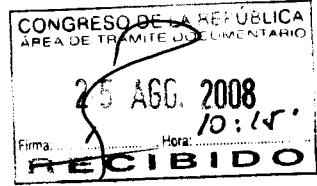


"Año de las Cumbres Mundiales en el Perú"

Lima, 22 AGO. 2008

Oficio N° 798 -2008-SG/ONPE



Doctor
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor del Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n
Lima.-

Proposición Legislativa N° 2614/2008-DNPE-

Es grato dirigirme a usted, por especial encargo de la Jefa Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, doctora Magdalena Chú Villanueva y en uso de la facultad de iniciativa legislativa en materia electoral que nos confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, con el propósito de adjuntar al presente dos Proposiciones Legislativas.

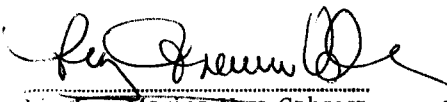
Sobre el particular, debo mencionar que la ONPE se encuentra en una permanente promoción del fortalecimiento de las organizaciones políticas en nuestro país, en especial de los partidos políticos, así como en el desarrollo de procesos electorales transparentes, imparciales y de pleno respeto a la voluntad popular, uno de cuyos instrumentos lo constituye la educación cívica ciudadana, función que es intrínseca al quehacer de nuestra Institución.

- Proposición Legislativa que establece modificar los artículos 19°, 20°, 21°, 22°, 24°, 25° y 27° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos.
- Proposición Legislativa que establece derogar la Ley N° 28582 – Ley que modifica el artículo 5° de la Ley N° 26486.

En tal sentido, agradeceré tenga a bien iniciar el trámite que corresponde.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,


Lic. Luz Marina Vera Cabrera
Secretaría General
Oficina Nacional de Procesos Electorales

LMV/pvy

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE
MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DE
LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS
SOBRE DEMOCRACIA INTERNA (LEY
N.º 28094)**

La Oficina Nacional de Procesos Electoral, en ejercicio de la potestad contenida por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, presenta el proyecto de ley siguiente:

PROYECTO DE LEY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Habiéndose ya realizado procesos de democracia interna bajo el amparo de la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, y recogiendo las diversas experiencias obtenidas como resultado de las actividades de asistencia técnica brindada por la ONPE a los partidos, ha surgido la necesidad de formular algunas propuestas de reforma a la mencionada Ley, las mismas que se sustentan seguidamente.

Importancia de la Democracia Interna en los Partidos Políticos.

Dentro de las democracias representativas, las organizaciones políticas cumplen un rol especialmente importante, pues representan las ideas de los electores en el gobierno, posibilitando de esta manera la composición de los diversos intereses existentes en la sociedad¹. Dentro de este esquema, debemos resaltar por un lado, el gran valor que tiene el desarrollo de los procesos de democracia interna a fin de garantizar que los dirigentes de organizaciones políticas, así como los candidatos en las respectivas elecciones surjan a través de un decisión tomada de manera democrática.

Por otro lado, en vista que las organizaciones políticas son la base de nuestro sistema democrático, el Estado tiene la obligación de garantizar a su vez, que estas asociaciones - no obstante constituir personas jurídicas reguladas por el derecho privado - fomenten la democracia en su interior. A este último objetivo, solo se puede aspirar mediante la tutela de los principios y derechos en los procesos de elección de dirigentes y candidatos.

Caso contrario existen dos riesgos. El primero, que esta sea dirigida por autoridades que no necesariamente cuentan con los títulos necesarios para tal fin, lo cual a su vez perjudicaría la obtención de legitimidad del partido en las elecciones a las cuales postule. En este ámbito, la doctrina hace referencia a la llamada "Ley de hierro de la oligarquía" por la cual las dirigencias de los partidos tienden a acumular el poder de manera permanente, dejando de lado las decisiones de los afiliados²; lo que a su vez fomenta el caudillismo, de ingrata recordación en el caso latinoamericano.

¹ NOHLEN, Dieter, y otros - *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. 1998. p. 91

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos - "La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico". En: *Revista Elecciones N.º*
Lima: ONPE, 2005, p. 117-118.



El segundo, que los candidatos no posean verdadera representación, lo cual a su vez perjudicará la capacidad del partido de canalizar las preferencias del electorado a través de sus representantes en los diferentes órganos políticos. Se debe tener presente que la cantidad de electores existentes en una sociedad, solamente permite que la acción colectiva se efectúe a través de representantes elegidos por la ésta³. En ese contexto, siendo la obtención del bienestar, un bien colectivo, no es posible que todos los miembros de una sociedad negocien, de manera conjunta, para obtenerlo, salvo que esta negociación se efectúe a través de sus representantes válidamente elegidos⁴.

