario, mayores incentivos para su mantención a nivel sub nacional. Se observa la creciente proliferación de organizaciones de alcance regional (departamental), provincial y distrital, lo que lleva a una atomización partidaria extrema.

Sin embargo, si se observa con mayor detenimiento las listas locales, vale decir las de alcance provincial y distrital, también han decrecido. En el 2010, las listas locales provinciales tan solo ganaron 6 de 195 municipios provinciales y 37 de 1605 municipios distritales. Y las listas locales distritales solo ganaron, 35 municipios distritales, de un total de 1605.

Estas listas locales que tienen la responsabilidad de desarrollar una gestión pública en provincias, están libradas a su suerte. Su inscripción desaparece, por ley, cuando finaliza el proceso electoral. Son listas electorales y no organizaciones partidarias, por lo que el poder se hiperconcentra en el alcalde. Al lado de tener mucha responsabilidad pública -varios municipios han visto crecer su arcas gracias a las mayores transferencias del tesoro publico y/o el canon, donde están presentes las industrias extractivas-, no reposan en una organización que sí está obligada a practicar la democracia interna y a mostrar el origen de su financiamiento.

**Tabla No.2: Gobiernos regionales ganados por organización política**

Organización política	2002	2006	2010
Partidos políticos	14	4	4
Lista regionales	11	21	21
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>

Fuente: ONPE y Infogob JNE

**Tabla No.3: Municipios provinciales ganados por organización política**

Organización política	2002	2006	2010
Partidos políticos	108	106	77
Listas regionales	32	74	112
Listas provinciales	54	15	6
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>195</b>	<b>195</b>

Fuente: ONPE e Infogob JNE

**Tabla No.4: Municipios distritales ganados por organización política**

Organización política	2002	2006	2010
Partidos políticos	991	994	693
Listas regionales	200	463	845
Listas provinciales	284	108	32
Listas distritales	147	50	35
<b>Total</b>	<b>1622</b>	<b>1615</b>	<b>1605</b>

Fuente: ONPE e Infogob JNE

Por el contrario, al lado del decrecimiento de los partidos nacionales, así como de las listas locales, el número de triunfos electorales de las organizaciones regionales ha crecido considerablemente. Hoy tienen el poder en 21 de los 25 gobiernos regionales y han conquistado 112 municipios provinciales y 845 municipios distritales. Es decir, la mayoría del poder y representación sub nacional.

Parte del éxito de estas organizaciones ha sido por su relación con las listas locales. Aquellas, ofrecen a estas listas intercambio de apoyos cruzados. Así todas compiten unificadas con los nombres de las organizaciones regionales, por lo que todas ganan. En consecuencia, la disminución de los triunfos de las listas locales, es solo aparente, pues ahora lo hacen a través de las organizaciones. Esta estrategia no ha podido desarrollarla los partidos nacionales, al momento de proponer alianzas y compromisos con las más importantes listas locales. En general, por que sienten que la imagen generalizada de los partidos no congrega votos y porque sienten la imposición de criterios y candidaturas, que las ahuyentan.

Es decir, al lado del debilitamiento de los partidos políticos se han fortalecido las organizaciones regionales. El problema es que la mayoría de éstas, han tenido una vida efímera, desarrollan un alto personalismo en la organización, reproduciendo y potenciando muchos de los males que cargan los partidos nacionales. En consecuencia, lo que se está formando es un grupo de líderes regionales, sin organización, pero con recursos y poder.

## **5. Democracia interna con garantías**

La competencia o lucha al interior de un partido por alcanzar una candidatura, tensa las relaciones entre sus miembros, a tal punto que puede tener, incluso, consecuencias en la cohesión interna del mismo, con mayor razón si las reglas de juego son impuestas por una mayoría y son inequitativas. La elección interna de los candidatos es, pues, un elemento clave para observar la democracia interna de los partidos políticos.

En nuestro caso, se observa una gran resistencia de parte de las dirigencias partidarias para poner en práctica los mecanismos que produzcan elecciones internas limpias, competitivas y de resultados incuestionables. Por el contrario, es frecuente encontrar la creación de Comités Electorales dependientes de la mayoría de la dirección del partido, con reglas de juego que se modifican pese a que ya se ha convocado al proceso electoral, en donde las minorías son aplastadas y los resultados cuestionados, siendo solo meras referencias en la inscripción oficial de los candidatos del partido.

Las modificaciones a la ley de partidos políticos deberían procurar que las elecciones internas adquieran la legitimidad que hasta ahora les es esquiva. Las internas (no primarias) para la elección de autoridades del partido deberían de seguir en manos del órgano electoral del partido político, pero contando con un Estatuto Electoral que ofrezca garantías para los participantes y que permita que ejerzan su autonomía en relación a la dirección del partido y cuyas decisiones puedan ser apelables a un tribunal electoral interno.

En cambio las elecciones con fines de elegir cargos de representación deben estar en manos de la ONPE y la impartición de justicia en manos del JNE. Estos organismos electorales otorgan confianza y legitimidad, así como certeza a los resultados electorales, lo que no ha ocurrido hasta hoy con los órganos electorales de cada partido. Dichas elecciones deberían realizarse en

un solo día, lo que permite bajar los costos de su realización, así como permitir la movilización partidaria a nivel nacional.

De otro lado, hay partidos políticos que implementan sistemas electorales de mayoría. Es decir, un sistema por el que la lista que gana, gana todos los puestos en competencia. Esto ha provocado que la lista que se presenta con mayores posibilidades de ganar pueda someter a las minorías, obligándolas a integrarse y postular una lista única, muchas veces ante la sorpresa y el desacuerdo de los propios militantes. En consecuencia, para el caso de las elecciones pluripersonales, el sistema electoral interno debería introducir cualquier variante de voto preferencial, el que sí debe desaparecer a nivel nacional.

Asimismo, se buscan resquicios para colocar a los así llamados invitados, que no es otro nombre que los candidatos que no son militantes del partido. Estos ocupan puestos que no están previamente asignados y quizá sí ganados en las internas de los partidos.

Estas medidas buscan desarrollar una competencia interna con un marco de garantías (participación de organismos electorales), que reduce la confrontación abierta de fracciones al interior del partido (sistema proporcional) y que sí permita una competencia individual por el voto interno (voto preferencial). De esta manera, el resultado y el orden de ubicación de los candidatos ganadores debe constituir la lista a ser presentada para su inscripción ante el JNE y no puede ser modificada por ninguna instancia, en tanto expresa la voluntad de la militancia del partido político. Esto no garantiza el triunfo de un partido político, pero sí mejora la calidad de su democracia interna

## **6. El Financiamiento de los Partidos Políticos**

Como en otros casos, sin economía, nada puede funcionar. Los partidos, tampoco. Históricamente, el dinero que sostenía a los partidos políticos, provenía del financiamiento privado. En concreto, de los recursos propios que se traducían en los aportes de los militantes, así como en las actividades y negocios del partido.

Pero los continuos procesos electorales, la mayor competencia y la centralización de la campaña en los medios, ha ocasionado que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. Es así que las campañas se volvieron más frecuentes y costosas y, por el contrario, la militancia y sus aportes económicos disminuyeron drásticamente.

El encarecimiento de la política hizo casi imposible que los partidos políticos se mantuvieran financiados de la forma tradicional. Ya no podían proveerse solo de los recursos privados, a no ser que dependieran de quienes sí los tienen. Es decir, de los grupos económicos o del dinero mal habido.

Así surge la idea del financiamiento público a los partidos, que se extiende por Europa y que en nuestra región se encuentra normado, salvo los casos de Venezuela y Bolivia, en casi todas las legislaciones. Esto ocurre, sin embargo, en el momento en que los partidos políticos, en general, han perdido credibilidad y son más sensibles a la presión de los medios y la opinión pública, por lo que el debate sobre este tema ha estado contaminado por malos desempeños partidarios y prejuicios extendidos. Se ha dejado pues poco espacio para entender y dar una salida a la economía de los partidos.

Pocos saben que la Ley de Partidos Políticos vigente, incorpora la figura del financiamiento público directo, pero supeditado a la disponibilidad presupuestal. Es decir, a la voluntad del gobierno. Esta no se mostró, tanto en el gobierno anterior como del actual.

Como se recuerda, el financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que lo destinen a determinadas actividades. En muchas democracias este tipo de financiamiento público, es uno de los componentes que colaboran en el fortalecimiento institucional de los partidos pues, entre otras cosas, disminuye la intervención o injerencia de intereses económicos particulares en las funciones partidarias.

**Tabla No. 5: El financiamiento en América Latina**

País	Subsidio público		Subsidios directos		Subsidios electorales			Reglas de asignación	
	Subsidio directo	Subsidio indirecto	Subsidio electoral	Subsidio permanente	Pago previo	Pago Posterior	Barrera de acceso	Fuerza electoral	Ajuste igualitarios
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Bolivia	No	Sí	–	–	–	–	–	–	–
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Guatemala	Sí	Sí	No	Sí	–	–	–	–	–
Honduras	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	No	Sí	–	–	–	–	–
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Venezuela	No	No	–	–	–	–	–	–	–

Fuente: OEA/IDEA Internacional/IFE: *Política, dinero y poder: un dilema para la democracias de las Américas*  
 México: FCE, 2011. Tabla 4, pg. 91

Una condición para que se desarrolle el financiamiento público es eliminar la tercera disposición transitoria de la Ley de Partidos Políticos. De esta manera, se podrá asignar recursos a los partidos que cuenten con representatividad parlamentaria. La ley ya contempla el monto y la forma de distribución de acuerdo a variables relacionadas con el nivel de representación alcanzado en votos en las elecciones parlamentarias y no por el número de escaños conseguidos, pues hay sistemas electorales distorsionadores.

Esta asignación, para el quinquenio 2011-2016, llega a la suma de 44 millones de soles distribuidos en poco menos de 9 millones anuales, para todos los partidos políticos. Es la cifra



más pequeña de financiamiento público directo de algún país en la región. Esta cantidad, que mensualmente llega a la cifra de alrededor de 800 mil soles, es pequeña para los 6 partidos políticos presentes en el Congreso, que en realidad suman 14, pues están cobijados en alianzas electorales, pero puede ser un gran aporte a la franciscana vida partidaria.

