

# Los partidos políticos y sus límites en el régimen democrático peruano: el caso MOVADef\*

CÉSAR LANDA

<clanda@pucp.edu.pe>

Profesor de Derecho Constitucional  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

[Resumen] En el Perú existe una falencia estructural en el sistema de partidos, a pesar de su participación en las elecciones periódicas. Los partidos han quedado convertidos en maquinarias electorales, debido a que como organizaciones políticas han sido desmovilizadas, desideologizadas y contaminadas por grupos de presión. Por eso, el estudio del rol y los límites al sistema de los partidos políticos debe reconducirse en el marco de las normas constitucionales y legales. Por cuanto, sin partidos democráticos sometidos a las normas jurídicas no hay Estado de Derecho. En este caso se analiza la solicitud de reconocimiento del «Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales» (MOVADef) como una organización política peruana.

[Palabras clave] Partidos políticos, Democracia representativa, Perú, Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADef).

[Title] Political Parties and its Limits in the Peruvian Democratic Regime: The Case of MOVADef.

[Abstract] There is in Peru a structural lack in the party system, despite their participation in periodic elections. Parties have been transformed into electoral machines because as political organizations they have been demobilized, deideologized and polluted by pressure groups. This is why the study of the role and the limits of the political party system needs to be reconducted towards the frame of constitutional and legal norms. Without political parties submitted to the legal norms there is no rule of law. In this case this article analyzes the recognition solicitude from the «Movimiento por Amnistía y de Derechos Fundamentales (MOVADef)» as a Peruvian political organization.

[Keyword] Elections 19<sup>th</sup> Century, Cadiz Constitution, Political Culture, Lima, Cusco, Constitutionalism.

LANDA, César. «Los partidos políticos y sus límites en el régimen democrático peruano: el caso MOVADef». En: ELECCIONES, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.º 12, pp. 195-233.

[Recibido] 01/06/12 & [Aceptado] 30/09/12

\* Una versión del presente artículo ha sido publicada en la Revista Jurídica Thomson Reuters, año 0, n.º 0, diciembre 2012.

## INTRODUCCIÓN

Si en la actualidad la democracia solamente puede existir en el marco de un sistema de partidos políticos, paradójicamente estos se han convertido en un riesgo para el régimen democrático peruano. Ello en la medida que existe una falencia estructural en el sistema de partidos, a pesar de su participación en las elecciones periódicas, durante los períodos de alternancia electoral en el poder. Así, en la historia política contemporánea no existe un sistema de partidos políticos estable y consolidado, que lidere y conduzca a la opinión pública, más allá de las batallas electorales.

Los partidos han quedado convertidos en maquinarias electorales, debido a que, como organizaciones políticas, han sido desmovilizadas, desideologizadas y contaminadas por grupos de presión, como los gremios empresariales, los medios de comunicación, las Fuerzas Armadas, la Iglesia, así como, en menor medida por los gremios laborales y la presión de la opinión pública y social. Sin embargo, lo dramático del actual proceso político peruano es que los partidos políticos, durante las campañas electorales, parecen haber sido penetrados por personajes investigados por el delito de tráfico ilícito de drogas.<sup>1</sup>

Por eso, el estudio del rol y los límites al sistema de los partidos políticos debe reconducirse en el marco de las normas constitucionales y legales. Por cuanto, sin partidos democráticos sometidos a las normas jurídicas no hay Estado de Derecho, ni hay Estado de Derecho que puede desarrollarse sin un sistema de partidos políticos respetuoso del orden jurídico.

### 1. EL ROL CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS RESPONSABILIDADES LEGALES

#### 1.1 LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Al analizar el rol constitucional de los partidos políticos en el Estado democrático, es ineludible mencionar su proceso de constitucionalización en razón de su vinculación con el pluralismo y la libertad de expresión del pensamiento

---

<sup>1</sup> Cfr. «García devolvió al abogado Abanto US\$ 5 mil que aportó en campaña 2006. Recordó que su gobierno lucha enérgicamente contra el narcotráfico». *El Comercio*, edición del domingo 13 de febrero de 2011; asimismo, la candidata presidencial Keiko Fujimori fue denunciada el año 2011 por haber aceptado 10.000 dólares americanos de personas vinculadas al narcotráfico. Véase «Keiko recibió \$10, mil de familia que sigue procesada por lavado», *La Republica*, edición del martes 22 de febrero de 2011.

en una sociedad democrática. Muchos autores, al describir el origen de los partidos, señalan que por largo tiempo fueron considerados como «facciones» (DUVERGER 1976: 23),<sup>2</sup> desde una acepción peyorativa del término, para posteriormente ser reconocidos en diversos ordenamientos jurídicos.

En ese sentido, los cambios suscitados en la realidad política, como la adopción del sufragio universal, las prerrogativas parlamentarias y el advenimiento del régimen democrático en muchos países (OBERREUTER 1995: 26), trajo consigo que los partidos políticos dejaran de ser considerados como asociaciones que respondían únicamente a intereses de grupo.<sup>3</sup> Entonces pasaron a ser concebidos como instituciones encargadas de promover, además, el sistema político electoral de representación e integración, que devendría en la concurrencia para la formación y expresión de la voluntad popular.

