



LEY QUE GARANTIZA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los congresistas integrantes del Grupo Parlamentario **Acción Popular** firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE GARANTIZA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas, estableciendo que los cargos de elección popular obtenidos por una organización política sean ocupados exclusivamente por representantes que mantengan su afiliación a dicha organización. Asimismo, esta norma fortalece el sistema de partidos, asegurando coherencia en la representación política y evitando distorsiones en la composición de los órganos de gobierno.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley se aplican a los accesitarios que reemplacen a congresistas de la República, gobernadores regionales, vicegobernadores, alcaldes, regidores y consejeros regionales en casos de vacancia, fallecimiento o cualquier otra causa de cese en el cargo del titular, conforme a las normas electorales vigentes.



Artículo 3. Incorporación del artículo 18-C a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Se incorpora el artículo 18-C a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el siguiente texto:

"Artículo 18-C.- Permanencia en la organización política para los accesitarios

Los accesitarios que asuman cargos en reemplazo de congresistas, gobernadores regionales, vicegobernadores, alcaldes, regidores o consejeros regionales deben mantener su afiliación a la organización política con la que postularon en la última elección general en la que participaron.

La renuncia, desafiliación o inscripción en otra organización política antes de asumir el cargo inhabilita automáticamente su acceso al mismo, debiendo aplicarse el mecanismo de reemplazo establecido en la normativa electoral vigente hasta encontrar al siguiente candidato accesitario que conserve su afiliación a la organización política correspondiente".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Vigencia

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

Lima, marzo de 2025



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2025 17:48:22-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2025 18:42:24-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Heman FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2025 13:43:40-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2025 18:15:25-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2025 15:58:17-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2025 14:38:59-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2025 18:01:58-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Heman FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2025 13:43:57-0500



II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a) Identificación del problema

En el sistema político peruano, las organizaciones políticas desempeñan un rol fundamental en la representación de la voluntad popular. Sin embargo, se ha evidenciado que, en muchos casos, los accesitarios que reemplazan a los titulares en cargos de elección popular cambian de filiación partidaria tras asumir funciones. Este fenómeno genera distorsiones en la composición de los órganos de gobierno y vulnera la voluntad expresada por el electorado en las urnas.

La falta de normativas que regulen la permanencia de los accesitarios en la organización política con la que fueron electos ha permitido la proliferación del **transfuguismo político**, entendido como el cambio de afiliación partidaria con el propósito de obtener beneficios personales o estratégicos. Esta práctica compromete la estabilidad del sistema democrático, afecta la coherencia en la representación política y debilita la institucionalidad de los partidos y movimientos políticos.

3

En el contexto peruano, el transfuguismo ha tenido un impacto significativo en la gobernabilidad, ya que altera la configuración de los órganos colegiados y debilita la capacidad de las agrupaciones políticas para implementar sus planes de gobierno. Un caso recurrente es el de accesitarios que, tras asumir el cargo, renuncian a su organización política para afiliarse a otra, lo que refleja una falta de compromiso con el partido o movimiento que los llevó a la contienda electoral y, en consecuencia, una traición a los votantes que depositaron su confianza en un determinado proyecto político

Además, se han registrado casos en los que, después de ser elegidos en la misma lista partidaria, los accesitarios han renunciado a su organización política para afiliarse a otra, lo que refleja una falta de compromiso con la agrupación que los llevó a la contienda electoral. Esta práctica, conocida como transfuguismo político, no solo afecta la credibilidad del sistema de elecciones, sino que también distorsiona la representatividad y altera el equilibrio de poder dentro de los



organismos del Estado. Según Giovanni Forno Flórez¹, el transfuguismo en sede parlamentaria ha sido una problemática persistente en la institucionalidad política peruana, generando una crisis en la estabilidad de los partidos y afectando la legitimidad de la representación política.

Forno, compara diferentes enfoques sobre el transfuguismo. La tipología propuesta se basa en la clasificación de Tomás Mallén, distinguiendo entre transfuguismo ideológico, cuando el cambio se debe a razones ideológicas o discrepancias con el partido; transfuguismo por conveniencia, motivado por la búsqueda de mejores oportunidades políticas; transfuguismo ilegal, donde existen incentivos económicos o beneficios personales; y transfuguismo coactado, que implica una presión o coerción externa para cambiar de afiliación. En contraste, la clasificación de Landa Arroyo utiliza términos más generales como "tránsfuga legítimo" para aquellos que cambian por razones ideológicas y "tránsfuga propiamente dicho" para quienes lo hacen por conveniencia política. Esta comparación permite entender las diferencias en la conceptualización del transfuguismo y su impacto en la representación política.

Cuadro N° 2
Tipología comparada de transfuguismo

Tipología propuesta	En términos de TOMÁS MALLÉN	En términos de LANDA ARROYO
	- Cambio de orientación ideológica del partido	
Transfuguismo ideológico	- Mutación ideológica personal - Discrepancia con la dirección del partido o del Grupo Parlamentario - Desaparición o crisis de los partidos	Tránsfuga legítimo
Transfuguismo por conveniencia	- Mejores opciones - Estrategia política del partido	Tránsfuga propiamente dicho
Transfuguismo ilegal	- Compensación económica	
Transfuguismo coactado	--	--

Fuente: Forno Flórez – El Transfuguismo Parlamentario

¹ Forno - EL TRANSFUGUISMO PARLAMENTARIO



El transfuguismo ha sido un problema recurrente en la historia política del Perú. Desde la reinstauración de la democracia en 1980, múltiples autoridades elegidas han abandonado sus bancadas o partidos políticos para unirse a otras agrupaciones o conformar nuevos grupos. Esta práctica no solo ha afectado al Congreso de la República, sino que también se ha manifestado a nivel regional y municipal, donde alcaldes y gobernadores han cambiado de afiliación política luego de ser electos, alterando así la representatividad democrática y generando desconfianza en el sistema político.

Durante la década de 1990, con la fragmentación del Congreso y la crisis de los partidos políticos tradicionales, el transfuguismo se convirtió en una estrategia recurrente utilizada para obtener mayorías parlamentarias. Esta práctica permitió el debilitamiento de la oposición y la consolidación de mayorías coyunturales, afectando la estabilidad del sistema democrático. En el ámbito regional y local, se observó cómo autoridades electas bajo una determinada bandera partidaria tomaban distancia de su agrupación tras asumir el cargo, generando inestabilidad y falta de coherencia en la gestión pública.

Uno de los casos más emblemáticos ocurrió en la década del 2000, cuando diversos congresistas modificaron su filiación partidaria para apoyar al gobierno de turno, alterando la composición del Parlamento y debilitando la institucionalidad democrática. De manera similar, en los gobiernos regionales y municipales, el cambio de afiliación política de autoridades generó desconfianza en la institucionalidad y afectó la credibilidad de los procesos electorales, pues la ciudadanía observó cómo las promesas de campaña eran abandonadas en favor de intereses personales o estratégicos.

A lo largo de los años, se han propuesto diversas reformas para limitar este fenómeno. Entre ellas, la prohibición del cambio de bancada sin perder el escaño y la imposición de sanciones económicas y administrativas para las autoridades tránsfugas. Sin embargo, la falta de mecanismos de control efectivos ha permitido que el transfuguismo siga ocurriendo, afectando no solo al Congreso, sino también a los gobiernos regionales y municipales.

Si bien la regulación del transfuguismo se ha centrado principalmente en el Congreso de la República, este fenómeno impacta negativamente la representación política en todos los niveles



de gobierno, ya que distorsiona la voluntad del electorado. Los ciudadanos eligen a sus representantes en función de la ideología y las propuestas del partido al que pertenecen; sin embargo, cuando una autoridad cambia de afiliación política, rompe ese vínculo con los votantes, generando desconfianza en el sistema electoral y debilitando la legitimidad de los partidos políticos. A nivel municipal y regional, el transfuguismo se presenta de forma recurrente. Existen numerosos casos en los que alcaldes o gobernadores electos bajo una determinada organización política han renunciado a su agrupación una vez en el poder. Una situación aún más preocupante es la de los accesitarios, quienes, al asumir un cargo vacante, ya no pertenecen a la organización política con la que postularon. Esto desvirtúa completamente la representatividad electoral y permite la manipulación de los órganos de gobierno.

El transfuguismo no solo distorsiona la voluntad popular, sino que también altera la composición de los órganos de gobierno, generando cambios abruptos en la correlación de fuerzas políticas. En algunos casos, esta práctica ha servido para consolidar mayorías artificiales y debilitar a la oposición, afectando el equilibrio democrático e introduciendo incertidumbre en la ejecución de políticas públicas. Además, puede derivar en una fragmentación extrema en la toma de decisiones, donde los accesitarios que llegan al cargo con una nueva afiliación política pueden tener prioridades y agendas distintas a las de su partido original, generando conflictos internos en los gobiernos regionales y municipales.

6

El transfuguismo no es un fenómeno exclusivo del Perú. En América Latina, países como Argentina, Chile, México y Brasil han enfrentado problemas similares y han implementado regulaciones para evitarlo. Por ejemplo, en España, se estableció el **Pacto Antitransfuguismo**, un acuerdo entre partidos para no aceptar tránsfugas en sus filas. En México, la Constitución prohíbe que un legislador cambie de bancada sin perder su escaño. Estos modelos pueden servir de referencia para el Perú, adaptando sus mecanismos a la realidad política del país. La implementación de sanciones más estrictas y la regulación del acceso a cargos de elección popular podrían contribuir a reducir el impacto del transfuguismo en el sistema democrático.

En este contexto, es fundamental fortalecer la regulación del **Registro de Organizaciones Políticas (ROP)**, creado en 2003 con el objetivo de garantizar la transparencia en el proceso de inscripción y mantenimiento de los partidos políticos. Sin embargo, la normativa actual no



contempla sanciones específicas para los congresistas ni para las autoridades regionales y municipales que abandonan la organización política con la que fueron elegidos.

Para garantizar la estabilidad del sistema de partidos, se propone reforzar el marco normativo del ROP, estableciendo disposiciones que obliguen a los gobernadores, vicegobernadores, alcaldes y regidores a mantener su afiliación partidaria durante todo su mandato, con la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento. Asimismo, se plantea la necesidad de establecer mecanismos para asegurar que los accesitarios que reemplazan a una autoridad mantengan su filiación partidaria, evitando que la voluntad del electorado se vea distorsionada por cambios posteriores a la elección.

En este sentido, el presente proyecto incorpora el **Artículo 18-C en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas**, estableciendo que los accesitarios que reemplacen a congresistas, gobernadores regionales, vicegobernadores, alcaldes, regidores o consejeros regionales deben mantener su afiliación a la organización política con la que postularon en la última elección general en la que participaron. La norma dispone que, si un accesitario renuncia, se desafilia o se inscribe en otra organización política antes de asumir el cargo, quedará inhabilitado para acceder a dicho puesto, debiendo aplicarse el mecanismo de reemplazo establecido en las normas electorales vigentes hasta encontrar al siguiente candidato accesitario que mantenga su afiliación a la organización política correspondiente.

7

Este mecanismo busca garantizar que la voluntad popular expresada en las elecciones sea respetada, evitando distorsiones en la representatividad de los partidos políticos y fortaleciendo la estabilidad institucional. Con ello, se refuerza el compromiso de las autoridades electas con la organización política que las llevó al cargo y se promueve una representación democrática más transparente y coherente con la decisión del electorado.

b) Impacto y Beneficios

La incorporación del **Artículo 18-C en la Ley de Organizaciones Políticas** generará impactos positivos significativos en el sistema democrático y en la estabilidad institucional del país. Entre los principales beneficios se destacan:



1. **Fortalecimiento de la legitimidad del sistema electoral:**

Garantiza que los accesitarios continúen con la línea programática del partido con el que fueron electos, respetando la voluntad del electorado y evitando que cambios posteriores distorsionen la representatividad política.

2. **Reducción del uso oportunista de los cargos de elección popular:**

Disminuye los incentivos para que los accesitarios cambien de afiliación política con fines estratégicos o personales, evitando que los escaños y cargos sean utilizados como instrumentos de negociación política.

3. **Mayor estabilidad en los órganos de gobierno:**

Previene cambios abruptos en la composición política del Congreso, gobiernos regionales y municipalidades, asegurando una mayor coherencia en la gestión pública y reduciendo la fragmentación partidaria.

4. **Promoción de la disciplina y fortalecimiento institucional de los partidos políticos:**

Refuerza la estabilidad interna de los partidos al garantizar que la representación obtenida en las elecciones se mantenga durante todo el periodo de gestión. Esto fomenta la cohesión partidaria y desincentiva la deserción de miembros por conveniencia política.

5. **Mayor confianza en el sistema democrático:**

La ciudadanía percibirá un sistema político más predecible y transparente, en el que las reglas del juego son claras y se respeta la decisión de los votantes, lo que contribuye a reducir el desencanto y la desafección política.

c) Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

Necesidad: La implementación de esta reforma es **imprescindible** para garantizar la estabilidad y coherencia de los órganos de gobierno. La práctica del transfuguismo, especialmente entre accesitarios, ha generado distorsiones en la representación política, debilitando la confianza en el sistema electoral y en las instituciones democráticas. Esta medida responde a la necesidad de



preservar la voluntad popular expresada en las urnas, asegurando que quienes acceden a un cargo lo hagan bajo los mismos principios y compromisos con los que fueron elegidos.

Viabilidad: La incorporación del **Artículo 18-C** en la **Ley N° 28094** es **plenamente viable** desde el punto de vista jurídico y constitucional. No vulnera derechos fundamentales, ya que no impide la participación política de los ciudadanos, sino que establece un marco normativo que **garantiza la coherencia en la representación política**. Además, el principio de gobernabilidad democrática justifica la regulación de la afiliación partidaria de los accesitarios, asegurando que estos respeten la estructura política con la que fueron electos.

Oportunidad: En el contexto actual, donde la ciudadanía demanda mayor **transparencia, estabilidad y responsabilidad política**, esta reforma se presenta como una **respuesta oportuna** a las crecientes preocupaciones sobre la falta de disciplina partidaria y la fragmentación de los órganos de gobierno. La aprobación de esta medida permitirá consolidar un sistema democrático más sólido, en el que las reglas sean claras y la representación política sea genuina y estable.

d) Marco Normativo

9

La propuesta se enmarca en el ordenamiento jurídico vigente y se sustenta en diversas disposiciones legales que regulan la estructura del sistema político y electoral en el Perú:

- ✓ **Constitución Política del Perú:**
 - Artículo 35: Regula la participación de los ciudadanos en la vida política del país a través de los partidos, movimientos y organizaciones políticas.
 - Artículo 176: Establece que el sistema electoral tiene como finalidad garantizar que las elecciones expresen la voluntad popular, asegurando la representación adecuada de los ciudadanos.
- ✓ **Ley N° 28094 – Ley de Organizaciones Políticas:**
 - Regula la constitución, funcionamiento y financiamiento de las organizaciones políticas en el Perú.
 - Establece las normas sobre la afiliación partidaria y la representación política en los diferentes niveles de gobierno.



La incorporación del **Artículo 18-C** en esta ley permitirá cerrar vacíos normativos y fortalecer el marco regulatorio, asegurando que los accesitarios mantengan su filiación política y respeten la decisión del electorado.

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

La presente iniciativa legislativa es plenamente compatible con la **Constitución Política** y se alinea con los principios de representación democrática y estabilidad institucional. Su objetivo es **fortalecer la representatividad política** en los distintos niveles de gobierno, asegurando que las organizaciones políticas conserven los escaños y cargos obtenidos en los procesos electorales. Asimismo, la norma **preserva la voluntad popular expresada en las urnas**, evitando que esta sea distorsionada por cambios de afiliación política de los accesitarios. De esta manera, contribuye a la consolidación de un sistema político más predecible y coherente, promoviendo la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

A continuación, se detallan los principales efectos de la norma en la legislación nacional:

Aspecto	Efecto
Ley de Organizaciones Políticas	Incorporación del Artículo 18-C , estableciendo la obligatoriedad de que los accesitarios mantengan la afiliación partidaria con la que fueron elegidos.
Normas electorales	Modificación de los mecanismos de reemplazo de accesitarios para garantizar que quienes asuman el cargo pertenezcan al partido con el que postularon en la última elección.
Gobernabilidad	Mayor estabilidad en los gobiernos regionales y municipales, evitando cambios abruptos en la composición política y fortaleciendo la coherencia en la gestión pública.

Esta reforma representa un **avance significativo en la regulación del sistema político y electoral**, contribuyendo a la institucionalidad democrática y a la previsibilidad en la toma de decisiones.



IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa surge como respuesta a la problemática generada por los accesitarios que, al cambiar de afiliación política, han debilitado la estabilidad de los órganos de gobierno. Este fenómeno ha provocado incertidumbre en la representación política, afectando la confianza ciudadana en las instituciones democráticas y alterando la gobernabilidad en los distintos niveles de administración pública.

La falta de una regulación clara sobre la permanencia de los accesitarios en sus partidos de origen ha permitido que esta práctica se perpetúe, afectando la coherencia del sistema electoral y la legitimidad de los mandatos obtenidos en las urnas.

Por ello, esta iniciativa legislativa busca garantizar la coherencia en la representación política y evitar la distorsión de la voluntad popular, asegurando que los accesitarios mantengan la afiliación con la que fueron elegidos.

Evaluación de Costos y Beneficios

11

Entidad/Grupo	Beneficio	Costo
Organizaciones políticas	Mayor estabilidad y control sobre sus representantes, fortaleciendo la institucionalidad partidaria.	Ninguno
Congreso de la República	Reducción del transfuguismo en bancadas, promoviendo mayor coherencia y previsibilidad política.	Ninguno
Gobiernos Regionales y Locales	Garantía de continuidad en la representación partidaria, evitando cambios abruptos en la gestión pública.	Ninguno
Ciudadanos	Mayor confianza en el sistema político y electoral, asegurando que su voto se traduzca en una representación estable y consistente.	Ninguno

Impacto en el ordenamiento legal

De aprobarse esta iniciativa, se generarán los siguientes cambios en el marco normativo:

- **Incorporación del Artículo 18-C** en la **Ley N° 28094 – Ley de Organizaciones Políticas**, estableciendo la obligatoriedad de que los accesitarios mantengan su afiliación partidaria.



- **Regulación específica** sobre la permanencia de los accesitarios en la organización política con la que fueron elegidos, evitando distorsiones en la representación política.
- **Aplicación de mecanismos de reemplazo** en caso de incumplimiento, asegurando que la sustitución de autoridades respete la voluntad popular expresada en las elecciones.

Esta reforma representa una **medida efectiva y de bajo costo**, cuyo impacto contribuirá significativamente a la estabilidad y fortalecimiento del sistema democrático en el país.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa se alinea con diversas políticas del **Acuerdo Nacional**, reforzando la estabilidad del sistema democrático y el fortalecimiento de las instituciones políticas en el país. En particular, contribuye a los siguientes lineamientos:

- **Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho:** La propuesta busca consolidar la estabilidad democrática al evitar el transfuguismo, garantizando que los accesitarios respeten la representatividad de los partidos con los que fueron elegidos.
- **Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos:** Asegura la coherencia en la representación de las organizaciones políticas, consolidando su institucionalidad y previniendo la fragmentación del sistema partidario.
- **Institucionalización del diálogo y la concertación:** Al evitar cambios arbitrarios en la afiliación política de los accesitarios, se fomenta la estabilidad institucional y el compromiso con las propuestas programáticas de los partidos.
- **Gobierno basado en objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes:** Se refuerza la planificación institucional y la coherencia política en los distintos niveles de gobierno, promoviendo una gestión pública más predecible y eficiente.
- **Descentralización política, económica y administrativa para el desarrollo integral y sostenible del país:** Contribuye a la estabilidad de los gobiernos descentralizados, evitando cambios inesperados en su composición y fortaleciendo la continuidad de sus políticas.



Esta propuesta legislativa, enmarcada en los principios del **Acuerdo Nacional**, representa un paso significativo para la consolidación de un sistema político más estable, transparente y alineado con la voluntad popular expresada en las urnas.