Proyecto de Ley N°.../227/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
01 FEB. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 13:10

Eduardo Salhuana Cavides
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

El Congresista que suscribe, **Eduardo Salhuana Cavides**, miembro del Grupo Parlamentario de Alianza para el Progreso, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula Legal

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Ley:

Artículo 1°.- Modificación del artículo 7 y la incorporación de la decimotercera Disposición Transitoria en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas:

"Artículo 7. Padrón de afiliados

El padrón de afiliados, con los respectivos números de documento nacional de identidad (DNI), es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, en medio impreso o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva.

Para la elaboración del padrón de afiliados se puede solicitar el apoyo al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que puede disponer del uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos.

El padrón de afiliados es público. Su actualización se publica en el portal del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

Las organizaciones políticas cuentan con el plazo de un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renuncias, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional.

Las Organizaciones Políticas podrán presentar su padrón de afiliados mediante entregas totales o parciales."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIOS TRANSITORIAS

[...]

Decimotercera.- Los organismos electorales procederán con el trámite de inscripción de los padrones de afiliados presentados por las organizaciones políticas hasta la fecha del 5 de enero del 2022, conforme a lo dispuesto en el

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2022 08:55:51-0500

artículo 7 de la presente norma. Es responsabilidad de los organismos electorales garantizar, en el ámbito de sus funciones, todas las medidas que permitan viabilizar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

Artículo 2°.- Incorporación de la decimoséptima disposición transitoria en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIOS TRANSITORIAS

[...]

Decimoséptima.-

Para la presente norma no será de aplicación lo contenido en el segundo y tercer párrafos del artículo 4 de Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Lo dispuesto será de aplicación al día siguiente de su publicación en el diario oficial.

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 21:58:53-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 21:58:07-0500

Lima, 31 de enero de 2022

Firmado digitalmente por: DONAGO Freddy Ronald FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 01/02/2022 11:55:58-0500

Eduardo Salhuana Cavides
Congresista de la República

Firmado digitalmente por: TORRES SALINAS Rosio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 23:19:09-0500

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2022 08:09:38-0500

Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 22:21:55-0500

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/02/2022 09:03:00-0500

Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/02/2022 11:48:11-0500

I. Exposición de motivos

La Constitución Política del Perú en el artículo 35, establece que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas. Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica con su inscripción en el registro de Organizaciones Políticas.

La Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas detalla los requisitos necesarios para la inscripción ante el ROP, entre ellos, el principal es contar la relación de afiliado equivalente, como mínimo, al 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional. A la fecha los partidos con inscripción vigente son solo once.

A continuación, se detallan las dos leyes electorales aprobadas por el Congreso con miras a las elecciones Regionales y Municipales que se llevaran a cabo el presente año. La primera, fue publicada el primero de octubre del 2021, Ley N° 31354, Ley que incorpora Disposición Transitoria a la Ley Orgánica de Elecciones. Esta medida facultó al Congreso por 30 días para aprobar reformas en materia electoral. Como resultado de ello, el Congreso publicó la Ley Que Modifica La Ley 26859, Ley Orgánica De Elecciones, y La Ley 28094, Ley De Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la Covid-19. Esta norma, del treinta y uno de octubre del 2021, en la novena disposición transitoria, señaló que las Organizaciones Políticas podían presentar su relación de afiliados ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) hasta el 5 de enero del presente año, es decir, 2022.

> "NOVENA.- Las elecciones internas en las organizaciones políticas para elegir a los candidatos a las Elecciones Regionales y Municipales del Año 2022 se rigen por las siguientes reglas:
>
> [...]
>
> 4. Solo los candidatos a gobernadores regionales, vicegobernadores y alcaldes deben estar afiliados a la organización política por la que deseen postular.
> La presentación de las afiliaciones ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) podrá efectuarse como máximo **hasta el 5 de enero de 2022.** La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición. En el caso de las organizaciones políticas en vías de inscripción, sus candidatos a gobernadores, vicegobernadores y alcaldes en las elecciones internas deben encontrarse en la

relación de afiliados presentada por la organización política en su solicitud de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones". (Subrayado nuestro)

Al ampliar el plazo para afiliarse hasta el 5 de enero, no establece requisitos adicionales, sin embargo el ROP con la Resolución 0907-2021-JNE, del quince de noviembre del 2021, en su disposición cuarta, establece que la inscripción del padrón de afiliados se hará "en conjunto en un solo momento". Con esto, a todas luces sobrepasa el espíritu de la referida ley, la Constitución y la Ley 28094 de Organizaciones Políticas.

Mediante la Resolución 927-2021-JNE, del veintinueve de noviembre, el JNE aprueba el Reglamento sobre las Competencias del Jurado Nacional de Elecciones en Elecciones Internas para las Elecciones Regionales y Municipales 2022, en la misma se permite presentar padrones de afiliados, tal como a continuación se detalla:

"Artículo 6.- Definiciones

[...]

6.2 Afiliado

Es el miembro de una organización política, ya sea por haber suscrito el acta fundacional, integrar su padrón de afiliados, un comité provincial o distrital u ostentar algún cargo directivo al interior de la estructura organizativa de esta.

Son considerados afiliados todos aquellos ciudadanos que se encuentran en la relación de afiliados presentada a la DNROP hasta el 5 de enero de 2022. Goza de los derechos y está sujeto a las obligaciones previstas en la LOP, en el estatuto y en el reglamento electoral de la organización política".