Por ello, es indudable la importancia que presentan los partidos políticos en esos momentos de transformación del Estado de Derecho, entre la primera y la segunda guerra mundial; pues, se afirma que la configuración de la democracia tiene que ver con la posición jurídica y la condición fáctica de los partidos políticos (KELSEN 1977: 37),<sup>4</sup> en la cual se vincula el funcionamiento de la democracia con la necesaria presencia de una pluralidad de partidos políticos.<sup>5</sup>

Así, para efectos de reconocer el proceso democrático durante el periodo posterior de la segunda guerra mundial y las experiencias bélicas vividas, cabe precisar que muchos países comenzaron a recomponer las bases y los fundamentos de sus sistemas político-democráticos; sobre todo luego de la barbarie del Partido Nacional Socialista nazi en Alemania y del Partido Fascista en Italia o del establecimiento del gobierno de un solo partido, como el del Partido Comunista en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La reacción

---

<sup>2</sup> Duverger refiere que se llamaba igualmente «partidos» a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censitarias de las monarquías constitucionales, entre otros. Pues hasta 1850 ningún país, a excepción de Estados Unidos, conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra y solo a partir de 1950 los partidos empezaron a funcionar en la mayoría de naciones europeas.

<sup>3</sup> Al respecto, en el caso alemán, significó la evolución hacia una democracia parlamentaria, con la aprobación de la Ley Fundamental y con ello la aparición de los partidos políticos, que le sucedió a una dictadura antipluralismo, antiparlamentaria y antipartidaria.

<sup>4</sup> Al respecto, Kelsen sostiene que solo por dolo o por confusión puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos.

<sup>5</sup> GRIMM, Dieter citado por DE LA VEGA 2012.

democrática, sobre la base del renovado Derecho Constitucional de mediados del siglo XX, produjo la adopción de postulados neoiusnaturalistas como el «derecho justo»; con una clara orientación hacia valores democráticos y principios jurídicos, y con ello el alejamiento de posturas positivistas que caracterizaron aquellos momentos históricos deshumanizantes.

En ese sentido, el reconocimiento de los partidos políticos por el Derecho Constitucional evidenció, desde el punto de vista político, la repulsa de aquellos regímenes antidemocráticos que los habían eliminado o ilegalizado del escenario político o de aquellos que habían monopolizado la representación a través de un solo partido. Desde el punto de vista jurídico, se dio la concretización de la libertad de pensamiento y del derecho de asociación para un fin establecido, pero dotado de ciertos «privilegios» (objetivación de un derecho público subjetivo) y como elemento fundamental e integrante del sistema jurídico-político democrático (GARCÍA-PELAYO 1986: 49-50). Evidentemente, dicho proceso evolutivo fue complejo y la relación del Estado con los partidos políticos fue pasando por diversas etapas, como señala Triepel (cfr. LANDA 1990: 105-106):

Primera, del combate o de oposición del Estado hacia los partidos políticos (*Bekämpfung*), etapa en la cual la ley proscribía a los colectivos políticos-partidarios, pues el ciudadano era el único sujeto de la praxis política, tal como se introdujo en Francia con la famosa Ley Chapelier de 1791, que en su artículo 1 señalaba: «Siendo una de las bases de la Constitución francesa la abolición de toda clase de corporaciones de ciudadanos del mismo estado o profesión, queda prohibido restablecerlas de hecho, bajo cualquier pretexto y en cualquier forma» (DE VEGA 1977: 22).

Segunda, período donde el Estado ignoraba a los partidos (*Ignorierung*), pues no aparecen en los textos constitucionales ni legales debido a una postura filosófica del Estado liberal, en la que no se admiten cuerpos intermedios entre el ciudadano y el Estado; es decir, se negaría la separación entre el Estado y la sociedad civil, aunque ya no se los reprimía o prohibía (DE VEGA 1977: 7-26).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Pedro De Vega refiere que cuando la situación empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués, empezaron a aparecer lenta e indirectamente las primeras referencias legales. Así se explica que las primeras normas legales que mencionan a los partidos políticos desde una perspectiva jurídico-política, al margen de su condición de asociaciones privadas, sean las normas de derecho electoral y del derecho parlamentario.

Tercera, de legalización de los partidos políticos (*Legalisierung*), en la cual se empieza a ponderar y reconocer el rol de estas agrupaciones a fin de evitar que rebase la realidad política a la jurídica, en una etapa de crecimiento de la cuestión social y expansión del derecho de sufragio hacia los obreros y campesinos, así como de demandas del sufragio femenino. De este modo, se dictan leyes electorales y de reglamento de los Parlamentos, en las cuales se reconoce a los partidos políticos.

Cuarta, de incorporación de los partidos políticos a la Constitución (*Inkorporierung*), lo que sirvió como un mecanismo de integración de los partidos políticos a las actividades del Estado. Entonces se les asigna funciones constitucionales que en la praxis venían desarrollando; pero que, a su vez, tenían como propósito someterlos a los controles de la democracia parlamentaria (GARCÍA PELAYO 1986: 49).<sup>7</sup> Cabe anotar, que esta fase de incorporación no alude solamente a un cambio en el rango de la norma reguladora, sino que introduce en el ordenamiento jurídico las consecuencias del ejercicio de la libertad de pensamiento y del derecho de asociación, traducidas en las funciones asignadas al fenómeno partidista, separándolo del derecho de creación (TAJADURA 2004: 224).<sup>8</sup>

Los cambios que se produjeron en la relación entre el Estado y los partidos políticos se debieron a causas que se traducen, por un lado, en razones históricas —como afirma R. Pelloux— pues muchos movimientos y partidos políticos habían intervenido decisivamente en la recreación o transformación de los nuevos Estados, que surgieron en aquellas épocas. Por otra parte, en razones doctrinales, porque como resultado de ese proceso de reconstrucción de la vida pública de los países destruidos por la guerra se implantó en la mayoría de ellos la adopción del sistema de representación proporcional; y, con ello, la existencia de un pluripartidismo o bipartidismo disciplinado y organizado bajo la tendencia de convertir en norma o proceso jurídico lo que era proceso político (llamado racionalización del poder) —DE VEGA 1977: 300-301, 329-330.