Sin embargo, deben realizarse algunas modificaciones en los aspectos relacionados al destino del financiamiento público. Centralmente, deben de invertirse al mantenimiento de los hoy locales partidarios y el pago de los servicios que lo acompañan y no en pago de personal. Partido político sin un espacio físico, es un partido disminuido. Eso permitirá además, una presencia más efectiva de los partidos a nivel nacional. Y en segundo lugar, que la asignación no se realice de manera anticipada, sino con cargo a los gastos que por esos rubros se han pagado

**Tabla No. 6: Financiamiento público directo 2011-2016 (Simulación)**

PP en el Congreso	Resultado electoral		Financiamiento por partido expresado en soles		
	Votos Congreso	%	40% igual	60% proporción	Total
Gana Perú	3,245,003	26.84%	2,940,887.67	7,104,008.40	10,044,896.07
Fuerza 2011	2,948,781	24.39%	2,940,887.67	6,455,542.51	9,396,430.18
Alianza Perú Posible	1,904,180	15.75%	2,940,887.67	4,168,708.26	7,109,595.93
Alianza por el Gran Cambio	1,851,080	15.33%	2,940,887.67	4,057,542.71	6,998,430.38
Alianza Solidaridad Nacional	1,311,766	10.85%	2,940,887.67	2,871,776.80	5,812,664.47
Partido Aprista Peruano	825,030	6.84%	2,940,887.67	1,810,410.44	4,751,298.11
<b>Total – PP en Congreso</b>	<b>12,085,840</b>	<b>100%</b>	<b>17,65,326.40</b>	<b>26,467,989.60</b>	<b>44,113,316.00</b>

**Tabla No. 7: Monto a presupuestar por cada año (2011-2016)**

Partido Político	Aporte público 1/5 por año (en soles)
Gana Perú	2,008,979.21
Fuerza 2011	1,879,282.03
Alianza Perú Posible	1,421,919.18
Alianza por el Gran Cambio	1,399,686.07
Alianza Solidaridad Nacional	1,162,532.89
Partido Aprista Peruano	950,259.62
<b>Total</b>	<b>8,822,659.00</b>

**Tabla No. 8: Subsidios electorales directos totales, como proporción del PBI y por votante**

País	Año	Monto total de subsidio electoral (millones de dólares)	Subsidio electoral como porcentaje del PBI	Monto por votante registrado (dólares)
Argentina	2007	5.1	0	0.2
Bolivia	2005*	4.5	0.05	1.2
Chile	2005	12.6	0.009	1.5
Colombia	2010	12.8	0.004	0.4
Costa Rica	2010	23.6	0.07	8.4
El Salvador	2009	12.5	0.06	2.9
Guatemala*	2007	0.2	0	0
Honduras	2005	2.5	0.03	0.6
México***	2006	382.5	0.04	5.4
Nicaragua	2006	9.3	0.18	2.5
Panamá****	2009	13.2	0.05	6
Perú**	2011	3	0.002	0.2
República Dominicana	2008	30.3	0.07	5.3
Uruguay	1999-2000	20.5	0.09	8.5

\*La subvención directa fue posteriormente eliminada

\*\*Guatemala y Perú no tienen subsidios directos de tipo electoral. Es permanente

\*\*\* Se incluye el monto total de los subsidiado estatal desembolsado en el año electoral: electoral y ordinaria

\*\*\*\*Monto correspondiente al financiamiento pre electoral que se distribuye en los partidos políticos

Fuente: OEA/IDEA Internacional/IFE: *Política, dinero y poder: un dilema para la democracia de las Américas*  
México: FCE, 2011. Tabla 5, pg. 93

## 7. Regulación de la propaganda política

Si bien es cierto que no es posible sostener que la posesión de recursos económicos para montar grandes campañas publicitarias es capaz de determinar por sí misma el éxito de los resultados electorales, es innegable que si es capaz de crear desigualdades y significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos<sup>2</sup>. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1990 el gasto de publicidad de Mario Vargas Llosa, superó por un factor de 56 a 1 las erogaciones incurridas por la campaña de Alberto Fujimori<sup>3</sup>.

La ausencia o la deficiente regulación de la propaganda electoral y la desigual distribución de la misma entre las organizaciones políticas impacta negativamente sobre la libertad de los electores, la autonomía de las organizaciones e incrementa la dependencia del sistema democrático representativo respecto al financiamiento privado.

En función de ello, en países como Chile, México, Brasil, España, Francia y Portugal, la ley reduce el tiempo de duración de las campañas electorales y prohíbe a las organizaciones políticas la contratación en forma privada de espacios de publicidad audiovisual para la transmisión de sus mensajes de campaña, otorgando la exclusividad de la distribución de espacios publicitarios a la Dirección Nacional Electoral.

<sup>2</sup> GUTIÉRREZ PABLO y ZOVATTO DANIEL. *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Segunda Edición, México 2011; página 23.

<sup>3</sup> Idem

La regulación de la propaganda electoral reduce las brechas de los gastos entre los distintos candidatos, amplía las posibilidades de competencia a los partidos más pequeños o con menor capacidad de acceso al financiamiento, disminuye profundamente los costos de las campañas y promueve la transparencia y la equidad en las competencias electorales.

#### **D. Propuesta legislativa**

La siguiente es la propuesta legislativa que sistematiza las ideas arriba señaladas.

### **Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos**

#### **TÍTULO I**

#### **DEFINICIONES GENERALES**

##### **Artículo 1º.- Definición**

**Los partidos políticos constituyen la base del sistema democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, así como al desarrollo de los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía<sup>4</sup>**

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.

##### **Artículo 2º.- Fines y objetivos de los partidos políticos**

Son fines y objetivos de los partidos políticos:

- a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.
- b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado.
- c) Formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.
- d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.
- e) Contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas.
- f) Participar en procesos electorales.
- g) Contribuir a la gobernabilidad del país.
- h) Realizar actividades de cooperación y proyección social.
- i) Las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por la presente ley.

#### **TÍTULO II**

#### **CONSTITUCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

---

<sup>4</sup> Propuesta de redacción del congresista Bedoya, “Los partidos políticos constituyen... participación política de la ciudadanía”.

### **Artículo 3º.- Constitución e inscripción**

Los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la presente ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas.

### **Artículo 4.- Registro de Organizaciones Políticas**

El Registro de Organizaciones Políticas está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, de acuerdo a ley. Es de carácter público y está abierto permanentemente, excepto en el plazo que corre entre el cierre de las inscripciones de candidatos y un mes después de cualquier proceso electoral.

En el Registro de Organizaciones Políticas consta el nombre del partido político, la fecha de su inscripción, los nombres de los fundadores, de sus dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, el tesorero<sup>5</sup>, la síntesis del Estatuto y el símbolo.

El nombramiento de los dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, así como el otorgamiento de poderes por éste, surten efecto desde su aceptación expresa o desde que las referidas personas desempeñan la función o ejercen tales poderes.

Estos actos o cualquier revocación, renuncia, modificación o sustitución de las personas mencionadas en el párrafo anterior o de sus poderes, deben inscribirse dejando constancia del nombre y documento de identidad del designado o del representante, según el caso.

Las inscripciones se realizan por el mérito de copia certificada de la parte pertinente del acta donde conste el acuerdo válidamente adoptado por el órgano partidario competente. No se requiere inscripción adicional para el ejercicio del cargo o de la representación en cualquier otro lugar.

Los representantes legales del partido político gozan de las facultades generales y especiales de representación procesal señaladas en el Código de la materia, por el solo mérito de su nombramiento, salvo estipulación en contrario del Estatuto.

En tanto el partido político mantenga su inscripción como tal en el Registro de Organizaciones Políticas, no es necesaria ninguna adicional, para efectos de la realización de actos civiles o mercantiles, cualquiera sea su naturaleza.

Dentro de los cinco (5) días posteriores a la fecha de cierre de inscripción de organizaciones políticas, el Jurado Nacional de Elecciones remitirá a la Oficina Nacional de Procesos Electorales copia de los resúmenes de las organizaciones políticas inscritas o en proceso de inscripción.

### **Art.5 Requisitos para la inscripción de partidos políticos**

La solicitud de registro se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Propuesta de la Asociación Civil Transparencia, “debido a la responsabilidad económica que se le asigna”. Para ONPE, “es importante incluir entre los nombramientos a consignar”.

<sup>6</sup> La congresista Salgado, propone “mantener las firmas de adherentes como requisito para la inscripción”. El congresista Zeballos, propone “se mantenga el texto de la Ley N° 28094 y no se modifique”.

- a) El Acta de Fundación que contenga lo establecido en el artículo 6.
- b) El Reglamento Electoral para todo proceso electoral interno.**<sup>7</sup>
- c) Las actas de constitución de comités partidarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8°.
- d) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente ley.
- e) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.
- f) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.
- g) la designación de un tesorero del partido político**<sup>8</sup>, **cuya atribuciones se establecerán en el Estatuto del partido u organización regional.**

#### **Art.6 El Acta de Fundación**

El Acta de Fundación de un partido político **u organización regional**, debe contener por lo menos:

- a) El ideario, que contiene los principios, los objetivos y su visión del país.
- b) La relación de los órganos directivos y de los miembros que los conforman.
- c) La denominación y el símbolo partidario **o de la organización regional**. Se prohíbe el uso de:
  - 1. Denominaciones iguales o semejantes a las de un partido político, alianza, **organizaciones regionales** ya inscrito o en proceso de inscripción, o que induzcan a confusión con los presentados anteriormente.
  - 2. Símbolos iguales o semejantes a los de un partido político, alianza **u organizaciones regionales** ya inscrito o en proceso de inscripción, o que induzcan a confusión con los presentados anteriormente.
  - 3. Nombres de personas naturales o jurídicas, ni aquellos lesivos o alusivos a nombres de instituciones o personas, o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.
  - 4. Una denominación geográfica como único calificativo.
  - 5. Símbolos nacionales y marcas registradas, ni tampoco imágenes, figuras o efigies que correspondan a personas naturales o jurídicas, o símbolos o figuras reñidas con la moral o las buenas costumbres.
- d) El domicilio legal del partido.

#### **Art.7 El Reglamento Electoral**

**El Reglamento Electoral contiene los procedimientos y reglas de competencia interna de elección de cargos directivos y candidatos de la organización política**<sup>9</sup>, **entre las cuales se encuentran las siguientes:**

**a) Etapas del proceso electoral: convocatoria, inscripción de postulantes o listas, tachas, apelaciones a las tachas**<sup>10</sup>, **impugnaciones, elaboración del material de sufragio, desarrollo de acto electoral, escrutinio, cómputo y proclamación de resultados.**

---

<sup>7</sup> La congresista Salgado señala “se debe mantener la autonomía en los estatutos y en el reglamento interno del partido”.

<sup>8</sup> Propuesta de la asociación civil Transparencia y de la ONPE.

<sup>9</sup> JNE coincide con la propuesta del Grupo de Trabajo.

**b) Aplicación de cualquiera sistema electoral, que incluya el voto preferencial.<sup>11</sup>**

**La modificación del Reglamento Electoral de una organización política debe ser remitida en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles al JNE, a efectos de que se proceda a su inscripción en el ROP. En cualquier caso, la aprobación de la modificación del Reglamento Electoral no puede ser posterior a la convocatoria del proceso electoral interno.**

**Art.8 Actas de constitución de comités**

**En caso de los partidos nacionales, la solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5° debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en por lo menos la mitad de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos<sup>12</sup>. En el caso de los organizaciones regionales, todas las provincias del departamento. En el caso del Callao, de todos los distritos.**

**Cada acta debe estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados en las provincias de menos de treinta mil (30,000) electores y cien (100) afiliados, en las provincias superior a este número, debidamente identificados. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) verifica la autenticidad de la firma y el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los afiliados que suscribieron cada acta.**

**En el caso de los organizaciones regionales la solicitud de inscripción debe estar acompañadas por Actas de Constitución de comités de todas las provincias del departamento, con un máximo de hasta 13 comités. Para el caso del Callao, las Actas de Constitución en todos los distritos.**

**Cada acta debe estar suscrita por lo menos por 50 afiliados debidamente identificados. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) verifica la autenticidad de la firma y el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los miembros que suscribieron cada acta. El total de miembros del partido regional –y provincial en el caso del Callao- no debe ser menor al 0.1% de los electores de la circunscripción y cuando menos 500 miembros.**

**La inscripción se realiza ante el registro especial que conduce el Registro de Organizaciones Políticas, el que procede con arreglo a lo que establece el artículo 10 de esta Ley. En tales casos, contra lo resuelto en primera instancia, procede el recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, el que se formula dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se cuestiona.**

**Jurado Nacional de Elecciones establecerá en el Reglamento de la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas los mecanismos para garantizar una verificación rigurosa.<sup>13</sup>**

Las actas de constitución de los comités del partido deben expresar la adhesión al acta de fundación a la que se refiere el artículo 6°. **La lista de afiliados se constituye en el único padrón electoral del partido político y la organización regional, del que deberán consignarse las altas y bajas, con conocimiento del ROP**

---

<sup>10</sup> El congresista Bedoya señala que es necesaria la “pluralidad en las instancias para las apelaciones por las tachas”.

<sup>11</sup> El congresista Bedoya se opone al voto preferencial en las elecciones internas.