Es por ello que la fórmula para la aprobación de las normas legales que organizan el Estado, tratan también de buscar ese consenso con los intereses colectivos, tratando de asemejarse lo más posible, a la decisión que habrían tomado los electores, de haberse podido poner de acuerdo. En este aspecto desempeñan un papel fundamental los partidos políticos, al cumplir precisamente con dicho rol de representación de los intereses de los diferentes componentes de la sociedad⁵.

En este orden de ideas, no se debe dejar de lado que los movimientos de alcance regional son también organizaciones políticas que tienen un importante papel en la política nacional, al tener la facultad (y por tanto la posibilidad) de presentarse a las elecciones regionales y municipales y al permitir a un número significativo de ciudadanos manifestarse democráticamente por medio de sus representantes. Tan solo para darse una idea de la importancia que tienen los movimientos, podemos señalar que diecisiete de veinticinco gobiernos regionales han sido ganadas por estos movimientos durante las elecciones regionales y municipales del 2006⁶. La relevancia de estos movimientos como entes que canalizan la voluntad popular es entonces indudable. Por ello es necesario aplicarles a los mismos las normas que rigen los procesos de democracia interna de los partidos políticos también a dichas organizaciones políticas, por las mismas razones que hemos explicitado anteriormente.

Propuestas de modificación a las normas sobre democracia interna.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley apunta principalmente a garantizar el derecho de los afiliados a una agrupación política a realizar procesos de democracia interna de sus representantes y dirigentes, conforme a los principios que rigen el Estado de Derecho, tales como el respeto de la voluntad popular, la transparencia, la igualdad, la legalidad, entre otros; permitiendo así cautelar sus derechos políticos y también la subsistencia del sistema democrático.

³ Sobre el particular: BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – **El Cálculo del Consenso**. Madrid: Espasa Calpe, 1980, p. 249.

⁴ Sobre el particular: OLSON, Marcur – **“La lógica de la acción colectiva”**. En: *Diez Textos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 1992, p. 215-216.

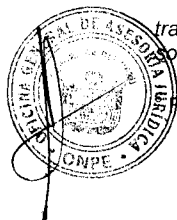
⁵ Constitución de 1993:

Artículo 35.- Organizaciones Políticas

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

Fuente: ONPE



Por este motivo, la propuesta de modificación del **artículo 19°** incorpora la obligatoriedad de contar y regirse por un Reglamento Electoral. Asimismo, en garantía de los principios que deben regir en todo proceso electoral, se establece que este Reglamento debe ser aprobado antes de la convocatoria (principio de seguridad jurídica), y se señala que no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado (principio de preclusión de las etapas electorales y aplicación del principio de imparcialidad). Esta modificación se sustenta de igual forma en la existencia de vacíos normativos en los estatutos de las organizaciones políticas, los cuales deben ser cubiertos por el Reglamento Electoral. Cabe precisar que, de esta manera, se previenen los cambios de las reglas de juego dentro de un proceso electoral, amparándose en vacíos, lo que podría poner en duda la transparencia de los procesos electorales internos⁷.

La modificación del **artículo 20°** apunta a este objetivo también, en tanto que garantiza la independencia e imparcialidad del órgano electoral central, frente a los demás órganos del partido. Debe anotarse asimismo, que la actual redacción de dicho precepto no ha garantizado la plena autonomía de los órganos electorales respecto a los órganos de dirección partidaria, pudiendo generar inconvenientes dentro del desarrollo del proceso electoral interno, lo que podría comprometer la imparcialidad del mismo. Asimismo, el uso del condicional “podrá” (establecer las normas internas) deja un margen de discrecionalidad que no debería existir. El órgano electoral “debe” establecer las normas internas para garantía de procedimientos justos y conocidos por todos los afiliados. Estas normas no pueden ser facultativas sino obligatorias para el partido político, dado que se convierten en garantías de imparcialidad, transparencia y especialización del proceso, así como una adecuada asunción de responsabilidad por parte del organismo electoral interno.

Con esta propuesta los partidos realizarán procesos electorales internos mejor normados, sin cambios ni variaciones de último momento, y los afiliados tendrán las garantías necesarias para un adecuado proceso. Asimismo, con esta modificación normativa su busca tutelar el derecho a la participación política de dichos afiliados y asegurar la representatividad del partido al cual se ha aludido anteriormente.