---

<sup>7</sup> García Pelayo manifiesta que en todas las Constituciones se trata de otorgar reconocimiento jurídico constitucional a algo ya preexistente en la praxis política. Cfr. asimismo, OBERREUTER 1995: 32-34; este autor también refiere el largo proceso al interior de la Asamblea Constituyente alemana y de los grupos de gobierno en reconocer a los partidos políticos, que con su incorporación en la Constitución, dejaron atrás el anterior dualismo constitucional de Estado y sociedad y quedó establecido el rol de los partidos políticos a la luz de la nueva teoría constitucional, como mediadores y formadores de la legitimidad democrática.

<sup>8</sup> Javier Tajadura (2004) señala que, después de la segunda guerra mundial, el reconocimiento jurídico de los partidos políticos por parte de los ordenamientos estatales alcanzó su máximo nivel, puesto que fueron objeto de una regulación específica tanto en los textos constitucionales como en las leyes que los desarrollan.

En América Latina, durante el siglo XIX, el origen y desarrollo de los partidos políticos estuvo supeditado, en buena medida, al proceso evolutivo de la formación del Estado de Derecho, ralentizado debido a la fuerte presencia del caudillismo militar en confluencia con las oligarquías y otras fuerzas tradicionales. Inicialmente, estas consideraron a los partidos políticos como inexistentes o débiles en tanto organizaciones sociales permanentes y democráticas (PAOLI 2002).<sup>9</sup>

No obstante, durante el siglo XX y a lo largo del proceso de democratización del Estado de Derecho se evidencia no solamente el reconocimiento legal de los partidos políticos, sino, en mayor o menor medida, su incorporación en las Cartas fundamentales; ello con límites para su creación y en sus actividades, así como sujetos a controles judiciales (SÁNCHEZ 1977: 242).<sup>10</sup> En esa perspectiva, como señala Lucas Verdú, el régimen de partidos políticos se encuentra frente a dos principios jurídicos: el de *constitucionalización* de los partidos, que se fundamenta en la atribución de funciones constitucionalmente relevantes, y el de *constitucionalidad* que se centra en las limitaciones que los partidos advierten en el ejercicio de sus funciones (cfr. TAJADURA 2004: 225, 223-249).

En ese orden de ideas podemos sostener que el principio de constitucionalidad continuó en desarrollo, pues si bien es cierto que implicó el reconocimiento formal de los partidos políticos, la afirmación alude al conjunto de formas y procedimientos de expansión, transformación y control de sus actividades, por tanto a la aplicación de las limitaciones y controles sobre el ejercicio de sus deberes y derechos.

## 1.2 LA POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LEYES PERUANAS

Como se ha mencionado en líneas precedentes, el proceso de incorporación de los partidos como sujetos de derecho en los textos constitucionales significó que, en varios países, se desarrollaran leyes que los normaran. Estas, en algunos

<sup>9</sup> El autor Francisco Paoli (2002), citando a Ruiz Massieu, apunta que en América Latina dicho proceso se inició con el texto uruguayo, inspirado en el pensamiento de Barle y se intensificó en la segunda posguerra mundial.

<sup>10</sup> Luis Sánchez señala que en el proceso democrático español, el Real Decreto Ley de 18 de marzo de 1977 sobre Normas Electorales, reconoce a los partidos como un elemento del régimen constitucional y como un factor que domina los procesos electorales; no obstante, solo en algunos artículos de la ley (artículo 37.º y 46.º) se les menciona como «partidos» y en la mayoría como asociaciones o federaciones políticas.

casos más laxas que en otros, regularon el régimen jurídico, las funciones, procedimientos de constitución, financiamiento público, privado o mixto, regulación de su actuación (la democracia interna), entre otros aspectos relevantes de la dinámica de los partidos políticos.

En el Perú, la existencia de los partidos políticos data desde antes de su reconocimiento legal. Así, la primera organización que se formó sobre la base de un programa político liberal, y que tuvo como pretensión influir en la opinión pública directamente, a través de una plataforma liberal y de un órgano periódico propio, fue el llamado Club Progresista. Este ha sido considerado como el primer embrión de partido político en la historia peruana, fundado durante el proceso electoral de 1851 (TÁVARA 1951: 264), donde la coyuntura electoral de ese entonces (1849-1851) se percibió especialmente relevante; por un lado, por tratarse de una primera elección donde participaban organizaciones y clubes electorales, y, del otro, por la notoriedad y términos en que se llevó a cabo el debate político (LOAYZA 2005).

No obstante, se considera que la vida política partidaria recién se inicia una vez consolidado el Perú a escala nacional, después de superadas las guerras civiles internas; esto es con la fundación del Partido Civil de Manuel Pardo y Lavalle (1871) y su ascensión al poder en 1872, la creación del Partido Constitucional del general Andrés Avelino Cáceres (1882) y del Partido Demócrata de Nicolás de Piérola (1884), entre otros. Si bien durante los inicios del siglo XX hubo partidos de exclusiva actuación electoral, es recién en la segunda década de ese siglo que se fundaron los partidos populares, como el Partido Aprista Peruano en 1924, el Partido Socialista en 1928 y el Partido Comunista Peruano en 1929; así como el partido fascista Unión Revolucionaria en 1931.