<sup>12</sup> Propuesta de CE del JNE coincide con la propuesta del Grupo de Trabajo.

<sup>13</sup> Propuesta de Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

**Se aplicarán sanciones correspondientes a los secretarios de comités, que adulteren información, ya sea de las actas de fundación o militantes. La aplicación de estas sanciones estará a cargo del JNE.**

#### **Art.9 Estatuto del partido**

El estatuto es la máxima norma interna del **partido político o la organización regional<sup>14</sup>**. **Inscrita la organización política, el estatuto<sup>15</sup> es publicado en el portal institucional del JNE.** El estatuto debe contener, como mínimo:

**a) Tipo de partido, nacional u organización regional, denominación y símbolo adoptado,** de acuerdo a lo establecido en el inciso c) del artículo 6.

**b) Domicilio legal de la organización política.**

c) Descripción de la estructura y órganos internos, sus atribuciones, forma de elección o designación de sus miembros, duración del cargo, entre otros. Debe existir por lo menos un órgano colegiado deliberativo en el que estén representados todos sus afiliados, **un órgano colegiado ejecutivo, un órgano electoral central y órganos electorales descentralizados.**

**d) Modalidad para la elección de sus cargos directivos y de sus candidatos.**

e) Requisitos para adoptar decisiones internas válidas.

f) Requisitos de afiliación y desafiliación, **así como los derechos y obligaciones de los afiliados.**

g) Normas de disciplina, sanciones y los recursos de impugnación contra estas, que deberán ser vistos cuando menos en dos (2) instancias. Los procedimientos disciplinarios incluidos deben observar las reglas del debido procedimiento.

h) Régimen patrimonial y financiero.

i) Regulación de la designación del personero legal y del tesorero, **y duración del cargo.**

**j) Disposiciones para la constitución de alianzas electorales y órgano competente para su aprobación y suscripción.**

**k) Disposiciones para la fusión y disolución del partido político nacional u organización regional.**

#### **Art.10 Tacha contra la solicitud de inscripción de un partido político y organización regional**

Recibida la solicitud de inscripción, el Registro de Organizaciones Políticas verifica el cumplimiento de los requisitos formales y la publica en su página electrónica. Además, un resumen de la solicitud se publica en el diario oficial dentro de los cinco (5) días hábiles

---

<sup>14</sup> Los congresistas Salgado y Bedoya, proponen se retire la categoría de partido regional. Se ha sustituido por el de organización regional.

<sup>15</sup> JNE coincide con la propuesta del Grupo de Trabajo.

siguientes a su presentación, quedando a disposición de los ciudadanos toda la información en las oficinas correspondientes.

El resumen al que se refiere el párrafo anterior deberá contener:

- a) La denominación y símbolo del partido.
- b) El nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados.
- c) El nombre de sus personeros.
- d) El nombre de sus representantes legales.

**f) El nombre del tesorero<sup>16</sup> del partido político u organización regional.**

**e) Relación de los comités partidarios.**

**f) Relación, en orden alfabético, de los afiliados del partido, que constituye el único padrón electoral.**

Cualquier persona natural o jurídica puede formular tacha contra la inscripción de un partido político. Dicha tacha sólo puede estar fundamentada en el incumplimiento de lo señalado en la presente ley.

La tacha debe presentarse ante el Registro de Organizaciones Políticas dentro de los cinco días hábiles posteriores a la publicación efectuada en el diario oficial, a que se refiere el párrafo anterior. El Registro de Organizaciones Políticas resuelve la tacha dentro de los cinco días hábiles después de formulada, con citación de quien la promovió y del personero de los peticionarios cuya inscripción es objeto de la tacha.

La resolución que resuelve la tacha puede ser apelada ante el Jurado Nacional de Elecciones, en un plazo de cinco días hábiles posteriores a su notificación. El Jurado Nacional de Elecciones, en sesión pública, sustancia y resuelve la apelación dentro de los cinco días hábiles después de interpuesta con citación de las partes. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

Verificados los requisitos que establece la presente ley y vencido el término para interponer tachas, sin que éstas se hayan formulado, o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas planteadas, el Registro de Organizaciones Políticas efectúa el asiento de inscripción del partido político, el mismo que será publicado de forma gratuita y por una sola vez en el diario oficial, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la inscripción. En el mismo plazo, se remitirá a la Oficina Nacional de Procesos Electorales el listado de las organizaciones políticas con inscripción definitiva.

Asimismo, el Jurado Nacional de Elecciones publica en su página electrónica:

**a) La denominación y símbolo del partido u organización regional.**

**b) El nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados.**

**c) El nombre de sus personeros.**

**d) El nombre de sus representantes legales.**

**e) Relación de los comités partidarios.**

**f) Relación, en orden alfabético<sup>17</sup>, de los afiliados del partido u organización regional, que constituye el único padrón electoral<sup>18</sup>**

---

<sup>16</sup> Propuesta de la Asociación Civil Transparencia y de la ONPE.

<sup>17</sup> JNE señala que “en el caso de la propuesta del artículo 10... que se disponga de tal información por el ROP en la página del JNE (la cual puede remitir a la publicación impresa en el Diario El Peruano).

<sup>18</sup> Propuesta del congresista Bedoya, “eliminar el requisito de lista de militantes en orden alfabético”.



- g) El Estatuto del partido político nacional u organización regional.**
- h) El Reglamento Electoral**

#### **Artículo 11º.- Efectos de la inscripción**

La inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas le otorga personería jurídica al partido político político **y la organización regional.**

La validez de los actos celebrados con anterioridad a la inscripción del Partido queda subordinada a este requisito y a su ratificación dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su inscripción.

Si el partido político no se constituye o no se ratifican los actos realizados en nombre de aquel, quienes los hubiesen celebrado son ilimitada y solidariamente responsables frente a terceros.

Los partidos políticos con inscripción vigente pueden presentar candidatos a todo cargo de elección popular.

#### **Art.12 Apertura de locales partidarios**

No se requiere de autorización para la apertura y funcionamiento de locales partidarios, salvo el cumplimiento de las normas municipales relativas a zonificación, urbanismo, salud e higiene. El Registro de Organizaciones Políticas publica en su página electrónica el domicilio legal de **cada comité partidario, en donde se debe consignar la dirección exacta de su local, el cual debe estar debidamente identificado<sup>19</sup> como tal, con indicación de la provincia y departamento o región donde se ubica.**

#### **Art.13 Cancelación y suspensión de la inscripción**

El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político **u organización regional** en los siguientes casos:

- a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos **siete (7)** representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir el cinco por ciento (5%) del número legal de miembros del Congreso **y** haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.
- b) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañaran los documentos legalizados respectivos.
- c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a la presente Ley
- d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14º de la presente Ley.

---

<sup>19</sup> Propuesta del congresista Bedoya, "eliminar el requisito de identificación del local partidario".

**e) Cuando no participa en elecciones generales.**<sup>20 21</sup>

**f) En el caso de alianzas electorales, el porcentaje se elevará a un 0.5% por cada integrante de la alianza electoral, con un máximo de 7%, haber alcanzado al menos nueve (9) representantes al Congreso, en más de dos circunscripciones electorales.**<sup>22</sup>

**g) Los partidos políticos u organizaciones regionales conformantes de una alianza, que no hayan obtenido ningún representante**<sup>23</sup>.

Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.

Contra la decisión puede interponerse recurso de apelación ante el Jurado Nacional de elecciones, en el plazo de cinco (5) días hábiles. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

**La inscripción de una organización regional se cancela en los siguientes casos:**

- a. **Si no ha obtenido al menos el diez ciento (10%) de los votos válidos, a nivel de la circunscripción regional correspondiente, ni en la elección para Presidente y Vicepresidente Regional ni en la elección para Consejeros Regionales ni en las elecciones municipales a nivel provincial, en este último caso respecto del total de las circunscripciones en las que haya participado.**
- b. **En caso de haber participado en alianza, la inscripción de las organizaciones regionales que la integran se cancela, según lo estipulado en el literal f) del artículo 13 de la presente ley.**
- c. **Cuando no participe en una elección regional o municipal.**
- d. **A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados donde conste el acuerdo.**
- e. **Por su fusión con otros partidos nacionales u organizaciones regionales, según decisión interna adoptada por las partes. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados donde conste el acuerdo.**
- f. **Por declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática.**

**La inscripción de un partido político se suspende cuando:**

- a. **Se verifique que el número de afiliados es inferior al previsto en el artículo 8 de la presente Ley.**
- b. **Se incumpla con remitir en la oportunidad indicada el listado de comités políticos conforme con lo previsto en el artículo 8 de la presente Ley, y la relación actualizada de sus integrantes.**

---

<sup>20</sup> El Congresista Bedoya y Zeballos, “no están de acuerdo con el literal e)

<sup>21</sup> La propuesta del JNE coincide con la propuesta del Grupo de Trabajo.

<sup>22</sup> El congresista Zeballos, proponen “ se debe mantener el texto de la Ley de Partidos”.

<sup>23</sup> La propuesta del JNE coincide con la propuesta del Grupo de Trabajo.

**c. Se verifique que el número, existencia de locales y composición de comités políticos o de sus integrantes es inferior al establecido en el artículo 8 de la presente ley, según corresponda.**<sup>24 25</sup>

#### **Artículo 14º.- Declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática**

La Corte Suprema de Justicia de la República, ha pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de los supuestos siguientes:

- a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.
- b) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera.
- c) Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.

La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político tendrá los siguientes efectos:

- a) Cancelación de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas y en cualquier otro registro.
- b) Cierre de sus locales partidarios.
- c) Imposibilidad de su reinscripción.

La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político será puesta en conocimiento del Ministerio Público para la adopción de las acciones pertinentes.

**Para el caso de partidos políticos u organizaciones regionales en proceso de inscripción, que se encuentren incurso en las causales señaladas en el presente artículo, el JNE declarará improcedente su solicitud.**<sup>26</sup>

#### **Art.15 Alianzas de Partidos**

Los partidos políticos pueden hacer alianzas con otros partidos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto **y las normas que regulen el funcionamiento de la misma.**<sup>27</sup>

En el acuerdo debe constar el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo, la designación de los personeros legal y técnico de la

---

<sup>24</sup> Propuesta del Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>25</sup> El congresista Zeballos, proponen “no se debe suspender la inscripción cuando un partido regional no participa en una elección (...)”

<sup>26</sup> Propuesta del congresista Bedoya de Vivanco.

<sup>27</sup> Propuesta de Jurado Nacional de Elecciones.

alianza, **los tesoreros<sup>28</sup> de la alianza electoral y los criterios de distribución de los fondos público<sup>29</sup>**.

La alianza debe inscribirse hasta los **noventa (90)** días calendario anterior a la fecha de elección.

Los partidos que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una lista de candidatos distinta de la patrocinada por ésta en la misma jurisdicción.

#### **Art.16 Fusión de partidos políticos**

Los partidos pueden fusionarse con otros **partidos políticos u organizaciones regionales debidamente inscritos. De la misma manera, pueden convertirse en partidos políticos, la fusión de organizaciones regionales, de departamentos colindantes entre sí, cuyo número de provincias sea de la mitad de las provincias del país<sup>30</sup>**. A tal efecto, los interesados presentan el acta en la que conste el acuerdo de fusión, con las firmas de las personas autorizadas para celebrar tal acto.

El acuerdo de fusión deberá indicar alternativamente:

**a) Fusión plena, cuando se** configura un nuevo partido político **u organización regionales**, con una denominación y símbolo distinto al de sus integrantes; en cuyo caso quedará cancelado el registro de inscripción de los partidos políticos **u organizaciones regionales** fusionados, generándose un nuevo registro, para lo cual se deberá acompañar, conjuntamente con la solicitud de fusión, el Estatuto del nuevo partido, la relación de los órganos directivos y de los miembros que los conformen, además de los nombres de sus apoderados y personeros.