En este sentido, el **artículo 21°** de la actual LPP establece que los partidos cuenten facultativamente con el apoyo y asistencia técnica de la ONPE en sus procesos de democracia interna. Sobre el particular, la opinión generalizada, plasmada en diversos proyectos de ley, así como en expresiones vertidas por personas vinculadas a la materia, entre políticos, periodistas y analistas políticos, permite concluir en la necesidad de contar, de manera obligatoria, con la participación de la ONPE en estos procesos, a fin de fortalecer, tanto interna como externamente, la imagen de las agrupaciones políticas y de las decisiones adoptadas, con relación a la elección de sus representantes. Cabe señalar que los partidos políticos que optaron por solicitar el apoyo y asistencia técnica de la ONPE en el marco de lo dispuesto por la LPP, han reconocido su importante labor, lo que ha coadyuvado a su fortalecimiento

Ahora bien, las normas de la LPP en materia de democracia interna no vulneran la autonomía y libertad propia de los partidos políticos para regularse de



Sobre el particular: ONPE – **Democracia en los partidos políticos**. Lima: ONPE, 2006, p. 135 y ss.

manera independiente. Por el contrario, las disposiciones imperativas que contiene esta ley son escasas y tienen por objeto coadyuvar, en el marco de lo dispuesto por la Constitución, a su fortalecimiento. De hecho, si bien las disposiciones sobre democracia interna podrían ser consideradas por algunos como limitantes al derecho de asociación del partido político, en el ámbito de su potestad organizativa, también es cierto que la ley debe otorgar la necesaria protección a otro derecho fundamental, que es la participación política de los propios miembros de dicho partido⁸.

En concordancia con lo antes expuesto, consideramos conveniente establecer la obligatoriedad de la participación de la ONPE en el apoyo y asistencia técnica a los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas, en estricta relación con su competencia constitucional de organismo electoral autónomo encargado de planificar, organizar y ejecutar los procesos electorales. Asimismo, es pertinente especificar que la labor de la ONPE, al brindar asistencia técnica y emitir informes al respecto, garantiza la autonomía de las mencionadas organizaciones y de sus órganos electorales, coadyuvando con la misma, de manera técnica.

En la presente propuesta, se agrega en la sumilla del **artículo 22°**, que la oportunidad de las elecciones a la que se refiere dicho artículo es la elección de candidatos, de manera específica. La finalidad de tal puntuación, es la de evitar confusiones sobre su ámbito de aplicación, teniendo una finalidad eminentemente aclaratoria.

En cuanto al **artículo 24°**, se sugiere otorgar mayor libertad a las organizaciones políticas para poder establecer en su estatuto cuál es el órgano del partido que puede decidir la modalidad de elección de los candidatos para sus cargos de elección interna. Esta modificación permitiría que sean los mismos afiliados quienes decidan el nivel de la organización que tenga esta facultad, no restringiéndose únicamente al órgano máximo, como sucede a la fecha, generando en la práctica, dificultades en el desarrollo del proceso electoral.

También en este mismo artículo se agrega que los candidatos para los cargos de Presidente y Vicepresidente Regional, así como el cargo de Alcalde, deben ser necesariamente elegidos y no designados, tal y como sucede actualmente con el cargo de candidato a Presidente de la República. Lo que se busca con esta modificación es fomentar que los principales cargos de una elección sean sometidos a una votación democrática y no queden sujetos a decisiones no siempre claras, otorgando así una adecuada representatividad partidaria a dichos candidatos.

En el **artículo 25°** se propone incluir la disposición contenida originariamente en el artículo 22° de la Ley, en cuanto se establece un plazo máximo de cuatro años de duración de los cargos directivos del partido. La eliminación del referido período de renovación se aprobó el 27 de junio de 2005, cuando el Congreso modificó los plazos relacionados con elecciones internas, a través de la Ley N° 28581. Con esta propuesta, se busca evitar aquellas situaciones en donde las autoridades del partido se mantienen en el cargo en forma indefinida, hecho que podría vulnerar los principios democráticos que deben regir al interior de un partido político, en particular el referido a la alternancia electoral.



⁸ Sobre el particular: OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús – “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”. En: *Reforma Judicial N.º 4*. México: UNAM, 2004, p. 224-225.

Finalmente, la modificación del **artículo 27°** pretende aclarar que para las elecciones realizadas mediante órganos partidarios, los delegados deben haber sido elegidos para cada proceso electoral, necesariamente por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de sus afiliados, con la finalidad de garantizar los principios electorales y democráticos, así como tutelar consecuentemente los derechos de los afiliados.

2.- ANALISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no genera un costo económico al Estado. Permite garantizar de mejor manera el ejercicio de los derechos de participación ciudadana al interior de los partidos políticos, otorgándoles mayor representatividad y legitimidad, lo cual redundará en un lógico beneficio para el sistema político en su conjunto.