Es solo mediante la Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896 que se reconoció en el ámbito legal la existencia y la participación de los partidos políticos en la vida electoral del país, a través de la composición y funcionamiento de la Junta Electoral Nacional que se creó para administrar las elecciones (PANIZO 1999).<sup>11</sup> Sin embargo, constitucionalmente los partidos políticos recién

---

<sup>11</sup> «Artículo 17.º.- Cada uno de los partidos existentes en la República tendrá derecho de designar un adjunto, con voz pero sin voto, que asista a las deliberaciones de la Junta.  
Artículo 18.º.- Los partidos políticos, para tener derecho de enviar sus delegados a la Junta Nacional, deben tener existencia en la República, programa definido y jefe conocido, individual o colectivo».

fueron reconocidos por primera vez en la Constitución de 1933, durante el gobierno oligárquico del dictador general Sánchez Cerro, sin un tratamiento jurídico especial salvo para constitucionalizar una prohibición autoritaria a los partidos políticos populares emergentes. Así, el artículo 53.º se señalaba que: «El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenezcan a ellos no pueden desempeñar ninguna función pública».

En ese contexto, el gobierno dictatorial de Sánchez Cerro produjo la ilegalización de partidos como la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), el Partido Socialista y el Partido Comunista. Los dos primeros, a pesar de tener representantes en el Congreso Constituyente, no solo fueron ilegalizados sino que sus congresistas fueron detenidos y algunos expulsados del país, atribuyéndoles la calidad de organizaciones internacionales para excluirlos de la participación política durante las elecciones de 1931, 1936, 1939 y 1945 (CONTRERAS & CUETO 2004: 263). En dicho período, entre 1930 y 1933, si bien las elecciones que se llevaron a cabo no cumplieron con los requisitos de la pluralidad ideológica para ser democráticas, en cambio sí sirvieron para resolver los conflictos entre las élites dominantes bajo la égida de los militares. Además, también pusieron en evidencia profundas fracturas del pacto social oligárquico que había regido desde finales del siglo XIX (SOBREVILLA 2011: 24).

Recién con la aprobación de la democrática Constitución de 1979, producto de la confluencia de los partidos ideológicamente pluralistas —Partido Aprista Peruano, Partido Popular Cristiano y los partidos de la izquierda— en una Asamblea Constituyente (1978-1979), se abordó por vez primera las funciones de los partidos políticos. En este sentido, se puso de relieve el rol de estas agrupaciones dentro del marco constitucional y democrático, enfatizando su hegemonía constitucional respecto a sus fines; así, se estableció que eran instrumentos fundamentales de la participación política de la ciudadanía y constituían medios de canalización de las ofertas programáticas, con la presentación de

---

«Artículo 55.º.- Los partidos políticos debidamente organizados tienen derecho de nombrar adjuntos con voz, pero sin voto».

«Artículo 103.º.- Los partidos políticos tienen derecho de pedir a cualquiera de las Juntas Electorales, la admisión de un adjunto, que presencie sus actos, los cuales tendrán voz, pero no voto, en las deliberaciones de las Juntas; pero sí firmarán las actas, pudiendo exigir que en ellas se haga constar cualesquiera circunstancias que hubiesen ocurrido y que tengan relación con los intereses que representan».



candidaturas durante los procesos electorales. Igualmente, se explicitó que si bien los partidos políticos gozaban de libertad de asociación y de actuación pública, estas se realizaban con respeto a la Constitución y a las leyes.<sup>12</sup>

La Constitución consagraba como una cláusula pétrea las garantías para el ejercicio de los derechos políticos a través de los partidos, regulando en el artículo 64.º de la Constitución, lo siguiente: «Se declara nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación». La identidad que formula el poder constituyente entre la democracia constitucional y los partidos políticos configura uno de los supuestos del establecimiento de un modelo de democracia militante, en la cual el voto no solo es un derecho, sino también una obligación. Si bien, dichos artículos se repiten en la Constitución de 1993, lo hacen con una omisión, esto es, sin hacer alusión a los partidos políticos; así, en su artículo 31.º, solo se dispone que: «[...] es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos».

Cabe recordar que la Constitución de 1993 fue el producto jurídico-político del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori, en el que asumió un gobierno de facto en contra de la Constitución de 1979 y de los partidos que la fundaron. Por eso, en la actual Constitución se reduce el rol de los partidos políticos al regular a las organizaciones políticas como género, donde movimientos o alianzas forman las instituciones que expresan el derecho fundamental de participación política, establecido en su artículo 2.º, inciso 17 y expresamente en el artículo 35.º de la Constitución. Así, se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar y asociarse a través de tales organizaciones políticas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> «Artículo 68.º.- Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. *Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley.* Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos. Artículo 69.º.- Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de ley. Artículo 70.º.- El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. Artículo 71.º.- Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado». (Resaltado nuestro.)

<sup>13</sup> Artículo 2.º, inciso 17.- «[...] Toda persona tiene derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen conforme a ley, los derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. [...] Artículo 35.º.- [...] Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos, alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación

De esta manera, el artículo 35.º de la Constitución de 1993 ha sustituido la institución de los partidos políticos por el de las organizaciones políticas, dentro de las cuales se identifican, por un lado, a los partidos como instituciones portadoras y canalizadoras del rol de intermediación política y con personería jurídica a través de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE); y, por otra parte, a los llamados movimientos y alianzas, referidos según la Ley de Partidos Políticos N.º 28094, cuyo alcance está limitado por la posibilidad de inscribir candidaturas para elecciones nacionales, regionales y municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, se puede sostener que se ha generado una suerte de competencia desleal en los comicios del ámbito subnacional (elecciones regionales y municipales). Así, a los movimientos y alianzas no les es exigible legalmente el cumplimiento de ciertos deberes como la rendición de cuentas, las normas de democracia interna, financiamiento partidario y la estipulación de una regulación de sanciones, como a los partidos políticos.<sup>15</sup>

Igualmente, se reguló a las llamadas alianzas electorales, las que consisten en la unión temporal de dos o más organizaciones políticas, entre partidos y movimientos, que tienen el derecho de presentar candidaturas comunes para participar en las elecciones regionales y municipales; o, también a la alianza entre movimientos regionales dentro de la jurisdicción donde desarrollan sus actividades. Estos conglomerados con fines electorales deben estar debidamente inscritos, bajo una denominación común, en el ROP.

Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que los partidos políticos siempre se han negado a ser regulados por la ley; por eso, solo durante la transición democrática, después de la caída de la dictadura de Fujimori, se produjo un proceso de mutación democrática y constitucional en virtud del cual recién

---

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. [...]».

<sup>14</sup> La Resolución N.º 123-2012-JNE, de fecha 5 de marzo de 2012, que aprueba el Reglamento de Registro de Organizaciones Políticas, distingue a las organizaciones políticas en partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones políticas locales provinciales y distritales.

<sup>15</sup> Mediante Ley N.º 29490, con fecha 25 de diciembre de 2009, se modificó la Ley de Partidos Políticos, reconociendo con mayor desarrollo a los movimientos regionales en el marco regulatorio de la citada ley.

pudo dictarse la Ley de Partidos Políticos N.º 28094 (LPP) el año 2003,<sup>16</sup> con el otorgamiento de un plazo de adecuación de los mismos hasta el año 2005. La LPP tuvo como finalidad fortalecer y alentar un sistema de partidos, sin que por ello en la actualidad se haya logrado dicho objetivo. Ello debido a la debilidad estructural en la formación de las ideologías políticas o el desplazamiento del quehacer político al quehacer de los poderes económico y mediático. En la citada ley, los partidos políticos fueron configurados como sujetos de derechos y obligaciones, bajo principios de libertad de creación y funcionamiento, así como de sujeción a la Constitución y las leyes. Se regularon principalmente aspectos como su definición y fines, presupuestos de inscripción, el financiamiento de los partidos políticos, democracia interna y el acceso gratuito a los medios de comunicación, entre los más relevantes.

Finalmente, lo relevante del proceso de constitucionalización de los partidos políticos fue su reconocimiento como instituciones esenciales de la democracia. En cuanto tal, la democracia constitucional es el punto de partida y también el límite para el reconocimiento, funcionamiento y disolución de los partidos políticos.

### 1.3 LA REGULACIÓN EN EL SISTEMA UNIVERSAL E INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Los partidos políticos, de conformidad con lo estipulado en la Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 28094, se configuran para «contribuir y asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos», consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado y demás fines que la ley establece.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> A diferencia de la Ley Orgánica de Elecciones Ley N.º 26859 (1997), dicha norma regula aspectos relacionados a los requisitos para la inscripción de las organizaciones políticas, verificación de las adherencias, alianzas de partidos, pero se advierte, sin contar con un tratamiento integral que asuma a los partidos políticos como instituciones que configuran la representación política, no obstante insuficiente para la regulación más integral.

<sup>17</sup> Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de Partidos Políticos N.º 28094, corresponde a estos formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, según su visión de país; representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública; contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas; participar en procesos electorales; contribuir a la gobernabilidad del país; realizar actividades de cooperación y proyección social; las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por dicha ley.

En ese sentido, el Estado peruano, como parte del sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos, se adscribe a lo establecido en materia de derecho a asociación, a lo contemplado en instrumentos internacionales. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala, en los incisos 2 y 3 del artículo 16.º, lo siguiente:

[...] El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

[...] Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho de asociación establece, en el inciso 2 del artículo 22.º, que:

[...] El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Respecto a la libertad de pensamiento y expresión, la Convención Americana de Derechos Humanos ha establecido en su artículo 13.º que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Asimismo, la Convención en el mismo artículo 13.º señala lo siguiente:

5. Está prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19.º, aun cuando no menciona expresamente la libertad de pensamiento, aclara que: «nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones» y en el mismo articulado, se garantiza la libertad de expresión cuyas restricciones se encuentran limitadas en función del aseguramiento del respeto a los dere-

chos o a la reputación de los demás y a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública, así como la prohibición a la apología al odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

En tal sentido, es necesario anotar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentenciado en el caso *Yatama contra Nicaragua*, que:

Los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana. En ese sentido, el artículo de dicho Tratado establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden jurídico o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.<sup>18</sup>

En consecuencia, la protección internacional de los derechos a la libertad de pensamiento y asociación, constituyen parámetros para el reconocimiento de los partidos políticos insertos no en cualquier sistema político, sino en un sistema político democrático. De esta manera, los partidos deben tener un ideario, programa y acción política conforme a los valores democráticos y constitucionales.

#### 1.4 LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos, como resultado de las teorías constitucionales de la segunda posguerra, ha establecido su rol de mediación entre la sociedad y el Estado. Ello evidencia, también desde el punto de vista teórico, la dificultad en su caracterización jurídica; por cuanto el proceso de legitimación no solo se conforma con la voluntad popular o con la representación popular, sino que se extiende a la dirección del Estado, pues de ganar las elecciones limpiamente deberán ocupar los cargos públicos, con su personal político y/o técnico de confianza, para implementar su programa de gobierno.<sup>19</sup>

En particular, la naturaleza jurídica de los partidos políticos ha sido debatida en función de tres corrientes; bien sea considerado el partido como un

---

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005, párrafo 216.

<sup>19</sup> GRIMM citado DE LA VEGA 2004.