**b) Fusión por absorción, cuando uno o más partidos políticos u organización regional, se fusionan a favor de otro y** se mantiene la vigencia de uno de ellos, se precisará el **partido u organización regional** que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados; en cuyo caso se mantiene la inscripción del partido político que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados, quedando canceladas las restantes.

### **TÍTULO III DE LA CONDICIÓN DE AFILIADO**

#### **Art.17 De la afiliación**

Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. Deben presentar una declaración jurada de no pertenecer a otro partido político, cumplir con los requisitos que establezca el estatuto y contar con la aceptación del partido político **u organización regional** para la afiliación, de acuerdo con el estatuto de éste.

Quienes se afilien a un partido político **u organización regional** durante el período a que se contrae el artículo 4 de esta ley, sólo adquieren los derechos que su estatuto contempla a los cuatro (4) meses de concluido el proceso electoral.

---

<sup>28</sup> Propuesta de la Asociación Civil Transparencia y de la ONPE, “también es necesario designar a un tesorero de la alianza, pues la actividad económica-financiero debería ser a través de las misma...”.

<sup>29</sup> Propuesta del congresista Velásquez Quesquén.

<sup>30</sup> Precisión del artículo a propuesta de los congresistas Bedoya de Vivanco y Salgado Rubianes.

La renuncia al partido político **u organización regional** se realiza por medio de carta simple o notarial, o documento simple entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, telefax, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente, con copia a la Oficina de Registro de Organizaciones políticas.

La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político.

Al momento de inscribirse el partido político **u organización regional** entrega el padrón de afiliados en soporte magnético. Dicho padrón, **lo integran<sup>31</sup> los miembros del partido, acreditados en los comités partidarios y se presentan** al Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica.

No podrán inscribirse, como candidatos en otros **partidos políticos nacionales u organizaciones regionales**, los miembros a un partido político u organización inscrito, a menos que hubiesen renunciado con cinco (5) meses de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda, o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos.

#### **TÍTULO IV** **DEMOCRACIA INTERNA**

##### **Artículo 18.- Democracia interna**

La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos, **organizaciones regionales y alianzas electorales** debe registrarse por las normas de democracia interna establecidas en la presente Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política, el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado.

##### **Artículo 19°.- Del órgano electoral**

**En todo partido habrá** un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios.

Toda agrupación política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados.

La resolución de las impugnaciones a que hubiere lugar, **está a cargo de un Tribunal Electoral, quien resuelve en instancia final y definitiva.** Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al reglamento electoral de la agrupación política.

---

<sup>31</sup> El congresista Bedoya propone, cambiar la redacción “pues debería decir: Dicho padrón lo “integran”, o sea retirar la palabra “constituyen” y reemplazarla”.

### **Artículo 20°.- Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**

**Las elecciones de candidatos de los partidos políticos nacionales u organizaciones regionales, para puestos de representación, son realizadas de manera simultánea por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).**<sup>32</sup>

**Para tal efecto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), coordina con los comités electorales de los diferentes partidos políticos u organizaciones regionales. Las apelaciones o tachas son vistas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), cuyas resoluciones son inapelables.**

### **Artículo 21°.- Oportunidad de las elecciones de candidatos**

**Los partidos políticos nacionales y organizaciones regionales realizan elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular de manera simultánea, según el cronograma establecido por la ONPE.**

**Los partidos políticos nacionales y alianzas electorales realizan elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las elecciones generales. Los partidos políticos nacionales y organizaciones regionales realizan elecciones internas, el primer domingo de junio del año de las elecciones regionales y municipales<sup>33</sup>.**

### **Artículo 22°.- Candidaturas sujetas a elección.**

Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos:

- a) Presidente y Vicepresidentes de la República.
- b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino
- c) Presidente, Vicepresidente y Consejeros regionales.
- d) Alcalde y Regidores de los Concejos municipales.
- e) Cualquier otro que disponga el estatuto.

Los candidatos que postulen a los cargos anteriormente señalados y los que sin participar en elección interna postulen a dichos cargos, deben presentar al partido o alianza, al presentar su candidatura o dentro del plazo de 15 días de realizada la convocatoria a elección interna, los primeros; y, dentro del plazo de 7 días de su invitación a participar, los segundos, una Declaración Jurada de Vida que será publicada en la página web del respectivo partido. La misma obligación y plazos rigen para los candidatos de **las organizaciones regionales**, en lo que le resulte aplicable.

La Declaración Jurada de Vida del candidato debe contener:

1. Lugar y fecha de nacimiento.
2. Experiencia de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
3. Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.

---

<sup>32</sup> La congresista Salgado señala que la ONPE no podría desarrollar esa tarea.

<sup>33</sup> Propuesta del Jurado Nacional de Elecciones.

4. Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
5. Relación de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delitos dolosos y que hubieran quedado firmes, si las hubiere. Relación de sentencias, que declaren fundadas o infundadas en parte, las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares y/o alimentarias, contractuales y laborales, que hubieran quedado firmes.<sup>34</sup>
6. Mención de las renunciaciones efectuadas a otros **partidos políticos u organizaciones regionales**, de ser el caso.

En caso de que el candidato sea inscrito como tal por su partido o alianza, según corresponda, la Declaración Jurada de Vida se incorporará a la página web del Jurado Nacional de Elecciones.

La omisión de la relación de las sentencias condenatorias impuestas al candidato por delito doloso, que hubieren quedado firmes, o la incorporación de información falsa, dan lugar al retiro de dicho candidato por parte de la organización política para su reemplazo, sin perjuicio de interponerse las denuncias que correspondan de presumirse la comisión de un ilícito penal.

#### **Artículo 23º.- Entrega de Plan de Gobierno y Publicación**

**Los partidos políticos y organizaciones regionales**<sup>35</sup> 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 nacionales y organizaciones regionales** 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 su período de gobierno.

No se admitirá la inscripción de candidatos de **partidos políticos, organización regional y alianzas**, 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.

---

<sup>34</sup> El congresista Bedoya, “se establece que debe señalarse la relación de sentencias por demandas de incumplimiento de obligaciones contractuales y laborales. En estos casos parece ser un exceso poner estos datos”. Regulación excesiva.

<sup>35</sup> El congresista Bedoya, pero hace hincapié en el supuesto de “hay que reconocer que pudiera darse el caso en que por la naturaleza de la segunda vuelta, los partidos podrían necesitar legítimamente cierta flexibilidad”.

## **Artículo 24º.- Modalidades de elección de candidatos**

Corresponde al órgano máximo del **partido político u organización regional** decidir la modalidad de elección de los candidatos<sup>36</sup> a los que se refiere el artículo 23º. Para tal efecto, **al menos el 80% del total de candidatos a representantes**<sup>37</sup> al Congreso, al Parlamento Andino, a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:

- a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.<sup>38 39</sup>
- b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
- c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto<sup>40</sup>.

Hasta **un 20% del número total de candidatos** puede ser designado directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable. **Ningún afiliado o militante del partido político u organización política, puede formar parte de este porcentaje.**

Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberá ser necesariamente elegidos.

Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los Consejeros Regionales y para Regidores deberá incluirse la modalidad de **listas cerradas pero no bloqueadas**<sup>41 42</sup>, **en cualquier formato de elección individual.**<sup>43</sup>

**La lista, que es el resultado de la elección interna, debe ser inscrita oficialmente sin modificaciones. En caso de una alianza de partidos, previo a la elección interna se debe conocer exactamente que puestos se encuentran en competencia. Y en lo posible mantener los criterios de oportunidad y alternancia.**<sup>44</sup>

## **Artículo 25º.- Elección de autoridades del partido político**

La elección de autoridades del **partido político nacional u organización regional** se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años. La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con alguna de las tres (3) modalidades señaladas en el artículo 24º, conforme a lo que disponga el estatuto o lo acuerde el órgano máximo del partido, con sujeción al estatuto.

---

<sup>36</sup> El congresista Bedoya, propone “no corresponde a un órgano decidir eso sino que debe estar contenido en los Estatutos del Partido. Se requiere una norma estable ...”

<sup>37</sup> El Jurado Nacional de Elecciones propone aumentar al 85%.

<sup>38</sup> Propuesta de ONPE, “consideramos debe eliminarse tal modalidad, pues abre la posibilidad de votos golondrinos en los que se puede prestar a manejos inadecuados...”

<sup>39</sup> El congresista Zeballos, propone “se derogue el inciso a), porque en las elecciones (...) trae consigo una serie de manipulaciones...”

<sup>40</sup> El congresista Diez Canseco propone que se elimine la alternativa c) pues con la propuesta de conjunto carece de sentido la elección indirecta a través de representantes.

<sup>41</sup> El congresista Bedoya de Vivanco se opone a implementar el voto preferencial al interior de los partidos”.

<sup>42</sup> Jurado Nacional de Elecciones coincide con la propuesta de Lista cerrada y desbloqueada.

<sup>43</sup> Propuesta de congresista Bedoya, “en cualquier modalidad individual”.

<sup>44</sup> El congresista Javier Diez Canseco propone que las listas deben incorporar la alternancia entre hombres y mujeres. El congresista Velásquez señala que “en lo posible mantener los criterios de oportunidad y alternancia”.



### **Artículo 26º.- Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político**

En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político u organización regional así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos.

### **Artículo 27º.- Elección de delegados integrantes de los órganos partidarios**

Cuando la elección de candidatos y autoridades del partido político nacional u organización regional se realiza conforme con la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24º, los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber sido elegidos para cada proceso electoral por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, conforme a lo que disponga el estatuto.

## **TÍTULO V DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

### **Artículo 28º.- Financiamiento de los partidos políticos**

Los partidos políticos y alianzas electorales<sup>45</sup> reciben financiamiento público directo y privado, de acuerdo a la presente ley. Las organizaciones regionales, reciben financiamiento público indirecto, a través de la franja electoral.

### **Artículo 29º.- Financiamiento público directo**

Sólo los partidos políticos y alianzas electorales que mantienen su vigencia y que obtienen representación en el Congreso de la República reciben del Estado financiamiento público directo, para los gastos de funcionamiento ordinario.

El Ministerio de Economía y Finanzas destina a la ONPE<sup>46</sup>, el monto solicitado para Financiamiento Público, como parte de su presupuesto ordinario. La ONPE indicará la distribución de este financiamiento durante el quinquenio posterior a la elección congresal.

El Estado destinará el equivalente al cero punto uno por ciento (0.1%) de la Unidad Impositiva Tributaria, por cada voto válido de los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso de la República. La transferencia de los fondos a cada partido político o alianza electoral vigente se realizará alrededor de un quinto por año.

El cálculo de la distribución se realizará luego de la proclamación de resultados. El cuarenta por ciento (40%) se distribuye equitativamente entre todos los partidos o alianzas electorales que obtuvieron representación parlamentaria. El sesenta por ciento (60%) restante se distribuye de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

---

<sup>45</sup> Propuesta de ONPE.

<sup>46</sup> Propuesta de redacción del congresista Velásquez Quesquén.

**Alternativa**

Se agrega el siguiente párrafo: **“En años no electorales, el Estado destinará el equivalente al cero punto uno por ciento (0.1%) de la Unidad Impositiva Tributaria, por cada voto válido de los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso de la República, y el cero punto dos (0.2%) de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), durante el año electoral”.**

**Artículo 30º.- Financiamiento privado**

**Los partidos políticos nacionales y las organizaciones regionales** pueden recibir recursos procedentes de la financiación privada, tales como:<sup>47</sup>

1. Las cuotas y aportaciones **individuales** en efectivo y en especie de personas naturales y jurídicas, que no superen los sesenta (60) Unidad Impositivas Tributarias (UIT) al año.
2. Los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. En el caso de los montos obtenidos de dichas actividades proselitistas estos no podrán exceder **de doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al año**, en el caso que no se puede identificar a los aportantes.
3. Los créditos que concierten.