Dicha legitimidad a su vez permite que los partidos políticos canalicen adecuadamente las preferencias del electorado, reduciendo eficientemente el costo de la toma de decisiones en el Estado, sea desde el punto de vista económico, social o político. Ello finalmente asegura el respeto de los derechos a la participación política de los afiliados y ciudadanos al interior del partido político.

3.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legal propone modificar los artículos 19°, 20°, 21°, 22°, 24°, 25°, 27°, de la Ley de Partidos Políticos, N.° 28094.

FORMULA LEGAL

Artículo 1°.- Modifíquense los artículos 19°, 20°, 21°, 22°, 24°, 25°, 27°, de la Ley de Partidos Políticos, N.° 28094, en los siguientes términos:

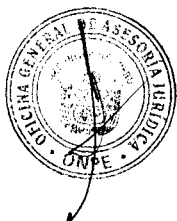
“Artículo 19°.- DEMOCRACIA INTERNA

La elección de las autoridades y candidatos de los partidos políticos y **movimientos** en todos los niveles, debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley, en el estatuto y **en el reglamento electoral.**”

El reglamento electoral debe ser aprobado antes de la convocatoria al proceso electoral respectivo, y no podrá ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado.”

“Artículo 20°.- DEL ÓRGANO ELECTORAL DEL PARTIDO POLÍTICO O MOVIMIENTO

La elección de las autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular es realizada por un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres miembros. Éste **tiene autonomía respecto de los demás órganos internos** y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan



en los comités partidarios.

El órgano electoral señalado en el párrafo anterior 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 los votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a las que hubiere lugar. Para tal efecto, **debe** establecer las normas o **disposiciones** internas que correspondan, **con arreglo al reglamento electoral vigente.**"

"Artículo 21º.- PARTICIPACIÓN DE LA ONPE

Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y **movimientos, tanto para la elección de candidatos, autoridades y delegados ante órganos partidarios con facultades eleccionarias, deben contar obligatoriamente** con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en las siguientes etapas:

- a) Planeamiento del proceso y cronograma.
- b) Elaboración del padrón electoral.
- c) Inscripción de candidatos.
- d) Elaboración del material electoral.
- e) Publicidad electoral.
- f) Conformación de las mesas receptoras de votos.
- g) Acto de votación.
- h) Escrutinio y cómputo de votos.
- i) Entrega de resultados.
- j) Resolución de impugnaciones.
- k) Proclamación de resultados.

La ONPE remite al órgano electoral central del partido político o movimiento, **informes parciales sobre el desarrollo del proceso electoral.** En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral para que ellas se subsanen.

Asimismo, la ONPE emite un informe final sobre cada proceso electoral del partido político o movimiento, el cual deberá remitirlo al órgano electoral central, para los fines pertinentes y publicarlo en su página web..

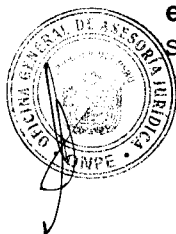
"Artículo 22º.- OPORTUNIDAD DE LAS ELECCIONES DE CANDIDATOS

Los partidos políticos, **alianzas y los movimientos** realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular, que se efectúan entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos."

"Artículo 24º.- MODALIDADES DE ELECCIÓN DE CANDIDATOS

Corresponde al **órgano del partido político o del movimiento que establezca el Estatuto**, decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo anterior.

Para tal efecto, al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos a



representantes al Congreso, al Parlamento Andino, Consejeros Regionales o Regidores, deben ser elegidas bajo alguna de las siguientes modalidades:

- a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
- b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados.
- c) Elecciones a través de órganos partidarios, con voto libre, igual, obligatorio y secreto de los delegados.

Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el estatuto. Esta facultad es indelegable.

Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, **Presidentes y Vicepresidentes Regionales, y Alcaldes**, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.

Quando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos para el Congreso de la República, el Parlamento Andino, los Consejos Regionales y para Regidores, hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa.”

“Artículo 25º.- ELECCIÓN DE AUTORIDADES DEL PARTIDO POLÍTICO

La renovación de autoridades del partido político o movimiento se realizará al menos una vez cada cuatro (4) años. La elección de estas autoridades se efectuará bajo alguna de las tres modalidades señaladas en el artículo 24º, conforme a lo que disponga el estatuto y acuerde el órgano máximo del partido.”

“Artículo 27º.- ELECCIÓN DE DELEGADOS INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS PARTIDARIOS

Quando la elección de candidatos y autoridades del partido político o movimiento 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.”

Lima, 20 de agosto de 2008.