órgano del Estado, como una asociación de derecho privado<sup>20</sup> o desde una posición intermedia o mixta que configura la naturaleza de los partidos como asociaciones de derecho privado, pero con funciones públicas de relevancia constitucional (NOGUEIRA 2005: 313).<sup>21</sup>

En ese sentido, a partir de la definición desarrollada por la Ley de Partidos Políticos N.º 28094,<sup>22</sup> se pueden identificar algunos elementos que suscriben esta última posición. Así, por un lado, se les reconoce como asociaciones de ciudadanos de derecho privado, al amparo del principio de la autonomía de la voluntad en su creación, derivado del ejercicio de la libertad de asociación. En tal sentido, no podrían ser considerados como órganos constitucionales, ni tampoco como meras asociaciones o clubes de ciudadanos. Por otro lado, su carácter fundamental como expresión del pluralismo democrático, en virtud de la concurrencia en el proceso de formación y expresión de la voluntad popular (RAMÍREZ 1994: 20),<sup>23</sup> a través de sus funciones de relevancia pública, se concretan con la presentación de candidaturas en las contiendas electorales, tal como se estableció en la Resolución N.º 288-2006-JNE, publicada el 10 de marzo de 2006, que reza así:

<sup>20</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.º 4241-2004-AA/TC, FJ 5. En efecto, el derecho a participar se basa previamente en el derecho a la libertad de asociación y en el marco de las libertades positivas y negativas expresadas en las dimensiones que presenta dicho derecho. Se expresa, así, como la libertad de cualquier persona de asociarse (faz positiva); la facultad de no obligar o permanecer ni pertenecer a alguna asociación (faz negativa); la facultad de autoorganización, que implica la posibilidad de que la asociación pueda dotarse de su propia organización y con ello la prohibición de afectar la autonomía normativa, administrativa y potestad sancionadora del ente asociativo. Asimismo, las facultades de los asociados, individualmente considerados respecto de la asociación propiamente dicha, que se traduce en la prohibición de ser excluido de la condición de asociado y de gozar de los derechos derivados de la condición de miembro de una asociación.

<sup>21</sup> Al respecto, para Nogueira (2005) el partido político es una «asociación voluntaria y permanente de ciudadanos», que, sustentando unos mismos principios o concepción sobre el quehacer social, participan activamente en la formación de la voluntad política estatal. Asimismo, el partido político busca acceder al poder gubernamental a través del apoyo popular obtenido para sus candidatos en elecciones competitivas y en su participación en la toma de decisiones que adopten directamente los ciudadanos en referéndum o plebiscitos, fortaleciendo el sistema democrático de gobierno.

<sup>22</sup> «Artículo 1.º.- Definición. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley. La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley».

<sup>23</sup> A juicio de Ramírez (1994), se trata de que los partidos políticos estén para lo que tienen que estar; ello es canalizar la expresión de opiniones y pareceres políticos, socializar políticamente en democracia y, sobre todo, constituir piezas insustituibles en la organización y funcionamiento del sufragio popular.

Que, el ejercicio individual de una candidatura al Congreso de la República, contraviene la naturaleza de la elección de este poder del Estado, cuyas candidaturas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 90.º de la Carta Política, son por lista y siendo una elección pluripersonal corresponde aplicar el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 187.º de la Constitución, el mismo que sería inviable en candidaturas individuales que son afines a sistemas electorales mayoritarios con circunscripciones uninominales. (JNE 2007: 151)

Igualmente, otro aspecto fundamental es que no solo conforman la voluntad popular, sino que colaboran desde su posición en los órganos del Estado (forman voluntad estatal) y en definitiva a su legitimación democrática, expresada en el principio democrático en el Estado Social y de Derecho. Así prescribe el Tribunal Constitucional en sus fundamentos 12 y 13 de la Sentencia 0030-2005-PI/TC:

[...] los partidos políticos tienen la obligación de ser un primer estadio de institucionalización en el que la fragmentación resulte sustancialmente aminorada y encausada, a efectos de generar centros de decisión que puedan proyectar una voluntad institucionalizada de la sociedad al interior del Parlamento, que, aunada a otras, permita concurrir en el consenso, asegurando la gobernabilidad y racionalidad en la composición, organización y decisiones parlamentarias.

Los partidos políticos tienen por función, entre otras, evitar que la legítima pero atomizada existencia de intereses, al interior de la sociedad, se proyecte en igual grado de fragmentación al interior del Congreso de la República, pues si ello ocurre, resultará minada la capacidad deliberativa y, con ella, la posibilidad de adoptar oportuna y consensuadamente decisiones para afrontar los distintos problemas políticos, sociales y económicos del país [...].

En esa línea, es acertado lo referido por Jiménez de Campo (1994: 37-38) cuando señala que los partidos políticos son asociaciones calificadas que cuentan con un objetivo determinado y con un concreto ámbito de actuación para la consecución de dicho objetivo (la competencia a través de procedimientos públicos). Solo de este modo expresarán el pluralismo político, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular, pues son instrumento fundamental para la participación política.

En esa medida es que se revela una compleja relación entre *pluralismo-partido político y democracia*, toda vez que el pluralismo partidista y los controles que se les imponga constituyen una expresión del modelo de democracia vigente o a la que aspira. En tanto, se hace vital en la praxis política las necesidades de establecer consensos y de tener en cuenta los grados de conflictos, desde el discrepante, ideológico y el anómico, precisando que este último, al ubicarse

en el exterior del quehacer político del sistema, rechaza todo vínculo que no sea la política irracional (LANDA 1994: 56-116).

De allí que, al invertir los supuestos de la acción política, entendida como ejercicio racional del poder, durante las décadas de 1980 y 1990 organizaciones como el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru afirmaron como método de acción política la violencia y no la praxis política dentro de la comunidad democrático-constitucional. Dichas organizaciones rompieron con esa praxis la *reciprocidad* del reconocimiento de los sujetos políticos en una comunidad, como el supuesto del pluralismo y la tolerancia que son imprescindibles en todo el sistema político democrático; asimismo, negaron también la posibilidad de otros pensamientos y partidos políticos que expresaran identidades colectivas distintas a la suya; situación clara de ello fue su actuación como grupos terroristas. Luego de más de una década de acciones terroristas, en septiembre de 1992 fue capturado el líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán (alias Presidente Gonzalo), quien fue procesado y condenado a cadena perpetua, motivo por el cual decide abandonar las armas y solicita «negociar» un acuerdo paz con el Estado peruano.

Al margen de estas agrupaciones delictivas, cabe mencionar que se puede distinguir que el pluralismo se manifiesta, a través de los partidos, como consecuencia de la concurrencia de la formación y manifestación de la voluntad popular; lo cual se traduce en las prácticas de democracia interna y funcionamiento de los partidos. Por ello, el *pluralismo de los partidos* expresa la diversidad ideológica de la sociedad y cumple funciones esenciales para el sistema democrático, con su participación en las contiendas políticas y electorales, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Ahora bien, el pluralismo político debe garantizar las diferentes concepciones normativas, modos de vida y metas. De esta manera abre un espacio no estatal, pero sí público, que puede ser ejercido por entidades privadas que rebasan sus fines particulares. Allí intervienen entonces los partidos políticos para garantizar o realizar su ideología y/o principios de gobierno por la vía democrática constitucional.

Estas consideraciones sobre el papel de los partidos políticos se fundamentan en la democracia pluralista, a partir del momento en que su evolución la transforma en una democracia moderna. Esta es entendida como la cooperación o concurso en la formación de la voluntad política de la comunidad por



parte de los partidos organizados para este fin y bajo el influjo de las asociaciones organizadas para la consecución de intereses materiales e ideales en el proceso social (PÉREZ-MONEO 2007: 37).

En ese orden de ideas, la Constitución de 1993, en su artículo 43.º, señala que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Ello se concretiza a través de la participación individual o asociada, mediante la organización y actuación de los partidos políticos, como canalizadores del pluralismo ideológico, expresado según el Tribunal Constitucional en que el

[...] principio democrático esbozado en dicho artículo no solo fundamenta el Estado Social y democrático de derecho, sino que a manera más concreta articula las relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones partidarias, las entidades privadas en las que subyace el interés público y las entidades públicas.

Así pues el principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, revocación entre otros), así como en su participación asociada a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político. Tales organizaciones son los partidos y movimientos políticos, reconocidos en el artículo 35.º de la Constitución.

En esa perspectiva el pluralismo representa el espacio de libertad para la toma de decisiones que legitima el orden valorativo plasmado en la Constitución, por tanto se trata de un valor inherente y consustancial al Estado social y democrático de derecho.<sup>24</sup>

Finalmente, a juicio de Böckenförde (1993: 60), el principio democrático contiene postulados donde la democracia debe garantizar la aplicación de cada uno de los derechos fundamentales porque dentro de ella la persona tiene derechos frente a los demás y frente al poder. En lugar preferente se encuentran los derechos fundamentales con referencias democráticas —como la libertad de opinión, la libertad de prensa, la libertad de reunión y asociación—, toda vez que la democracia concibe al ciudadano y a sus derechos políticos como el fundamento de todos y cada uno de los demás derechos humanos sin distinciones. Asimismo, garantiza especialmente las libertades políticas amparadas en los artículos 2.º, inciso 17 y 30 al 35 del Capítulo III, De los derechos políticos y los deberes de la Constitución.

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.º 003-2006-PI/TC de fecha 19 de septiembre de 2006. Fundamentos jurídicos 28, 29 y 30.

## 2. CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La constitución de las organizaciones políticas en el Perú (partidos políticos, movimientos regionales, alianzas electorales y organizaciones políticas de alcance provincial y distrital), se formaliza a través de su inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Dicha institución está a cargo de su custodia y mantenimiento, en el marco de sus atribuciones constitucionales. Para ello está comisionado a llevar el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), el cual funciona permanentemente, excepto en el plazo que corre entre el cierre de las inscripciones de candidatos y un mes después de cualquier proceso electoral.<sup>25</sup>

La inscripción en dicho registro electoral es de naturaleza constitutiva (en un solo acto), lo que otorga personería jurídica y derecho a presentar candidaturas a cargos de elección popular. En ese sentido, la inscripción se trata no solo de la publicidad de la constitución de un partido, sino que constituye una exigencia legal para que pueda ser reconocido como tal y gozar de ciertos derechos y obligaciones establecidas en la ley. El Registro de Organizaciones Políticas no excede ni vulnera lo dispuesto en la Constitución, pues de lo que se trata es que el reconocimiento de la personería jurídica es un *plus* y no un *prius* del derecho de asociación; así, habilita el ejercicio del derecho pero no su contenido esencial, por lo que aquellos actos que hubiesen sido celebrados con anterioridad tendrán que ser ratificados dentro de los tres meses siguientes a la fecha de inscripción.<sup>26</sup>

En el mismo sentido, cabe precisar que la inscripción registral de un ente de base asociativa produce efectos en cuanto a su formalización para la participación en las elecciones con la denominación de partido político. Así, las funciones de relevancia constitucional que singularice al partido político en el orden social pueden reconducirse a la participación electoral; aunque no se agotan en esta, la consideración como tal de una asociación con fines políticos depende de la inscripción en el registro de partidos (MONTILLA 1996). En esa medida, podemos afirmar también que dicho proceso de registro se desarrolla

---

<sup>25</sup> Artículo 4.º de la Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 28094.

<sup>26</sup> Cfr. el modelo español en CASCAJO 1992.

en el marco de un principio de intervención mínima (SÁNCHEZ 2005),<sup>27</sup> de actuación de los poderes públicos, compatible con la libertad de creación de los partidos políticos. Ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de Partidos Políticos (LPP) que prescribe que los partidos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley.