**4. Los aportes de inmuebles cuyo valor no exceda las doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al año, siempre y cuando se destinen para el funcionamiento de la organización política.**<sup>48</sup>

**5. Los legados inmuebles.**

Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.

**Artículo 31º.- Fuentes de financiamiento prohibidas**

**Los partidos políticos y las organizaciones regionales** no pueden recibir contribuciones de:

a. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste.

**b. Empresas contratistas del Estado**<sup>49</sup>.

c. Confesiones religiosas de cualquier denominación.

**d. Gobiernos y agencias gubernamentales extranjeras, así como empresas constituidas por personas naturales o jurídicas de países fronterizos.** Se exceptúan los casos de financiamiento destinados a la formación, capacitación e investigación de sus miembros

**e. De empresas naturales o jurídicas, constituidas por empresas extranjeras.**

---

<sup>47</sup> El congresista velasquez Quesquén propone no establecer topes al financiamiento privado.

<sup>48</sup> Propuesta de la Asociación Civil Transparencia, “topes para las donaciones de bienes inmuebles”.

<sup>49</sup> Propuesta del congresista Javier Diez Canseco.

**f. De extranjeros.**

**g. Organizaciones que realicen actividades ilícitas o agrupaciones terroristas que atenten contra el Estado de derecho.**

**h. Fondos provenientes de anónimos.**

Los candidatos no pueden recibir financiamiento directo de ningún tipo. Asimismo, el aporte directo y los gastos que efectúe cada candidato deben ser considerados como financiamiento privado, sujeto a las restricciones establecidas en la presente ley.

Los aportes no declarados se presumen que provienen de fuente prohibida, salvo prueba en contrario.

**Artículo 32º.- Administración de los fondos del partido**

**Las aportaciones recibidas y los gastos efectuados por los partidos políticos nacionales, organizaciones regionales y las alianzas electorales,** son competencia exclusiva de la tesorería. A tales efectos debe abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que permitan administrar tales recursos. El acceso a dichas cuenta está autorizado exclusivamente al Tesorero o a su suplente. El estatuto o las normas internas de la organización podrán establecer, adicionalmente, el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.

**Todo aporte que reciban los partidos políticos nacionales y organizaciones regionales que supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria debe realizarse a través de una entidad financiera. Se informa a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios el nombre de la entidad financiera a través de la cual se realizó el depósito en efectivo, el número de la cuenta bancaria el monto depositado, el nombre del aportante y la fecha de transacción.**

**Artículo 33º.- Régimen tributario**

El régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante a ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos.

**Artículo 34º.- Verificación y control**

**Los partidos políticos y las organizaciones regionales** deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos.

La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos nacionales y regionales corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

**Los partidos políticos nacionales y las organizaciones regionales** presentan ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero. Asimismo, la Gerencia de Supervisión de

Fondos Partidarios puede requerir a **los partidos políticos** para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30°, que contiene el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado.

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de ocho meses contados desde la recepción de la documentación señalada en el párrafo anterior, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente ley, aplicando, en su caso, las sanciones respectivas de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la presente ley.

**La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de 30 días hábiles<sup>50</sup>** contados desde la recepción de la documentación señalada en el párrafo anterior, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente ley, aplicando, en su caso, las sanciones respectivas de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la presente ley.

#### **Artículo 35°.- Publicidad de la contabilidad**

**Los partidos políticos nacionales y las organizaciones regionales** llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones. Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas.

#### **Artículo 36°.- De las sanciones**

**El jefe de la ONPE previo informe de la Gerencia de Supervisión de Fondos, impondrá al partido político u organización regional una multa equivalente a no menos de diez (10) veces y ni más de treinta (30) el monto de la contribución recibida en exceso, omitida o adulterada, cuando se acredite que la organización política o sus candidatos hayan recibido ingresos anónimos, de fuente prohibidas o por encima de los topes señalados por la ley o que la información económica- financiera haya sido omitida o adulterada intencionalmente.**

**Los candidatos que reciban aportes sin la autorización de su partido político u organización regional o que no informen a esta de los gastos que hayan efectuado, no podrán participar en los sucesivos procesos electorales por ninguna organización política, por un periodo de cinco (5) años.**

**En el caso que un partido político u organizaciones regionales sancionado pretenda conformar una alianza electoral, cambiar de denominación o realizar cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, deberá previamente acreditar el cumplimiento de las sanciones impuestas.**

**Si por la realización de un mismo acto u omisión se incurriese en más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la infracción con mayor nivel de gravedad.**

**La ONPE podrá establecer las sanciones coactivas pertinentes, para el cumplimiento de las sanciones previstas en el presente artículo. Los recursos derivados del cumplimiento de las sanciones, serán directamente recaudados por la ONPE.**

---

<sup>50</sup> Propuesta del Jurado Nacional de Elecciones, “disminuir el plazo de pronunciamiento respecto a irregularidades encontradas en los informes económicos de los partidos políticos”.

Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de cinco días hábiles desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

#### **Artículo 37º.- Franja electoral**

Desde los **sesenta<sup>51</sup> días<sup>52</sup>** hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los **partidos políticos nacionales y alianzas electorales** tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.

El Estado compensa a los medios de comunicación a través **de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioelectrónico o electromagnético o a través de la compensación de su deuda tributaria. La compensación será realizada en función a las tarifas promedio por concepto de publicidad comercial.**

El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

**Para el caso de las elecciones regionales y la elección municipal de Lima Metropolitana, los partidos nacionales y organizaciones regionales, desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de las elecciones, tienen acceso gratuito a espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se ponen a disposición gratuitamente entre los partidos políticos nacionales, regionales o alianzas participantes en el proceso electoral.**

**La Oficina Nacional de Procesos Electorales efectúa la distribución equitativa de tales espacios mediante sorteo con presencia de los personeros, observadores y representantes de los medios de comunicación, y regula la utilización de los mismos.**

#### **Artículo 38º.- Duración y frecuencia de la franja electoral**

**Para el caso de la primera vuelta de las elecciones presidenciales,** en cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con una duración de:

- a) Diez (10) minutos diarios entre los **sesenta (60) y treinta y un (31) días** anteriores al acto electoral.
- b) Veinte (20) minutos diarios entre los **treinta días (30) y quince (15) días** anteriores al acto electoral.
- c) Treinta (30) minutos diarios entre los catorce (14) y dos (2) días anteriores al acto electoral.

La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos **los partidos políticos y alianzas electorales** con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.

---

<sup>51</sup> El congresista Zeballos, dice “estoy de acuerdo con la propuesta del Artículo 37 ...”

<sup>52</sup> El congresista Bedoya de Vivanco señala que se debe mantener en treinta días la duración de la franja electoral.

Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.

**En caso que procediera a una segunda vuelta presidencial, en cada radio y televisora la franja electoral es difundida entre las veinte (20) y veintidós (22) horas, con una duración de diez (10) minutos diarios, entre los quince (15) días y dos (2) días anteriores acto electoral.**

Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

#### **Artículo 39º.- Publicidad política contratada**

La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los **partidos políticos, organizaciones regionales y candidatos**<sup>53</sup>. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial.

Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.<sup>54</sup>

#### **Artículo 40º.- Duración y frecuencia de la publicidad contratada en períodos electorales**

La publicidad contratada con fines electorales está permitida desde los sesenta hasta los dos días previos a un acto electoral.

Cuando se trate de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión.

#### **Texto alternativo**

Cuando se trate de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de **tres** minutos diarios en cada estación de radio y televisión.<sup>55</sup>

La publicidad sólo puede ser contratada por el Tesorero<sup>56</sup> del **partido político u organización regional**.

#### **Artículo 41º.- Espacios en radio y televisión en período no electoral**

Los medios de comunicación de propiedad del Estado, están obligados a otorgar mensualmente cinco minutos a cada partido político con representación en el Congreso, para la difusión de sus propuestas y planteamientos. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios hace la asignación correspondiente.

---

<sup>53</sup> El congresista Bedoya, propone “. Debería regir el mismo principio para los candidatos en el contexto actual y vigente”.

<sup>54</sup> El congresista Javier Diez Canseco considera que la publicidad política contratada debe eliminarse, como en México, Brasil y Chile, pues crea un desbalance favorable para aquellos partidos que tienen recursos económicos.

<sup>55</sup> Para el congresista Bedoya de Vivanco, “se debe mantener los cinco minutos de publicidad política contratada”.

<sup>56</sup> El congresista bedoya, opina “está bien en el supuesto de la lista cerrada y bloqueada, pero si sigue existiendo el voto preferencial el tesorero no puede contratar la publicidad de cada candidato, no tendría sentido, sería impracticable”.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.- Al entrar en vigencia la presente ley**, los partidos políticos con inscripción vigente la mantienen. En un plazo de quince meses posteriores a su entrada en vigencia **de la modificación de esta ley**, deben acreditar los demás requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, según corresponda.

En ese mismo plazo, los partidos políticos podrán regularizar ante los registros públicos la vigencia de su inscripción, la de sus dirigentes, representantes legales y apoderados, así como el saneamiento físico legal de sus propiedades, conforme a ley.

**Segunda.- Queda eliminada la segunda disposición transitoria.**

**Tercera.- Queda eliminada la tercera disposición transitoria.**

## **3.2. MODIFICACIÓN DE DIVERSOS ASPECTOS DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL**

El Grupo de Trabajo de la reforma de la Ley de Partidos Políticos y normas electorales, consideró que los siguientes temas electorales, no contempladas en la Ley de Partidos Políticos, deberían ser discutidos.

### **A. VOTO VOLUNTARIO**

Las elecciones –y el voto a través de ellas- constituyen una parte sustancial y consustancial de la democracia. De ella depende el nacimiento de su representación y es el único medio que permite la legalidad y legitimidad de origen de los gobiernos y asambleas. Si bien es cierto que en muchas democracias existe el voto voluntario, también es cierto que en democracias antiguas como Bélgica, Luxemburgo o Australia existe el voto obligatorio y hasta hace relativamente poco Holanda y Austria lo aplicaron. En América Latina, salvo Chile, Colombia, Nicaragua y ahora Venezuela –lo implantó en 1994-, el resto de países el voto es obligatorio.

De otro lado, si el voto es un derecho y/o un deber es un debate en donde no existen respuestas convertidas en verdades absolutas. La literatura en ciencia política, muestra formulaciones en ambos sentidos. El otro argumento es que con el voto voluntario sólo participarían los interesados, por lo que la calidad del voto se incrementaría. Esta afirmación, no está probada. Por ejemplo, no es claro que los representantes de los países en los que se aplica el voto voluntario son de mayor calidad que los de aquellos países en donde existe voto obligatorio.

Lo cierto es que en nuestro país existe el voto obligatorio, por lo que es necesario discutir si las razones que se esgrimen son de tal naturaleza fundamental y urgente, que ameriten cambiarlo por el voto voluntario (manera correcta de nombrarlo) para las elecciones.

La aplicación del voto voluntario debe partir también de preguntarse, si una baja participación electoral sería un problema para la democracia ¿Quiénes serán los primeros en no votar? ¿los ricos, los pobres, las clases medias? ¿en la urbe, en el campo? ¿los jóvenes, las mujeres, los analfabetos? ¿todo esto importa? ¿tiene algún impacto sustancial? Si la respuesta es no, la defensa del voto obligatorio no tiene sentido y se muestra débil.