De tal forma, la Resolución 0907-2021-JNE es contradictoria con la Resolución 927-2021-JNE, y así también resulta arbitraria la negativa del Jurado Nacional de aceptar los padrones de afiliados presentados por diversas organizaciones políticas.

La inclusión una exigencia que no está prevista en la LEY, como la de establecer que la inscripción de los padrones de afiliados se realicen en conjunto en un solo momento, restringe el derecho de miles de ciudadanos peruanos. La norma excede el parámetro de admisibilidad previsto en la ley, por lo que deviene en arbitraria, como se ha dicho previamente.

Las disposiciones o reglamentos pueden complementar la ley, pero de ninguna manera sobrepasarla, puesto que se excede las competencias del Congreso de la República.

La tarea de reglamentar se ejerce conforme a ley, no por encima como pretende hacerlo el ROP y mucho menos con requisitos que no están previstos en la ley con lo cual restringe el derecho de participación política de los ciudadanos.

Un precedente de Derecho Internacional es la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que señaló en el caso Castañeda Gutman, que las restricciones deben establecerse mediante ley, la obligación de respetar los derechos políticos y las restricciones deben quedar claramente determinadas.

Además, la resolución 0907-2021 del ROP, vulnera el principio de motivación, no expone razones técnicas para su disposición, con lo cual contradice, incluso, la propia jurisprudencia del JNE.

El objeto de la presente ley es impedir que se cometa un peligroso agravio al derecho constitucional de participación política, al principio de razonabilidad constitucional y administrativa. Así como, defender el principio de legalidad, el mismo que no permite exigencias, por vía reglamentaria, de requisitos no previstos por la Ley.

Si bien el Congreso de la República el año 2017, mediante la Ley N° 30682, establece que las modificaciones electorales aprobadas un año antes de elecciones recién entran en vigencia al día siguiente de la resolución que declara la culminación de dicho proceso, esta medida resulta inaplicable, dada la situación, los hechos descritos ameritan la aprobación de esta propuesta legislativa, como una media excepcional, porque de lo contrario se estaría validando el atropello cometido por el ROP contra miles de ciudadanos con vocación política y deseos de participar en las próximas Elecciones Regionales y Municipales 2022, que están siendo impedidos por el ROP.
Permitir que los entes electorales incluyan los padrones de afiliados que presentaron los diferentes partidos políticos hasta el 5 de febrero no altera el desarrollo del proceso electoral, por el contrario favorece la elección y le otorga mayor legitimidad.
Esta propuesta busca defender la Constitución, los derechos fundamentales de participar en la vida política, la misma que ha sido avalada por la sentencia recaída en el expediente 5741-TC.

En el contexto actual de crisis sanitaria los partidos políticos han realizado denodados esfuerzos por cumplir las leyes y disposiciones establecidas, para seguir fomentado la participación política en todas las regiones del Perú, de tal forma no resulta admisible la trasgresión al derecho de participación por parte del ROP. Serán los millones de peruanos los llamados a elegir o no, con sus votos, a los ciudadanos que ahora están

pendientes de inscripción como afiliados en los partidos políticos y no un organismo electoral el que restringa sus derechos.

II. ANÁLISIS DE COSTO–BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gasto al erario nacional. Por el contrario, las medidas propuestas tienden a fortalecer al sistema político y el sistema de partidos políticos, que estaría siendo vulnerado por normas de menor jerarquía a las leyes. El principal beneficio que se identifica es que permitirá la participación de cientos de miles de ciudadanos peruanos en los próximos procesos electorales, específicamente las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Los beneficios en términos sociales y políticos se verán reflejados en el mediano y largo plazo en los niveles de gobernabilidad y confianza en la política nacional.

Propuesta	Actores involucrados	Costo	Beneficio
Modificación del artículo 7 en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas	• Partidos políticos • Candidatos • Instituciones del Estado	Mínimo. Recursos internos de la institución.	•Fortalece la democracia • De acuerdo con el JNE el Perú tiene 24,959,204 electores. • 11 partidos políticos inscritos en el ROP y 174 movimientos regionales.
Incorporación de la decimotercera Disposición Transitoria en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas	• Ciudadanos • Partidos políticos • Candidatos • Instituciones del Estado	Mínimo. Recursos internos de la institución.	•Permite a la ciudadanía ejercer el derecho de participación política a través de las organizaciones políticas. • Los partidos políticos podrán incluir candidatos con vocación política en las próximas Elecciones Regionales y Municipales

III. EFECTOS DE LA FUTURA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

El presente proyecto de ley, tiene por objetivo modificar del artículo 7 y la incorporación de la decimotercera Disposición Transitoria en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Así también Incorporación de la decimoséptima disposición transitoria en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Estas modificaciones tendrán efecto en los reglamentos de normas electorales, y otros de menor jerarquía, los mismos deberán ser adecuados en el corto plazo por el Jurado Nacional de Elecciones.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley Orgánica de Elecciones. Esta medida busca fortalecer el vínculo entre el ciudadano, sus autoridades y el rol de representación de estos. De esta manera la propuesta se circunscribe dentro de la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional: "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", la cual tiene por objetivo: "consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder".

Así también se vincula con la Política N° 2 del Acuerdo Nacional, que se refiere a la Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos; que se define en el compromiso de promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con este objetivo el Estado: "(a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad".