

La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico

Carlos Blancas Bustamante

LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS (Ley N.º 28094) desarrolla el artículo 35º de la Constitución, el cual —tras reconocer la facultad de los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos a través de organizaciones establecidas «como partidos, movimientos o alianzas» y señalar que éstas «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular»— explicita en su segundo párrafo que «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».

Este precepto encuentra su antecedente más próximo en el artículo 68º de la Constitución de 1979 donde, por primera vez, se reconoció el rol de los partidos como instituciones que «expresan el pluralismo democrático» y como «instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía». Sin embargo, durante la vigencia de dicha Carta, no se llegó a regular legalmente a los partidos, salvo —como ya venía ocurriendo con anterioridad— a través de la legislación electoral, aunque de forma específicamente referida a su participación y actividad electoral.

Conforme a la literalidad del artículo 35º de la actual Constitución, el legislador recibió el mandato de configurar el régimen legal de los partidos, cuando menos, en tres aspectos: I) su funcionamiento democrático; II) su financiamiento, para garantizar la transparencia en el origen de sus recursos; y, III) su acceso gratuito a los medios de comunicación social del Estado. Adicionalmente, la exigencia de su inscripción en un registro especial para alcanzar la personería jurídica —a la que se refiere la oración final del primer párrafo de dicho precepto— así como, indirectamente, el

inciso 2 del artículo 178° de la Carta Magna impuso al legislador regular la creación e inscripción de los partidos. La Ley de Partidos Políticos (en adelante LPP), normaliza todas estas materias y, además, las relativas a la definición, fines y objetivos de los partidos, la formación e inscripción de organizaciones políticas —tanto regionales como locales— y la condición del afiliado.

El presente trabajo, por limitaciones de espacio, se refiere únicamente a los fines y objetivos de los partidos, a su constitución y organización y a las normas sobre su democracia interna.

1. FINES Y OBJETIVOS

La LPP se abre con una definición de «partido político» que reconduce a la redacción del artículo 68° de la Constitución de 1979. Así, señala que los partidos «expresan el pluralismo democrático» y, además, que son «instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía», agregando, de su propia cosecha, que constituyen la «base del sistema democrático».

A continuación, la ley se ocupa de enumerar, con cierta pretensión de exhaustividad, los «fines y objetivos» de los partidos, formulando una lista más o menos amplia, pero confusa, en la que se mezclan indebidamente las funciones tradicionalmente reconocidas a los partidos en los sistemas democráticos,¹ con «fines» impuestos a éstos por la ley, seguramente con el propósito de sujetarlos a pautas democráticas y facilitar su control político-judicial ulterior en caso de que las vulneren. Estos fines «legales» —que podemos calificar como «heterónomos», y que pueden explicarse como aquellos que el Estado exige a los partidos para permitir su existencia y funcionamiento, a los que, por tanto, éstos no pueden renunciar—, tienen que ser diferenciados de los fines «autónomos», es decir, aquellos que libremente se traza cada partido y que son específicos de ellos, en cuanto obedecen a sus propias ideologías y programas básicos, los cuales habrán de constar en sus estatutos e «ideario», sin que estos fines pueden entrar en contradicción con los que atribuye la ley, con carácter general e inespecífico, a todos los partidos.

1. Cf. Alcántara Sáez 1997: 43 ss. Igualmente, el capítulo III de Cotarelo 1996.

Entre los primeros, es decir, propiamente las funciones, figuran las de «Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública» (función de representación); «Participar en procesos electorales» (función de legitimación y participación); «Contribuir a la gobernabilidad del país» (función de operatividad del régimen político) y «Contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática» (función de socialización).

Entre los segundos —fines atribuidos por ley— están los de «Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático» (art. 2º, a) y «Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos...» (art. 2º, b). Otros dos «fines» señalados en el artículo 2º no tienen esta condición, ni siquiera como fines legales o heterónomos, pues se refieren, en un caso, a aspectos instrumentales que todo partido debe atender como «Formular sus idearios, planes y programas» (art. 2º, c) y, en otro, a materias que no son esenciales en la vida de un partido, como «Realizar actividades de cooperación y proyección social» (art. 2º, h).

2. CONSTITUCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS PARTIDOS

Constitución e inscripción. Requisitos

La LPP consagra el derecho de los ciudadanos a la libre formación de partidos, o libertad constitutiva, acorde con la definición de éstos como «asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado» (art. 3º) e, igualmente, reconoce la libertad de afiliación a los partidos, señalada en el artículo 18º. Esta referencia a la libertad positiva, que comprende la de afiliarse o desafiliarse al partido, conlleva, por contrapartida, la de la libertad negativa, esto es la de no afiliarse a ningún partido y no ser obligado a ello.

Sin embargo, para que el acto libre y voluntario de un conjunto de ciudadanos de constituir un partido político surta efectos legales, es decir, confiera a dicha organización todas las prerrogativas que la ley otorga a los partidos, es preciso que aquélla se inscriba en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) que, por disponerlo así el artículo 178º, inciso 2 de la Constitución, compete al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) «mantener y custodiar». Para realizar dicha inscripción, los partidos deben cumplir

diversos requisitos sustantivos que podemos agrupar de la siguiente forma:

a) cuantitativos, b) orgánico-estructurales, c) normativos y d) ideológicos.

a) Requisito cuantitativo

Está referido a la exigencia legal de contar con un número mínimo de adherentes que no debe ser menor al 1% de los sufragantes en las últimas elecciones de carácter nacional (art. 5º, b). Este requerimiento se remonta al DL N.º 14250, que fijó en 20 mil el número de adherentes que debía presentar cada partido para obtener su inscripción.

Mediante leyes posteriores, y en función al crecimiento del electorado, esta cifra se incrementó, sucesivamente, a 40 mil y 100 mil adherentes, hasta que la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859), que entró en vigencia el 1 de octubre de 1997, varió el criterio, sustituyendo el número fijo de adherentes por un porcentaje del electorado, que fijó en 4%. Si bien el criterio resulta acertado, al punto que se ha conservado, el porcentaje resultó elevado y se convirtió en un factor que dificultó el acceso de los partidos al registro y propició el uso de corruptelas para lograrlo.

Esta norma fue modificada por la Ley N.º 27505, en julio de 2001, la cual redujo el porcentaje de adherentes a cifra no menor al 1% del «total nacional de votantes del proceso electoral próximo anterior». En función de este criterio, el número de adherentes que —hasta la realización de los comicios generales del año 2006— deben acreditar los partidos, asciende a 128.293.²

El criterio cuantitativo, siguiendo la legislación electoral precedente, la LPP lo refiere a «adherentes», no a afiliados o miembros del partido, razón por la cual quien expresa su «adhesión» a un partido para que se inscriba mediante su firma en el formulario respectivo (art. 7º), no asume ningún compromiso político ni vínculo jurídico de pertenencia con ésta. En otras legislaciones, el requisito cuantitativo se refiere a afiliados a la organización, como en Argentina, en donde el partido debe contar con adherentes que participen en la fundación y constitución del mismo, en número no menor al 4% de los electores del distrito correspondiente,

2. Así lo precisa la Resolución N.º 105-2003-JNE, del 10 de abril de 2003, expedida por el Jurado Nacional de Elecciones, tomando como referencia que en las elecciones regionales y municipales del año 2002 sufragaron 12.829.331 ciudadanos.

debiendo los partidos nacionales constituirse en, por lo menos, cinco distritos. En Chile, la norma es similar, exigiéndose al partido contar con afiliados en proporción no menor al 0,5 de los electores de cada región en, cuando menos, ocho regiones. La ley mexicana obliga a que el partido cuente con tres mil afiliados en cada uno de no menos de 20 Estados o 300 en cada uno de no menos de 200 distritos electorales.

No obstante, como lo veremos a continuación, al incluirse en el requisito orgánico-estructural un número mínimo de afiliados en cada comité provincial, también la LPP incorpora en el criterio cuantitativo esta variable.³

b) Requisito orgánico-estructural

Este requisito alude a la necesidad de que el partido acredite una organización y presencia efectiva en el territorio nacional. El DL N.º 14250 introdujo esta condición, exigiendo que todo partido acreditara la instalación y funcionamiento de comités departamentales en, por lo menos, la mitad de los departamentos del país. Ello no representó mayor dificultad para los partidos, al no obligarlos a acreditar un número mínimo de afiliados por comité, por lo que fue superada presentando la nómina de la junta directiva del comité y del local que operaba como domicilio del mismo. La Ley Orgánica de Elecciones (LOE) suprimió este requisito en 1997.

La LPP lo restablece reforzando su significado y efectos, porque, en primer lugar, exige acreditar la organización del partido mediante comités provinciales, en cuando menos un tercio de las provincias;⁴ en segundo lugar, obliga a que dichos comités se encuentren ubicados en, por lo menos, dos terceras partes de los departamentos del país⁵ y, finalmente, requiere que cada comité cuente con no menos de 50 afiliados que deberán figurar como tales en el acta de constitución del mismo.

Al combinar el criterio orgánico-estructural (número de organizaciones provinciales) con el requisito cuantitativo (número mínimo de afiliados), se busca garantizar que los partidos posean una dimensión nacional

3. Al exigir a cada partido contar con 50 afiliados en, por lo menos, 65 provincias (1/3 de las 194 provincias del país), se pide acreditar 3.250 afiliados.

4. Ello representa, actualmente, un mínimo de 65 comités provinciales.

5. Es decir, no menos de 17 departamentos. Se considera como tal la Provincia Constitucional del Callao.

y una entidad real, para que no sean meras fachadas o aparatos electorales de carácter coyuntural.

Sin embargo, al permitir este requisito acreditar a los partidos una organización básica en todo el país y un número mínimo de afiliados, resulta objetable la subsistencia del requerimiento meramente cuantitativo, es decir, el 1% de ciudadanos adherentes, ya que éste deviene innecesario si un partido certifica su existencia real satisfaciendo aquellas exigencias.

c) Requisito normativo

Se exige a los partidos contar con un estatuto, requisito éste que fue contemplado por el DL N.º 14250 (art. 60º, 3) y que, inexplicablemente, quedó eliminado en la LOE (art. 88º). La LPP (art. 9º) prescribe el contenido mínimo del estatuto, en el que debe constar la denominación y símbolo, la estructura organizativa, requisitos para tomar decisiones internas, las condiciones de afiliación y desafiliación, derechos y deberes de los militantes, incluyendo la facultad de éstos de elegir y ser elegidos para los cargos partidarios, las normas de disciplina y sanciones, debiendo respetarse el debido proceso, el régimen patrimonial y financiero, la forma de designación de los representantes legales y del tesorero y, finalmente, disposiciones para la disolución del partido.

d) Requisito ideológico

Al ser los partidos organizaciones que tienen como objetivo alcanzar el poder, desde donde orientarán la vida de la sociedad, es natural que deban poseer un cuadro de ideas fundamentales que guíen su actuación, especialmente si llegan a ser gobierno. Por ello, el DL N.º 14250 les exigió presentar un «ideario o programa» (art. 60º, 3), sin entrar en mayores precisiones sobre el contenido de éste. También este requerimiento fue suprimido por la LOE que, al parecer, era renuente a que los partidos contaran con normas (estatuto) e ideologías definidas (ideario o programa), quizá porque la mayoría parlamentaria que la aprobó provenía de agrupaciones que carecían de unas y otras.

La ley alemana de partidos obliga a que la organización tenga un «programa escrito» (art. 6º, 1), la argentina se refiere a «declaración de principios y programa o bases de acción política» (art.7º, c), la mexicana también exige «declaración de principios, el programa de acción y los estatutos» (art. 29º, a) y la chilena precisa contar con una «declaración de principios».

En cualquier caso, y más allá de las específicas fórmulas de redacción empleadas por cada legislación, esta exigencia alude a que el partido cuente con un conjunto de ideas o principios en los cuales sustente su acción y que son los que pueden diferenciarlos de una simple maquinaria organizada para capturar el poder.

Nuestra ley señala que el acta de fundación del partido, que es el documento con el cual se debe sustentar la solicitud de inscripción, incluya el «ideario, que contiene los principios, los objetivos y su visión del país». Como se aprecia, la LPP avanza algo —más no podría hacerlo— en tratar de precisar el contenido del «ideario» al exigir que éste cuente con principios, objetivos y una visión del país, lo que parece acercarse, de alguna manera, a una concepción tradicional de «ideología». No es, por cierto, un requisito difícil de superar, pues al ser imposible exigir a los partidos contar con una doctrina o ideología en sentido estricto, éstos, con un poco de inteligencia y, a veces, otro poco de audacia, no tendrán inconveniente en presentar un documento que satisfaga la exigencia legal.

Además de estas condiciones sustantivas o de fondo, la LPP exige el cumplimiento de ciertos requisitos formales que, en resumen, consisten en la presentación del acta de fundación del partido, que contenga el ideario, la relación de órganos directivos y miembros que los conforman, la denominación y símbolo del partido y su domicilio legal; asimismo, deben presentar las actas de constitución de los comités provinciales e indicar la designación de los personeros legales ante los organismos electorales y la designación de uno o más representantes legales del partido.

Fusión y alianzas

a) Fusión

La LPP regula esta figura que, hasta el momento, carecía de normativa alguna. La inclusión de este tema es adecuada, porque establece un cauce legal para la constitución de nuevos partidos sobre la base de la integración de agrupaciones existentes, superando el carácter coyuntural y, por tanto, transitorio de las alianzas, lo cual obedece a la idea de favorecer la existencia de partidos fuertes y estables.

La fusión puede darse de dos maneras: mediante la formación de un nuevo partido (fusión constitutiva) o mediante la integración de uno o

más partidos en otro (fusión por absorción). En el primer caso, la fusión resulta de la integración de dos o más partidos preexistentes, lo que conlleva la adopción de una denominación y símbolo distintos al de los partidos que se fusionan.

Esta clase de fusión supone la cancelación de la inscripción de los partidos integrados y el nacimiento de un nuevo registro, correspondiente a la nueva organización. Aunque la ley lo omite, debe entenderse que el nuevo partido tiene que presentar su propio estatuto e ideario, como requisito para su inscripción. La LPP se limita a señalar que las agrupaciones fusionadas deben presentar el acta en que conste el acuerdo respectivo, suscrita por las personas autorizadas para celebrar el acto, sin precisar a qué órgano partidario compete adoptar tal decisión, por lo que la validez de dicha decisión habrá de establecerse de acuerdo con lo que señale el estatuto de cada partido fusionado.

En el segundo supuesto (fusión por absorción), uno o más partidos se integran o incorporan a otro, el cual mantiene la vigencia de su inscripción, denominación y símbolo, además de sus estatutos e ideario. El partido absorbente o incorporante asume las obligaciones de los partidos absorbidos o incorporados quedando, por tanto, cancelada la inscripción de éstos. Como en el caso anterior, la LPP no indica a qué órgano partidario compete adoptar el acuerdo de fusión.

b) Alianzas

La figura de las alianzas o coaliciones electorales sí tiene antecedentes legales en nuestra legislación electoral e, incluso, su regulación en la LPP no difiere significativamente de la existente en ésta. Las alianzas estuvieron contempladas en el DL N.º 14250 (art. 61º), que estableció los requisitos para su constitución e inscripción y precisó que éstas deberían tener su propia denominación, permitiendo a los partidos que las integraban usar la suya bajo la de la alianza. La LPP reitera que las alianzas deben ser formadas por partidos o movimientos políticos «inscritos», que tengan «fines electorales» y explicita que deben contar con una «denominación común».

La referencia a los «movimientos políticos» genera la interrogante de si la ley —que reserva la denominación de tales únicamente a las organizaciones políticas de alcance regional o departamental (art. 17º)— admite la posibilidad de alianzas entre partidos (nacionales) y movimientos

regionales o departamentales, a pesar de que éstos sólo pueden participar en elecciones regionales o municipales, y ni siquiera en las parlamentarias del distrito electoral comprendido en su ámbito.

Ratificando el criterio de que las alianzas tienen finalidad específicamente electoral y que, por tanto, son coyunturales —lo que las diferencia claramente del caso de «fusión» de partidos, que es permanente— la LPP señala que en el acuerdo constitutivo de la alianza debe constar «el proceso electoral en el que se participa», así como los órganos de gobierno, denominación, símbolo y designación de los personeros legal y técnico.

También precisa que en el proceso electoral en que participa la alianza, los partidos que la integren no pueden presentar candidatos distintos a los de ésta, norma que descarta el sistema de «lemas» antiguamente utilizado en Uruguay, o alguna figura similar que permitiera a las agrupaciones integrantes de una alianza presentar candidaturas propias para, luego, sumar los votos específicos de cada partido y determinar los obtenidos por la alianza.

Una novedad que trae la LPP es la relativa a la posibilidad de que una vez concluido el proceso electoral para el cual se conformó una alianza, ésta continúe vigente mediante un acuerdo de «ampliación» adoptado por los partidos que la integran, el cual debe ser comunicado al JNE dentro de los 30 días naturales de finalizada la elección. En dicho pacto, los partidos integrantes pueden establecer la duración de la alianza y, de no ser así, su vigencia se mantendrá hasta la convocatoria de los siguientes comicios (art. 13º, e). Esta innovadora disposición abre la puerta a la constitución de alianzas duraderas que puedan intervenir en sucesivos procesos electorales, sin duda, con la intención de favorecer la concentración de las fuerzas políticas y reducir la dispersión de éstas, lo que caracteriza nuestra realidad política.

Pérdida de la inscripción

En este rubro de indudable importancia, la LPP contiene una regulación exhaustiva que supera la contenida en la legislación electoral que estuvo basada, en un primer momento, en la idea de la caducidad de la inscripción de los partidos al convocarse el siguiente proceso electoral, exigiéndoles, por tanto, renovarla para cada elección general (Ley N.º 14250, art.

67°). Este criterio varió posteriormente, permitiendo a las agrupaciones políticas prorrogar la vigencia de su inscripción hasta los siguientes comicios generales, siempre que hubieran alcanzado más del 5% de los votos en todo el territorio nacional en las anteriores elecciones generales (LOE, art. 87°). No obstante, la norma que ha regido hasta la fecha es aquella que, obedeciendo sin duda a intereses particulares y sin base técnica, se adoptó mediante la Ley N.º 27505 según la cual —para conservar vigente la inscripción de un partido— basta que éste alcance representación parlamentaria, aun cuando su votación sea inferior al 5%, lo que favorece a organizaciones con una ínfima votación en el ámbito nacional.⁶

a) Las causales de cancelación

La LPP regula varios supuestos de extinción de la inscripción. El primero, y no el más importante, se refiere precisamente al hecho de que el partido no alcance el 5% de los sufragios en una elección general; sin embargo, incurriendo en evidente contradicción, reproduce la Ley N.º 27505 estableciendo, como regla de excepción que, a pesar de ello, la inscripción del partido subsistirá si éste obtiene representación parlamentaria. Como nuestra legislación electoral no prevé la existencia de barreras electorales legales, esta norma opera en sentido contrario al que persiguen aquellas, pues al conservar el registro de un partido, por el hecho de que logre algún escaño, sin importar la votación que obtenga, favorece la dispersión partidaria y dificulta la construcción de un sistema de partidos fuertes.

Otras causales previstas por la ley son las que se refieren a la disolución acordada por la propia organización política, a la fusión de partidos y a la cancelación automática de la inscripción de las alianzas al culminar el proceso electoral, salvo que se produzca el acuerdo de ampliación al que nos referimos anteriormente.

b) Pérdida de la inscripción por conducta antidemocrática

El supuesto más importante y, sin duda, polémico es el relativo a la cancelación de la inscripción del partido por decisión judicial; por ello, la LPP lo regula con minuciosidad. Es verdad que antes de la vigencia de esta norma, los partidos, como cualquier otra asociación, podían ser disueltos

6. En las elecciones de 2001 para el Congreso, los partidos Renacimiento Andino, Acción Popular, Unión por el Perú, Alianza Solución Popular y Alianza Cambio 90-Nueva Mayoría, alcanzaron representación parlamentaria con una votación nacional inferior al 5% de los votos.

judicialmente conforme al artículo 96º del Código Civil, que faculta al Ministerio Público a solicitar judicialmente la disolución de la asociación «cuyas actividades o fines sean o resulten contrarios al orden público o a las buenas costumbres».

Sin embargo, la principal novedad de la LPP no consiste tanto en la creación de un procedimiento especial, que se sustancia directamente en la Corte Suprema, sino en lo que podría denominarse la tipificación de las conductas o actividades de los partidos que pueden dar lugar a su disolución judicial. Dichos comportamientos se encuadran dentro de lo que el epígrafe del artículo 14º de la LPP denomina «conducta antidemocrática», la cual se materializa en tres formas específicas, a saber: I) vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o su exclusión o persecución por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos (art. 14.1); II) 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 (art. 14.2); y, III) apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico (art. 14.3).

Los antecedentes de esta normativa se encuentran, efectivamente, en el artículo 21º de la Ley Fundamental alemana, que faculta al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucionales a los partidos que «por sus fines o actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania». La calificación de inconstitucional que merezca un partido conlleva su disolución y la prohibición de que se constituyan organizaciones sustitutas del mismo, conforme a los artículos 32º y 33º de la Ley de Partidos de la RFA. Estas normas, en aplicación de las cuales el Tribunal Constitucional alemán declaró inconstitucionales a organizaciones de ideología tan dispar, como un partido neonazi y al partido comunista, se inscriben dentro de lo que la doctrina constitucional alemana ha denominado «democracia defensiva» o «democracia que se defiende» y que obedece a la idea básica de que la democracia debe contar con mecanismos legales para impedir la existencia y actuación de partidos que instrumentalizan las libertades y garantías propias de este régimen para destruirlo.

Más recientemente, la nueva ley española de partidos ha desarrollado esta clase de regulación precisando con claridad, como supuestos legitimadores de la disolución de los partidos, la opción de éstos por la violencia como método político y, en particular, la acción terrorista; y no sólo en cuanto formas de acción directa, sino, también, como actividad complementaria, encubridora y de apoyo a los grupos terroristas. Previamente, la ley española impone a los partidos el deber general de ajustar su organización, funcionamiento y actividad «a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes» (art. 6º), así como el de «respetar en las mismas (actividades) los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos» (art. 9.1), razones éstas por las cuales un «partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático...» (art. 9.2).

Una diferencia que se puede anotar entre la ley alemana y la española es que la primera pone el énfasis del control en los «fines» de los partidos, lo que podría configurarse como un control externo de carácter ideológico,⁷ en tanto la segunda, como también la ley peruana, lo coloca en la «actividad» de éstos, lo que supondría que no podría solicitarse la disolución de un partido por sólo el hecho de que su ideario o programa contenga fines y objetivos que se estiman contrarios al sistema democrático, sin que concurra una actividad concreta y verificable que suponga conductas, métodos y, en general, prácticas violentas, terroristas, lesivas de las libertades de las personas, así como labores de colaboración, apoyo y encubrimiento de las mismas.

No puede dudarse de la pertinencia de esta clase de control externo sobre los partidos, pues el régimen democrático no debe caer en la ingenuidad de tolerar que sus principios y valores sean utilizados, por quienes no creen en ellos, para destruirlo, valiéndose de organizaciones de fachada que reclaman para sí los derechos y garantías que no están dispuestos a conceder a los demás partidos si alcanzaran el poder. En el caso del Perú, donde organizaciones terroristas autodenominadas «partidos políticos» hicieron uso sistemático de la violencia y del terrorismo para alcanzar sus

7. Ramón Cotarelo señala que debe entenderse «por control político-ideológico la determinación de ciertos programas o propuestas se ajustan o son contrarias a la Constitución en vigor» (1996: 154).

objetivos en las décadas de 1980 y 1990, ocasionando graves daños a personas, instituciones y bienes, esta clase de regulación —que permite el control judicial de las actividades de los partidos, contrarias a los principios y normas democráticas— resulta indispensable para dotar a nuestra incipiente democracia de instrumentos eficaces para defenderse.

Esta clase de control es de carácter judicial, posterior y represivo, en cuanto sólo puede ejercerse a través del Poder Judicial, y respecto de un partido existente y actuante, cuya conducta y desempeño deviene en la causa justificatoria de su disolución. Como dato curioso cabe anotar que, no obstante, el DL N.º 14250 admitió la posibilidad de un control preventivo y administrativo, de carácter ideológico, al señalar en su artículo 59º, *in fine*, que «El Jurado Nacional de Elecciones no inscribirá a los partidos cuyos programas y actividades contraríen el régimen democrático, la Constitución y las leyes». No conocemos, por cierto, ningún caso en que el JNE haya aplicado este precepto para denegar la inscripción de algún partido.

La declaración de «ilegalidad» de un partido es competencia de la Corte Suprema, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, debiendo garantizarse la instancia plural. La sentencia firme, que declara ilegal al partido, determina la cancelación de su registro en el ROP y en cualquier otro registro, el cierre de sus locales y la imposibilidad de su reinscripción.

3. LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS

Uno de los propósitos centrales de la LPP, como ya lo señalamos, es el de asegurar el funcionamiento democrático de los partidos, conforme al mandato contenido en el artículo 35º de la Constitución.

La constatación de que en los partidos suele regir la llamada «ley de hierro de la oligarquía» (Cotarelo 1996: 157-8), en virtud de la cual cúpulas dirigentes, frecuentemente perennizadas, centralizan y monopolizan el poder interno, relegando a los afiliados o «bases» al papel de coro o comparsa, genera una evidente contradicción consistente en que el sistema democrático resulta basado en partidos que no son democráticos en su funcionamiento y toma de decisiones. Ello es peor, aún, en el caso latinoamericano, donde el caudillismo ha permitido, incluso, la existencia

de partidos que nacen y viven en torno a las ideas, cuando no meras ambiciones o afán de poder, de sus fundadores y jefes vitalicios.

No son pocas las constituciones⁸ que, preocupadas por esta situación, contienen normas dirigidas a promover que los partidos adopten formas de organización y estilos de funcionamiento verdaderamente democráticos,⁹ tendencia ésta recogida en el artículo 68º de la Constitución de 1979 y en el 35º de la actual, y que la LPP desarrolla ampliamente.

En esta materia se pueden distinguir, y la LPP lo hace, dos situaciones: I) la elección de dirigentes o autoridades partidarias y, II) la designación de candidatos a cargos de elección popular. En rigor, ambos puntos guardan estrecha relación con la democratización de los partidos, pero el segundo posee mayor relevancia, en cuanto se trata de aquel aspecto de la actividad de las agrupaciones políticas que incide sobre la conformación de los poderes públicos y cuya regulación externa encuentra, por ello, mayor justificación.

La elección de autoridades partidarias

En este rubro, las disposiciones de la ley son escuetas, acaso con el propósito de no intervenir demasiado en una cuestión sobre la cual los partidos prefieren tener un mayor margen de libertad y menor control externo. Por ello, la LPP se limita a establecer la existencia obligatoria y permanente, en cada partido, de un órgano electoral central y órganos descentralizados, competentes para realizar las elecciones, tanto de sus autoridades como de sus candidatos; asimismo, obliga a que las autoridades partidarias sean renovadas al menos cada cuatro años (art. 22º) y que cuando la elección se efectúe por órganos partidarios, los delegados que los conformen tengan que haber sido elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados (art. 27º). Con excepción de estas normas, la LPP dispone que dicha elección «se realiza conforme a lo que disponga el Estatuto y acuerde el órgano máximo del partido» (art. 25º), concediendo,

8. Cf. Constitución española, art. 6º; Ley Fundamental de Alemania, art. 21.1; Constitución argentina, art. 38º, entre otras.

9. Señala Cotarelo que «por funcionamiento democrático se entiende el respeto a ciertas normas y prácticas garantes de la igualdad que básicamente se centran en el carácter electivo y periódicamente renovable de los órganos deliberantes y ejecutivos del partido y en el respeto a los derechos fundamentales del afiliado, que es titular de ellos por ser ciudadano» (1996: 158).

de este modo, un amplio campo de discrecionalidad, exento de control, a cada partido para normar la elección de sus dirigentes.

La elección de candidatos

Sin duda, el ámbito más importante, allí en donde se define la eficacia de la ley para alcanzar el objetivo de democratizar a los partidos, es el que se refiere a la elección de candidatos a los cargos de elección popular, como la presidencia y vicepresidencias de la República, representantes al Congreso, presidentes y consejeros regionales y alcaldes y regidores. En este campo, la LPP trae verdaderas novedades y avances que pasamos a exponer.

En principio, la LPP (art. 22º) dispone la realización de elecciones internas de candidatos en un período que transcurre entre los 180 días calendario anteriores a la fecha de la respectiva elección y los 21 días anteriores al vencimiento del plazo para la inscripción de los candidatos.¹⁰ Ahora bien, estas elecciones no obedecen a un modelo único, sino que pueden realizarse con arreglo a una de tres modalidades que contempla la ley: I) elecciones primarias abiertas, II) elecciones primarias cerradas y III) elecciones por órganos partidarios. Vistas desde la perspectiva de la relación afiliado-candidato, tenemos que las dos primeras son formas de elección directa de los candidatos y la última es una elección indirecta.

a) La elección primaria abierta

Se caracteriza por el hecho de que en ella pueden sufragar todos los ciudadanos que lo deseen y no solamente los afiliados al partido. El voto debe ser universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto (art. 24º, a). Se trata del proceso más amplio y democrático que puede preverse, pues el derecho de sufragio no se limita a los miembros del partido sino que se extiende a todos los ciudadanos, lo que, sin duda, favorece la elección de candidatos cuyo prestigio y sustento político trasciende las fronteras partidarias; ello, al mismo tiempo, posibilita la influencia de los electores independientes en las decisiones de las agrupaciones políticas. Es obvio que esta modalidad debilita la opción de aquellos postulantes que se apoyen únicamente en las maquinarias partidistas, pero en cambio puede mejorar las perspectivas electorales del partido en caso de resultar elegido un candidato que cuenta con simpatías en el electorado independiente.

10. De conformidad con la nueva redacción del artículo 22º de la LPP, establecida por la Ley N.º 28581.

b) La elección primaria cerrada

Esta modalidad confiere el derecho de sufragio únicamente a los afiliados al partido mas, a pesar de esta restricción, en comparación a la modalidad antes vista, representa una opción democrática claramente más avanzada que la tradicional designación de los candidatos por órganos partidarios, incluso por órganos directivos o ejecutivos, de composición oligárquica o restringida. La opción por esta modalidad otorga mayores posibilidades a los candidatos que se basan en el apoyo de las estructuras internas del partido, es decir, las tradicionales «maquinarias», pero podría debilitar las opciones electorales de la organización si el candidato carece de atracción fuera de ésta.

c) La elección de los candidatos por órganos partidarios

Es la tercera modalidad que un partido puede adoptar y, sin duda, al menos en apariencia, la más restrictiva de todas. Esto porque, como se ha dicho, a diferencia de las primarias —abiertas o cerradas— que se caracterizan por ser elecciones «directas», ésta es una modalidad de elección «indirecta». Cabe señalar que la inclusión de la presente modalidad en la LPP, representa un retroceso respecto al anteproyecto de la ley, contenido en el dictamen por consenso emanado de la Comisión de Constitución del Congreso, que únicamente contemplaba las dos modalidades de elecciones directas o primarias (abiertas y cerradas).¹¹ Sin duda, los partidos presentes en el Congreso lograron esta concesión para disponer de mayor ingerencia en la designación de sus candidatos.

No obstante, esta modalidad no resulta tan cerrada o restrictiva como pudiera pensarse inicialmente, pues el artículo 27º indica que en caso de optarse por ésta, el órgano partidario deberá estar integrado por delegados que elegidos por voto libre, igual y secreto «de los afiliados, conforme a lo que disponga el Estatuto». La correcta interpretación y aplicación de esta norma es decisiva para garantizar que se mantenga, o se desnaturalice, el espíritu de la ley.

11. El referido dictamen, en su artículo 26º, sólo consideró elecciones abiertas a los ciudadanos y elecciones limitadas a los afiliados del partido, pero no la elección por órgano partidario. Por excepción, en su tercera disposición transitoria, incluyó la elección de autoridades y candidatos por delegados elegidos por los afiliados del partido, pero solamente con carácter transitorio hasta seis meses después de culminado el proceso electoral general del año 2006.

El texto de la norma es perfectamente claro, por tanto no sujeto a duda alguna, cuando indica que el órgano partidario competente para elegir a los candidatos debe estar conformado por delegados electos «por los afiliados», lo que conduce a una elección indirecta de «primer grado»; es decir, que el órgano que elige a los candidatos haya sido a su vez elegido por los militantes. Ello descarta una elección de «segundo grado», o sea, la efectuada por un órgano partidario cuyos miembros han sido elegidos por órganos de grado inferior (por ejemplo, asambleas departamentales o provinciales), integrados a su vez por delegados elegidos por los afiliados. En este caso, los miembros del órgano partidario electoral no habrían sido elegidos por los afiliados, sino por representantes de éstos y, por tanto, se vulneraría lo dispuesto por el artículo 27°.

En tal sentido, la expresión «conforme a lo que disponga el Estatuto», que dicho artículo formula como oración final, no puede entenderse como una habilitación para que el estatuto contradiga lo que establece la ley, admitiendo una elección indirecta de segundo o tercer grado, como las que habitualmente efectuaban los congresos nacionales de partidos, generalmente integrados por delegados elegidos mediante un sistema de escalones, por asambleas distritales, provinciales y departamentales.

Tal interpretación sería absurda, porque equivaldría a privar al artículo 27° de su carácter imperativo, propio de su condición de norma de orden público, para sustituirlo por un carácter dispositivo, conforme al cual dicho precepto sólo es aplicable en defecto del estatuto. En realidad, lo que esta norma establece con carácter obligatorio es el criterio básico que debe respetarse; respecto a éste, dicha modalidad, que es una elección indirecta, debe ser de primer grado, por lo que los delegados integrantes del órgano (asamblea, convención, etc.), deben ser directa e inmediatamente elegidos por los afiliados, y no por delegados de éstos. Lo que la LPP remite al estatuto, no es, por consiguiente, la posibilidad de modificar este criterio, sino la de normar aquellos otros aspectos requeridos para desarrollar la elección de esos delegados, como por ejemplo, establecer el ámbito o distrito electoral por el cual serán elegidos (distrital, provincial, regional), el criterio para determinar su número (proporcional a la militancia de cada ámbito o igualitario), el sistema electoral (proporcional, por mayoría u otro), los requisitos de los postulantes a delegados, así como cualquier aspecto que haga viable su elección.

Desde esta perspectiva, que se ajusta a la literalidad del artículo 27° y a la intencionalidad de la LPP, esta última modalidad no resultaría tan restrictiva como parece, pues se asemejaría al sistema norteamericano de elecciones primarias en el que los ciudadanos no eligen directamente a los candidatos de los grandes partidos (Demócrata y Republicano) sino que votan, en cada Estado —con excepción de unos pocos que practican el sistema de asambleas de electores o «caucus»— por delegados o compromisarios propuestos por los respectivos postulantes a la presidencia, los cuales concurren, finalmente, a una convención que es quien, formalmente, designa al candidato presidencial. El hecho de que las listas de candidatos por Estado sean presentadas por cada aspirante presidencial y tengan un compromiso irrevocable con éste, así como la aplicación del sistema mayoritario, determina que al concluir las elecciones «primarias» en los Estados, tiempo antes de celebrarse la respectiva «convención», ya se conozca la identidad del seguro ganador de ésta y, por tanto, el candidato del partido.

Dos comentarios más son necesarios en relación con la designación de candidatos. El primero es que la opción, en cada elección, de la modalidad a aplicar para elegir los candidatos del partido, corresponde al órgano máximo de éste (art. 24° LPP), el cual habitualmente es un congreso o asamblea nacional. Sin embargo, nada obsta a que, por disposición de su estatuto, el partido adopte, de manera general y permanente, una de aquellas modalidades.

El segundo comentario que resulta necesario es el que se refiere al hecho de que la LPP no obliga a que la totalidad de los candidatos sean «elegidos» por alguno de esos procedimientos, facultando a cada partido a designar directamente, mediante el órgano que disponga el estatuto, hasta un quinto del número total de candidatos. No obstante, esta excepción no es aplicable a los postulantes a Presidente y Vicepresidentes de la República, que necesariamente deben ser elegidos. El objetivo es, parece evidente, incluir en las listas personalidades e, incluso, invitados independientes que difícilmente podrían sortear una elección interna. Sin embargo, no se precisa si para establecer dicho quinto el cómputo es nacional o por distrito electoral, pues en este último caso, tratándose de las elecciones al Congreso, no sería aplicable esta norma en la mayoría de circunscripciones departamentales que cuentan con menos de cinco congresistas.¹²

12. Los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, tienen menos de cinco escaños en el Congreso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel

1997 «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», en AA.VV. *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal Ediciones.

COTARELO, Ramón

1996 *Los partidos políticos*. Madrid: Editorial Sistema.