No hay duda que el voto voluntario mostrará una declinación de la participación electoral. Esto se manifiesta de manera más pronunciada en tiempos de rechazo de la ciudadanía al sistema político, como es nuestro caso. El efecto será mayor en elecciones municipales y quizá regionales, en donde las tasas de participación son menores. Por lo demás, en el caso de importantes sectores rurales y pobres se desconectarán de la casi única participación política que practican.

En nuestro país –aun cuando no exclusivamente- se considera que una alta votación y una alta participación conlleva a una mayor legitimidad y, a la inversa, lo contrario. Si eso es así, con voto voluntario, con seguridad tendremos representantes cuestionados, particularmente por los perdedores, erosionando la necesaria legitimidad que tan sólo la deben dar elecciones limpias y transparentes.

Por lo demás, en el diseño organizativo peruano, el éxito de la jornada electoral se asienta en la participación de los ciudadanos, que sorteados como miembros de mesa, ejercen una función capital en el proceso electoral. Entre titulares y suplentes superan el medio millón. Siendo un trabajo sacrificado, que pocos quieren afrontar, la legislación no ampara una retribución económica, como sucede en países como Argentina. En consecuencia, el voto voluntario sería el camino directo a un ausentismo alto de los miembros de mesa, que ocasionaría la no apertura del acto eleccionario, con el consiguiente descrédito y caos de difíciles pronósticos. Se tendría, por lo tanto, rediseñar la composición de los miembros de mesa, con empleados públicos, como por ejemplo en Colombia. Sin embargo, con una tradición de desconfianza hacia ellos, su aplicación sería difícil en el Perú. El costo se trasladaría al estado.

De otro lado, en el Perú las multas solventan parte significativa de los presupuestos de los organismos electorales. Es así de perverso el sistema, pero es lo que existe. La aprobación del voto voluntario demandaría un desembolso del tesoro público tres veces el actual. A ello hay que agregar el costo de la campaña para votar -que en los sistemas de voto voluntario se requiere- y el costo del desperdicio del material electoral que es inevitable. Es decir, alto costo al fisco, que si bien no debe ser el origen de una decisión, no se tiene por qué no conocerse.

Finalmente, el voto obligatorio forma parte de la legislación histórica peruana. Su cambio, no puede producirse sin una modificación constitucional.

**Tabla No.9: Tipo de voto en América Latina**

<b>País</b>	<b>Tipo de voto</b>
<b>Argentina</b>	Obligatorio
<b>Bolivia</b>	Obligatorio
<b>Brasil</b>	Obligatorio
<b>Chile</b>	Voluntario
<b>Colombia</b>	Voluntario
<b>Costa Rica</b>	Obligatorio
<b>Ecuador</b>	Obligatorio
<b>El Salvador</b>	Obligatorio
<b>Guatemala</b>	Obligatorio
<b>Honduras</b>	Obligatorio



<b>México</b>	Obligatorio
<b>Nicaragua</b>	Voluntario
<b>Panamá</b>	Obligatorio
<b>Paraguay</b>	Obligatorio
<b>Perú</b>	Obligatorio
<b>República Dominicana</b>	Obligatorio
<b>Uruguay</b>	Obligatorio
<b>Venezuela</b>	Voluntario

**Fuentes: Constituciones de países latinoamericanos**

## **B. VOTO PREFERENCIAL**

El voto preferencial es un mecanismo que forma parte de la variable *Tipo de Lista*, en la modalidad de *Lista cerrada, pero no bloqueada*, de los sistemas proporcionales. En concreto, consiste en otorgar el apoyo directo a más de un candidato preferido, de entre una serie de postulantes inscritos en listas partidarias que los agrupan, indicando para ello el número que los representa.

En más de tres décadas de implementación, ha tenido experiencias de votación con Congresos bicamerales (1985, 1990) y unicamerales (1978, 1992, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011), así como con sistemas de votación que contemplan la circunscripción única (1978, 1992, 1995 y 2000) como en circunscripciones uni y plurinominales (1985, 1990, 2001, 2006 y 2011). Así como también se ha probado la obligatoriedad (1978) o no del voto preferencial (todas las demás) y la variación en el número de las preferencias (solo 1, en 1978).

El voto preferencial, se implementa por primera vez, durante el gobierno militar del general Francisco Morales Bermúdez, como parte del proceso de transición a la democracia y con miras a las elecciones de la Asamblea Constituyente de 1978.

En aquella oportunidad se implementó el voto preferencial único y obligatorio. Hubo resistencia de parte de algunos partidos políticos, especialmente el Apra, que señaló que existía “voluntad de fraude”, pues se trataría de una norma que buscaba quebrar el liderazgo de los partidos políticos, especialmente de Víctor Raúl Haya de la Torre, al desatar este mecanismo de elección, la disputa al interior de la lista, por los votos. Esta experiencia siendo la primera, tenía la característica de aplicarse para un electorado sin voto analfabeto. Era, asimismo, obligatorio.

Para las elecciones de 1980, no se aplicó el voto preferencial, pues al haberse otorgado el voto a los analfabetos y, en la medida que no saben leer ni escribir, este mecanismo de eliminó de las normas electorales.

Para las Elecciones Generales de 1985, un acuerdo partidario, establece la re implementación del voto preferencial. Sin embargo, señalaba una diferencia con el aplicado en 1978. El voto de preferencia pasaba a ser doble, pero opcional. La no emisión del voto preferencial, o el error que se cometía al marcarlo ya no anula el voto, como antes, pero sí la preferencia. A partir de aquella oportunidad en todas las elecciones de asambleas o congresos se aplicó esta modalidad, hasta la actualidad.

Un tema que es necesario tener en cuenta es que la implementación del voto preferencial en la década del 80' tenía como contexto lo siguiente: un sistema partidista estructurado con partidos más institucionalizados y disciplinados, inexistencia de una ley de partidos políticos y por ende, falta de fiscalización de la vida interna de los mismo.

Si bien en la actualidad el contexto no es el mismo (debilidad de los partidos políticos, fraccionamiento del sistema que los cobija, así como la baja cohesión interna y de la disciplina partidaria) no se puede obviar que -pese a la existencia de la ley de partidos políticos- la democracia interna de las organizaciones políticas es aún deficiente. Se observa en los partidos y organizaciones políticas una gran resistencia de parte de las dirigencias partidarias para poner en práctica los mecanismos que produzcan elecciones internas limpias, competitivas y de resultados incuestionables. Es frecuente encontrar la creación de Comités Electorales dependientes de la mayoría de la dirección del partido, con reglas de juego que se modifican pese a que ya se ha convocado al proceso electoral, en donde las minorías son aplastadas y los resultados cuestionados, siendo solo meras referencias en la inscripción oficial de los candidatos del partido.

Tras poco más de tres décadas de ejercicio de este mecanismo en el Perú, los argumentos a favor del voto preferencial pueden resumirse en lo siguiente:

- Porque permite al elector, un mayor margen de elección.
- Porque el candidato, se relaciona de manera más estrecha con el elector, que con el partido político.
- El candidato puede aspirar a ser elegido, sin que el puesto que ocupa en la lista sea una limitación.
- Por que el ciudadano valora este tipo de elección más que la de lista cerrada.

Sin embargo, es claro que el voto preferencial, desata también una dinámica interna en los partidos, con independencia de la voluntad de los involucrados. Su popularidad ante la opinión pública no debe evitar observar que su impacto ha sido severo sobre los partidos políticos y los procesos electorales.

Por ese motivo, los argumentos en contra del voto preferencial y su modificación, se pueden resumir de la siguiente manera:

- El voto preferencial desata una inevitable lógica fratricida. Es así que cada candidato, al necesitar ganar más votos que los compañeros de su propio partido, debe diferenciarse de ellos, convirtiéndose en competencia interna allí donde debería haber colaboración.
- La competencia intensa por el voto preferencial, ha originado tensiones y pugnas que, en muchos casos, ha dejado huella de conflicto entre los candidatos, creando dificultades en sus relaciones internas partidarias.
- El partido político está incapacitado para desarrollar una campaña unificada, en la medida en que cada candidato hace la suya, impidiendo un mensaje partidario claro. Desde el lado del elector, debe recibir mensajes de candidatos presidenciales, al lado de cada uno de los candidatos de las listas parlamentarias. En el 2011, solo en Lima Metropolitana, para los 36 escaños, se presentaron 13 listas, lo que hace un total de

468 candidatos. Es decir, 468 campañas y mensajes que pugnan por conseguir el voto ciudadano.

- Es casi imposible conocer el origen y gasto de los recursos económicos de los partidos políticos, puesto que el candidato no informa o lo hace solo parcialmente sobre sus ingresos. Sin embargo, el partido político se hace responsable por los recursos obtenidos por todos los candidatos.
- Si los organismos electorales, controlan a los partidos con dificultad, resulta casi imposible hacerlo, cuando hay sistema de voto preferencial. Los candidatos al necesitar dinero individualmente, resultan siendo vulnerables al apoyo financiero privado y pueden, en algunos casos, caer en manos del dinero mal habido.
- La lucha al interior de cada partido es tan intensa y competitiva por el voto que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio. Pero, en muchos casos no existe una confianza en el personero oficial del partido político, pues cada uno defiende sus intereses particulares. Si pudiera, cada candidato tendría su personero, ante la desconfianza del partidario.
- La votación se hace más compleja para el elector. De esta manera, los votos nulos se incrementan, debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección. Aquí una comparación del voto simple para elecciones presidenciales y las complejas con voto preferencial, en las elecciones parlamentarias.

**Tabla No. 10: Comparación de votos nulos**

Año	Elecciones presidenciales	Elecciones Congressales
	Votos nulos	Votos nulos
2011	584,233	2,125,438
2006	619,573	2,188,789
2001	402,436	1,352,780
2000	271,742	1,304,382
1995	769,858	3,189,198

Fuente: ONPE

- El escrutinio en mesa. Si a eso se agrega que la votación se hace más compleja para el elector como para el miembro de mesa, se entenderá por qué el 90% de las actas con errores se deben al voto preferencial y, en consecuencia, la demora en entrega de resultados. Según la ONPE "En el proceso electoral del año 2006 el promedio de actas observadas fue de 9,1% en la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 39,8% en la del Congreso de la República; mientras que en el año 2011 el promedio fue de 7,3% en la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 24,1% en la del Congreso de la República". (Actas Electorales Observadas en las Elecciones Generales. Análisis de sus escenarios y actores. Lima: ONPE, 2012).
- De otro lado, al no ser obligatorio y no tener el ciudadano la posibilidad de hacer respetar el orden que aparece la lista, el voto preferencial inclina el peso de la decisión a quienes lo usan y disminuye el peso a quienes no lo usan. Podemos comprobarlo con

un ejemplo hipotético. En Ancash, que tiene 5 escaños en el Congreso, un partido A obtiene 100 votos, con lo que consigue 2 escaños. Del total de votantes de A, 98 deciden no utilizar el voto preferencial, pues consideran que el orden presentado por el partido es el adecuado. Sin embargo, 2 votantes sí lo utilizan, optan por candidatos que están en los puestos debajo del que ocupa el segundo lugar en la lista, digamos en el puesto 4 y 5. El resultado sería que ingresan estos últimos y no los candidatos de los puestos 1 y 2, pese a que la mayoría de los votantes del partido A así lo consideraron. Este ejemplo puede ser extremo, pero muestra un mecanismo que, al no ser obligatorio, hace que algunos electores tengan mayor capacidad de decisión que otros. Es decir, en este formato de voto preferencial, no hay cómo hacer valer la decisión de quienes desean que se mantenga el orden presentado por el partido. Lo que establece una relación peligrosamente inversa: a menor uso del voto preferencial, mayor peso decisivo de los que lo utilizan.

- Finalmente, el voto preferencial tiene un costo político adicional. Los resultados electorales parlamentarios oficiales, debido al voto preferencial, demoran en ser proclamados, creando situaciones de alta incertidumbre en la conformación del Congreso.

En consecuencia, el voto preferencial debe ser eliminado, pero sobre la base de las modificaciones en el funcionamiento de las estructuras políticas, su democratización y transparencia y la introducción en los mecanismos de elección al interior de los partidos políticos. Pero para que esto sea efectivo, deben ser elecciones internas organizadas por la ONPE, con elección directa y resultados vinculantes. En este espacio, desaparecen los efectos negativos y, por el contrario, colabora en distender la competencia intrapartidaria.

La forma legislativa, sería la modificación de la ley Orgánica de Elecciones (LOE), en su artículo 21 lo siguiente:

**“Artículo 21:** Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de Congresistas a que se refiere el Artículo 90 de la Constitución Política del Perú, **se realiza mediante el sistema proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora y con tipo de lista cerrada y bloqueada**<sup>57</sup>. El territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada Distrito Electoral un escaño, distribuyendo los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito. **Este cálculo se debe realizar, antes de cada proceso electoral general**”.

### C. PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Los poco más de 750 mil electores peruanos que viven fuera del país, no tienen representantes. La ley, de manera inadecuada e inconstitucional, obliga a votar por los candidatos de Lima. Se podrá pensar que es una manera de tener representación, pero no es así. El principio de representación señala que el representante lo es, como consecuencia de la elección de los electores residentes en la circunscripción que comparten. Y, los peruanos

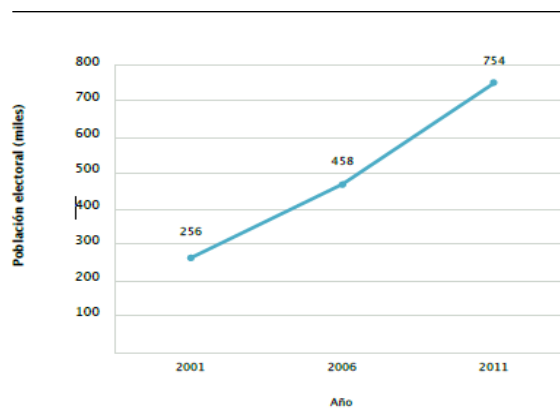
---

<sup>57</sup> La congresista Luz Salgado Rubianes ha manifestado su oposición a la eliminación del voto preferencial. El congresista Javier Diez Canseco señala que si no se aprueba las modificaciones referidas a la Democracia Interna, en la Ley de Partidos Políticos, no tendría sentido eliminar el voto preferencial.

residentes en el extranjero, justamente no pueden (no deben) votar por candidatos con quienes no comparten su residencia. Es por eso que los peruanos residentes en el extranjero no se sienten representados por los congresistas de Lima y los 36 representantes limeños, no sienten que los representan. En otras palabras, 750 mil electores distorsionan, involuntariamente, la representación limeña.

Ante esta situación, se debe reformar la Ley Orgánica de Elecciones, para otorgar el derecho pleno a los peruanos residentes en el extranjero, a través de una adecuada representación. El cálculo determinará el número. De lo contrario, se seguirá violando el principio de representación y afectando los derechos de los peruanos residentes en el extranjero y también de los de Lima.

**Gráfico No. 2: Evolución de la población de peruanos residentes en el extranjero**



**Tabla No. 11: Padrón electoral 2011**

<b>Residentes peruanos en el extranjero</b>	<b>754 154</b>	<b>100%</b>
<b>América</b>	489 563	64.92%
<b>Europa</b>	229 324	30.40%
<b>Asia</b>	31 852	4.22%
<b>Oceanía</b>	3 191	0.44%
<b>África</b>	224	0.02%

Fuente: Padrón Electoral 2011, RENIEC

**Tabla No. 12: Electores por circunscripción 2011**

Circunscripciones	Poblaciones electoral	%
<b>Lima</b>	5 991 831	30.03%
<b>Ia Libertad</b>	1 115 648	5.59%
<b>Piura</b>	1 106 918	5.54%
<b>Arequipa</b>	892 068	4.47%
<b>Cajamarca</b>	891 597	4.46%
<b>Junín</b>	786 304	3.94%
<b>Lambayeque</b>	784 633	3.93%

Puno	784 979	3.93%
Cusco	778 328	3.90%
Peruanos en el Extranjero	754 154	3.78%
Ancash	737 514	3.69%
Callao	649 896	3.25%
Lima provincias	616 283	3.08%
Loreto	544 358	2.72%
Ica	517 529	2.59%
San Martín	467 689	2.34%
Huánuco	447 386	2.24%
Ayacucho	369 929	1.85%
Ucayali	269 380	1.35%
Huancavelica	252 618	1.26%
Apurímac	244 008	1.22%
Amazonas	231 137	1.15%
Tacna	216 784	1.08%
Pasco	167 179	0.83%
Tumbes	138 509	0.69%
Moquegua	121 977	0.61%
Madre de Dios	71 279	0.35%
<b>Total</b>	<b>19 949 915</b>	<b>100%</b>

Fuente. Padrón Electoral 2011. RENIEC

La fórmula legislativa, modificando el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), sería la siguiente:

**“Artículo 21:** Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de Congresistas a que se refiere el Artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional. Para efectos del segundo párrafo, **las circunscripciones electorales se distribuyen de la siguiente manera**, uno (1) por cada departamento y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao **y la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el extranjero**. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada Distrito Electoral **al menos** un escaño, distribuyendo en forma proporcional al número de electores que existe en cada **circunscripción**. **Este cálculo se debe realizar, antes de cada proceso electoral general”**.

#### D. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL DE LIMA METROPOLITANA

La representación política supone que el representado elige al representante que conoce, le entrega el mandato, seguir su desempeño y controlarlo exigiendo cuentas. Un mal desempeño, tendría el riesgo de la no reelección. A la inversa, también es posible.

Pero, es también probable que los representados no conozcan a sus representantes. O, en todo caso, solo los recuerden el día de la elección. Si eso es así, estos últimos tendrán un alto

grado de autonomía respecto de los primeros. En consecuencia, podrán cumplir su función legislativa, de control político, pero difícilmente la de representación. En este caso, los representantes no se sienten tan obligados con los representados y se sienten más ajenos al control y rendición de cuentas.

Esto es lo que pasa con la representación de Lima. Difícilmente los 6 millones de electores pueden establecer vínculos de cercanía con sus 36 congresistas. A mayor número de congresistas, mayor dificultad de reconocerlos por parte de sus electores. La responsabilidad política se diluye y, por lo tanto, el control político también.

De los 130 congresistas que tiene el Congreso de la República, 36 representan a Lima Metropolitana, pues se trata de la circunscripción de mayor tamaño poblacional que alberga a un tercio de los electores del país.

Pero el alto número, atenta contra una adecuada relación de representación. En el 2007, en una encuesta del el Instituto de Opinión Pública de la PUCP, se solicitó a los limeños que dieran el nombre de algún congresista de Lima. El 77% de los encuestados no pudo dar un solo nombre, de los 35 representantes de aquel entonces. Solo el 23% dio el nombre de algún congresista de Lima. En otras palabras, tres de cada cuatro limeños no tenían idea de quiénes eran sus representantes. Es decir, no podían sentirse representados si no conocen quiénes son sus representantes.

Esta situación se puede superar dividiendo la circunscripción limeña en varias circunscripciones menores. Se pueden crear circunscripciones juntando distritos limeños que tengan continuidad territorial. De esta manera, se tendría una referencia de representación más clara y, de seguro, los representados tendrían la posibilidad de establecer vínculos mayores con sus representantes y poder ejercer el control sobre ellos, como exigirles rendir cuentas de su mandato. A esta posibilidad, se le puede agregar otra, como la de crear una circunscripción nacional especial.

Se presenta a continuación dos propuestas, complementarias, para enfrentar el tema de la representación.

#### **A) Dividir solo Lima Metropolitana:**

**Propuesta 1.** Lima se divide en 5 circunscripciones electorales. La ventaja de esta propuesta reside en que los distritos están agrupados en los llamados conos urbanos y el centro urbano en la parte tradicional y moderna. Los escaños serían de tamaño mediano, es decir entre 5 y 9 escaños que se repartirían los 36 que le corresponde a Lima Metropolitana. La desventaja de esta propuesta es que las circunscripciones contienen un número alto de escaños.

**Tabla No.13: División de Lima Metropolitana. Primera propuesta**

División	Población electoral	Porcentaje	Número de escaños
Lima Antigua (Cercado, Rímac, Breña, La Victoria, San Luis)	802 846	13.39%	5
Lima Moderna (Cieneguilla, Jesús María, La Molina, Lince, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, San Borja, Surco, San Isidro, San Miguel, Surquillo)	1 248 903	20.84%	7
Lima Norte (Ancón, Carabaylo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Santa Rosa)	1 477 568	24.65%	9
Lima Sur (Barranco, Chorrillos, Pachacamac, San Bartolo, San Juan de Miraflores, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, Santa María del Mar, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo)	1 138 798	19.00%	7
Lima Este (San Juan de Lurigancho, Ate, Chaclacayo, El Agustino, Lurigancho, Santa Anita)	1 323 716	22.08%	8
<b>Total</b>	<b>5 991 831</b>	<b>100%</b>	<b>36</b>

**Propuesta 2.** Otra posibilidad es dividir Lima en 12 circunscripciones electorales, lo que permite obtener entre 1 y 5 representantes, es decir de tamaño pequeño.

**Tabla No. 14: División de Lima Metropolitana. Segunda propuesta**

División	Población electoral	Porcentaje	Escaños
1. Lima, Breña, La Victoria, Rímac, San Luis	802 846	13.39%	5
2. San Juan de Lurigancho y Lurigancho	683 993	11.41%	4
3. Ate, Chaclacayo, El Agustino, Santa Anita	639 723	10.67%	4
4. Comas, Los Olivos	603 304	10.06%	4
5. Independencia y San Martín de Porres	567 794	9.47%	3
6. San Juan de Miraflores y Villa El Salvador	536 331	8.95%	3
7. Cieneguilla, La Molina, Surco, Surquillo	500 697	8.35%	3
8. Lince, San Miguel, Pueblo Libre, Magdalena, Jesús María	442 012	7.37%	3
9. Lurín, Pachacamac, Villa María del Triunfo	336 040	5.60%	2
10. Ancon Carabaylo, Puente Piedra, Santa Rosa	306 470	5.11%	2
11. San Isidro, Miraflores, San Borja	306194	5.11%	2
12. Barranco, Chorrillos, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María del Mar	266 427	4.44%	1
<b>Total</b>	<b>5 991 831</b>	<b>100%</b>	<b>36</b>

La forma legislativa, sería la modificación de la ley Orgánica de Elecciones (LOE), en su artículo 21 lo siguiente:



**“Artículo 21:** Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de Congresistas a que se refiere el Artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional. Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento y los distritos restantes correspondientes a **Lima Metropolitana, que a su vez se divide en (5 o 12) circunscripciones**<sup>58</sup>, Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada Distrito Electoral un escaño, distribuyendo los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito. **Este cálculo se debe realizar, antes de cada proceso electoral general”.**

## B) Crear circunscripción nacional

Una alternativa complementaria a la propuesta anterior, es la creación de una circunscripción nacional. Es decir, 110 escaños se distribuirían en proporción a la población electoral y 20 escaños se elegirían por circunscripción nacional. Esta alternativa tiene la ventaja de tener un grupo de congresistas que no están relacionados con una circunscripción específica, sino que expresan una representación nacional. Es probable que los partidos políticos coloquen en esa lista, a sus cuadros más representativos.

De esta manera los escaños por circunscripciones estarían distribuidos así:

**Tabla No. 15: Distribución de escaños con circunscripción nacional**

Circunscripciones	Poblaciones electoral	% de la población	Escaños
Lima	5991831	30.0%	26
la Libertad	1115648	5.6%	6
Piura	1106918	5.5%	6
Arequipa	892068	4.5%	5
Cajamarca	891597	4.5%	5
Junín	786304	3.9%	4
Lambayeque	784633	3.9%	4
Puno	784979	3.9%	4
Cusco	778328	3.9%	4
Peruanos en el Extranjero	754154	3.8%	4
Ancash	737514	3.7%	4
Callao	649896	3.3%	4
Lima provincias	616283	3.1%	4
Loreto	544358	2.7%	3
Ica	517529	2.6%	3
San Martín	467689	2.3%	3

<sup>58</sup> El congresista Bedoya, manifiesta “su total oposición a las propuestas de dividir Lima en circunscripciones”.

<b>Huánuco</b>	447386	2.2%	3
<b>Ayacucho</b>	369929	1.9%	3
<b>Ucayali</b>	269380	1.4%	2
<b>Huancavelica</b>	252618	1.3%	2
<b>Apurímac</b>	244008	1.2%	2
<b>Amazonas</b>	231137	1.2%	2
<b>Tacna</b>	216784	1.1%	2
<b>Pasco</b>	167179	0.8%	2
<b>Tumbes</b>	138509	0.7%	2
<b>Moquegua</b>	121977	0.6%	2
<b>Madre de Dios</b>	71279	0.4%	1
<b>Circunscripción nacional</b>	–	–	20
<b>Total</b>	19949915	100%	130

Para este caso la fórmula legislativa sería, modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE):

**“Artículo 21:** Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de Congresistas a que se refiere el Artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional. Para efectos del segundo párrafo, **se establece una circunscripción nacional de 20 escaños y el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y los restantes correspondientes a Lima Metropolitana, que a su vez se divide en (5 o 12) circunscripciones,** Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna **a cada circunscripción electoral al menos un escaño, distribuyendo en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito. Este cálculo se debe realizar, antes de cada proceso electoral general”.**

## **E. CALENDARIO ELECTORAL**

Las diversas normas electorales superponen fechas en el cronograma electoral, creando serios problemas a la labor de los organismos electorales, desde la convocatoria a elecciones por parte del Presidente de la República, pasando por la inscripción, el periodo de tachas, las elecciones internas, la inscripción de candidatos, hasta llegar al día del proceso de elección y proclamación de resultados electorales. Un cronograma de esta naturaleza, limita y crea peligros en un proceso administrativo y de impartición de justicia electoral que, por el contrario, debe tener fechas lo adecuadamente distribuidas en el tiempo, para que permita que candidatos y partidos políticos puedan desarrollar sus actividades en las diferentes etapas del cronograma, sin contratiempos. El cronograma actual, carece de estas características. El cronograma que se propone es el siguiente:

**Tabla No. 16: Calendario electoral**

Tipo de elección	Presidencial y parlamentaria	Regional
Convocatoria	Con anticipación no menor de <b>240 días</b> naturales	Con anticipación no menor de 240 días naturales a la fecha de las elecciones
Fecha límite de inscripción de los partidos políticos	<b>Hasta 90 días</b> naturales antes del día de las elecciones	<b>Hasta 90 días</b> naturales antes de la elección
Fecha límite de inscripción de las alianzas electorales	Hasta los <b>90 días</b> antes del día de la elección	Hasta <b>90 días</b> naturales antes de la elección
Elecciones internas	<b>El primer domingo del mes de diciembre 120 días antes del plazo para la elección.</b>	<b>El primer domingo del mes de junio 120 días antes del plazo para la elección.</b>
Inscripción de candidaturas	Hasta <b>90 días</b> naturales antes de la fecha de las elecciones	Hasta noventa 90 días naturales antes de la fecha de las elecciones
Fecha del proceso de elección	Segundo domingo del mes de abril, cada 5 años	Primer domingo del mes de octubre, cada 4 años

**Formulación legislativa:**

**Ley Orgánica de Elecciones**

**Artículo 82.-** La convocatoria a Elecciones Generales se hace con anticipación no menor **de 240 (doscientos cuarenta) días naturales a la fecha de elecciones.**

La convocatoria a Referéndum o Consultas Populares se hace con una anticipación no mayor de 90 (noventa) días naturales ni menor de 60 (sesenta).

**Artículo 115.-** Cada partido político o alianza electoral de alcance nacional, inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones solo puede inscribir una lista de candidatos al Congreso de la República en cada distrito electoral ante el jurado electoral especial correspondiente, equivalente al número de congresistas que se ha previsto elegir en este. En aquellos distritos electorales para los cuales se ha previsto elegir menos de tres congresistas, se debe inscribir una lista con tres candidatos.

El candidato que integra una lista inscrita no puede figurar en otra. El plazo para la inscripción de las listas será de hasta **noventa días** naturales antes de la fecha de las elecciones.

**LEY DE ELECCIONES REGIONALES LEY N° 27683**

Artículo 11.- Inscripción de organizaciones políticas

1. En el proceso electoral regional, pueden participar las organizaciones políticas y las alianzas políticas que se constituyan con registro de inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
2. Los movimientos políticos obtienen su inscripción acreditando una relación de adherentes conforme a la Ley de Partidos Políticos.

3. Las organizaciones políticas y las alianzas de partidos que deseen participar pueden inscribirse **hasta noventa (90)** días naturales antes de la elección.
4. Los movimientos políticos inscritos tienen posibilidad de presentar también candidaturas a elecciones para los concejos municipales provinciales y distritales de su respectiva circunscripción.

#### **LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES LEY N° 26864**

##### **Artículo 9.-** Inscripción de Agrupaciones Políticas y Alianzas Electorales (...)

Las Organizaciones Políticas y Alianzas Electorales antes indicadas que deseen participar en el proceso electoral municipal, pueden inscribirse **hasta noventa (90)** días naturales antes de la elección.

#### **LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS LEY N° 28094**

##### **Artículo 15.- Alianzas de Partidos**

Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.

En el acuerdo debe constar el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo y la designación de los personeros legal y técnico de la alianza.

La alianza debe inscribirse hasta los **noventa (90) días** calendarios anteriores a la fecha de elección.

Los partidos y movimientos políticos que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una lista de candidatos distinta de la patrocinada por ésta en la misma jurisdicción.

##### **Artículo 21°.- Oportunidad de las elecciones de candidatos**

Los partidos políticos nacionales y organizaciones regionales realizan elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular **de manera simultánea**, según el cronograma establecido por la ONPE.

Los partidos políticos nacionales y alianzas electorales realizan elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular **el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las elecciones generales. Los partidos políticos nacionales y organizaciones regionales realizan elecciones internas, el primer domingo de junio del año de las elecciones regionales y municipales .**

### **III. RECOMENDACIONES**

Es sumamente importante que las modificaciones a las leyes de partidos y electorales sean aprobadas este año, que guarda una distancia prudencial de las próximas elecciones generales. Esto ayuda a tener una mejor perspectiva, que no se logra con un proceso electoral cercano, que induce asociar la reforma con intereses partidarias.

De la misma manera, la reforma debe ser vista de manera integral. Las propuestas de este informe, forman parte de este tipo de aproximación al tema de la reforma política. Esto permitirá avanzar mucho en el proceso necesario y urgente de la mejora de la institucionalización de los partidos políticos, cosa que no se logra cuando la reforma no es parcial y desarticulada.

Finalmente, se debe desarrollar una reforma de alcance mayor. El Código Electoral y Procesal Electoral presentados por el JNE, así como al propuesta de Ley de Organizaciones Políticas presentada por la ONPE, deben de servir de base para una reforma, que no debe postergarse. Una forma podría ser a través de nombrar una comisión de expertos que trabaje una propuesta integral para ser discutida y aprobada por el Congreso de la República.

#### IV BIBLIOGRAFÍA

BENSA MORALES, Jessica: “Elecciones regionales en el Perú: Una comparación entre 1989-1990 y el 2002”, Serie: Documentos de Trabajo. Lima: ONPE, agosto del 2002.

CACERES MAURICCI, Ronny: “Momentos y actores del proceso electoral Regional- Municipal 2002”, Serie: Documentos de Trabajo. Lima: ONPE, octubre del 2002.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco y Alberto VERGARA: “Consideraciones para una propuesta de Ley de Partidos Políticos”. Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2002.

FREIDEBERG, Flavia: “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter (comp), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH-IFE-TEPJ-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-Fondo de Cultura Económica 2da edición, 2007.

GUTIERREZ, Pablo y Daniel ZOVATTO: *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM/Idea Internacional, 2da edición, 2011.

IDEA Internacional y Transparencia: “Hacia una Ley de Partidos Políticos: un proyecto de consenso”, 2da Edición. Lima: IDEA Internacional y Transparencia, 2003.

JIMENEZ BORRA, Luís Enrique: *Los partidos políticos ante la sociedad. Legalidad y caso peruano*. Lima: edición personal, 2009.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE): “Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral”. Lima, 25 de noviembre del 2011.

MELENDEZ GUERRERO, Carlos: “Último Mapa Político análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002”, Serie: Sociología y Política, 37. Lima: Instituto de Estudios peruanos, 2003.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE): *Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales*, Serie: Documento de trabajo N° 23. Lima, ONPE, 2010.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE): “Estructura, democracia y financiamiento de los partidos políticos: una mirada a través de sus estatutos”, Serie: Documento de trabajo N° 20. Lima: ONPE, 2010.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA): *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. México: Fondo de Cultura Económica/IDEA Internacional/IFE/OEA, 2011.

REYNA Izaguirre, Carlos: “Las malas artes. Violencia en elecciones locales”, *Serie de documentos de trabajo*. Lima: ONPE, setiembre del 2003.

RONCAGLILOLO, Rafael: “Partidos políticos en el Perú”, Documento de Trabajo. Lima: Idea Internacional, 2009.

RUBIO CORREA, Marcial: *Las reglas que nadie quiso aprobar: Ley de Partidos Políticos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) 1ra edición, 1997.

TANAKA, Martín: “En qué falló la Ley de partidos políticos y qué debe hacerse al respecto?”. Documento de Trabajo. Lima: Idea Internacional, 2009.

TANAKA, Martín: *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reformas Políticas*, Colección mínima, 57. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: “El financiamiento de los partidos políticos en el Perú”, en GUTIERREZ, Pablo y Daniel ZOVATTO: *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM/Idea Internacional, 2da edición, 2011.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: “Regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú”, en ZOVATTO, DANIEL (Coordinador): *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. México: Idea Internacional/UNAM, 2006.

VALLADARES MOLLEDA, Jorge: *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Lima: Asociación Civil Transparencia, Biblioteca de la Reforma Política No.5, 2004.

VARGAS LEÓN, Carlos: “Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002: Un análisis comparativo”, *Serie: documentos de trabajo*. Lima: ONPE, diciembre del 2002.

VERGARA, Alberto: “El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato”. Cuaderno de Trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

WARE, Alan: *Partidos políticos y sistema de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo, 1996.

ZOVATTO, Daniel (Coordinador): *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. México: Idea Internacional/UNAM, 2006.

## ANEXOS

- I. Plan de Trabajo del Grupo de Reforma Integral de la Ley de Partidos Políticos y la legislación electoral de la Comisión de Constitución y Reglamento
- II. Actas de las sesiones del Grupo de Trabajo
- III. Citaciones y control de asistencia a las sesiones del Grupo de Trabajo
- IV. Cartas y oficios remitidos por la Presidencia del Grupo de Trabajo
- V. Cartas y oficios recibidos por la Presidencia del Grupo de Trabajo
- VI. Eventos y mesas
- VII. Compendio de debates de la ley de partidos políticos, de la legislación nacional y de la legislación de América Latina sobre partidos políticos.