Dichos requisitos pueden clasificarse como: *cuantitativos*, referidos a la necesidad de contar con números mínimos de adherentes; *orgánicos-estructurales*, en relación con la acreditación de una organización y su presencia efectiva en el territorio nacional; *normativos*, en la medida de la exigencia de que cuenten con un estatuto, la denominación, el símbolo, la estructura organizativa, etc.; e *ideológicos*, referidos a que los partidos políticos deben acreditar en el acta de fundación la expresión de su ideario, que, según la LPP, deberán ser acordes con los principios, objetivos y una visión del país (BLANCAS 2005: 107-111, 106-123). De esta manera, la conformación y creación de los partidos políticos se asienta principalmente sobre la base de los derechos de participación política y de asociación. Estos derechos son, en definitiva —por tratarse de derechos fundamentales—, la garantía que tienen los ciudadanos en su esfera individual y en su dignidad para la participación en los asuntos públicos, en el marco de una libertad activamente ejercida (LANDA 2010: 153).<sup>28</sup>

Como se indicó en líneas precedentes, dada la vinculación de los partidos políticos con la Constitución, ello aparece la necesidad de establecer límites y controles para garantizar los dictados constitucionales sobre sus libertades externas, internas y programáticas.<sup>29</sup> Así, en el derecho comparado el control

---

<sup>27</sup> Este principio de intervención mínima se aplica en la fase de creación del partido político y cobra especial relevancia en materia de inscripción en el Registro de Partidos Políticos como afirmación de la libertad de formación de los partidos políticos.

<sup>28</sup> En ese sentido, en la STC N.º 09149-2006-AA el Tribunal Constitucional establece que «10. [...] El mismo texto constitucional reconoce en el inciso 17) del artículo 2 el derecho de toda persona de participar no solo en forma individual, sino también asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación, lo que en pocas palabras significa que, desde una perspectiva amplia (la que ofrece el derecho de participación), no sólo cabe ejercerse el derecho de asociación para propósitos no lucrativos, sino también para objetivos que, al revés de lo dicho, sean lucrativos (no otra cosa representan los consabidos fines económicos)».

<sup>29</sup> Cascajo (1992) opina que en un contexto lleno de exigencias de publicidad externa tanto de actividades públicas como privadas, se instrumente un registro de partidos políticos, no precisamente como límite o control del ejercicio del derecho fundamental de asociación, sino como presupuesto para el ejercicio de las importantes funciones que a los partidos se les encomienda, como las electorales.

de los partidos políticos puede darse desde las siguientes categorías: *a)* Fines, donde se examina la adecuación ideológica-programática a lo establecido en la Constitución y el ordenamiento jurídico; *b)* Objeto, en la medida que se examina el programa, estatuto, actividad externa e interna; *c)* Destinatarios, según se trate de sus miembros o del grupo organizado; *d)* Procedimiento y órganos competentes, en el que se pondera el tipo de fiscalización (política, judicial y/o administrativa); *e)* Efectos del control, según se trate de medidas de suspensión o anulación de actos o del partido o, de sanciones penales; *f)* Momento, referido a si los controles son preventivos o represivos (CASCAJO 1992: 7-8).

La legislación sobre los partidos políticos en el Perú trajo consigo, en paralelo, la regulación también de procedimientos para controlarlos. Así, en un primer momento el Estado se ha limitado a fiscalizar la actividad externa de los partidos; en una segunda fase, ha ido al contenido de su programa político, para evitar contradicciones con la forma de Estado establecida; y, en una tercera fase se ha iniciado nominalmente el control de su estructura y de su funcionamiento interno. Por ello, el modelo peruano adopta el modelo de la «institucionalidad programática o interna», mediante la obligación a los partidos de inscribirse en el Jurado Nacional de Elecciones para poder actuar en la vida pública. En ese sentido, la Constitución de 1993 se orienta hacia estos dos primeros sistemas mencionados, puesto que con ellos se evita que el Estado quede a merced de los partidos antiliberales y revolucionarios que, aprovechándose de las libertades democráticas declaradas en la Constitución, tienden a subvertir el orden existente y a instaurar un régimen contrario al democrático y constitucional (FERRANDO 1977: 308-310).

Respecto a ello, existe una diversidad de clasificaciones en cuanto a los controles partidarios, ya sean los establecidos como límites específicos a su libertad interna o externa. Sin embargo, tomaremos en cuenta solo aquellos controles que, de acuerdo con el momento de su ejercicio o intervención, han sido tipificados como «a priori o preventivo» y «a posteriori o sucesivo». En el primero, serán objeto de control previo, para su inscripción y reconocimiento público, los estatutos y programas del mismo; ello consistirá en la verificación reglada de la adecuación de la estructura interna y la ideología partidaria que responda a los principios constitucionales y legales, así como a los elementos sustanciales del Estado de Derecho. En el segundo momento, será posible controlarlo

cuando el partido efectivamente creado e inscrito como tal ya esté actuando en la esfera pública (PÉREZ-MONEO 2007: 86).

## 2.1 EL CASO DE SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN EN EL PERÚ «POR AMNISTÍA Y DERECHOS FUNDAMENTALES» (MOVADEF)

Como en todo Estado democrático, la Constitución y las leyes canalizan y/o limitan el derecho a formar un partido político en cuanto a sus objetivos, su estructura interna, su financiación o sus actividades. Así, se puede señalar, siguiendo a Duchachek, que fundar un partido político no es un derecho absoluto (cfr. OEHLING 1977: 409). En este entendido, se analiza el rechazo del Jurado Nacional de Elecciones a la inscripción de la agrupación política denominada MOVADEF.

### *a) Descripción de los hechos*

Abimael Guzmán (alias Presidente Gonzalo) fue condenado a cadena perpetua por el delito de terrorismo. Entonces, años después, los seguidores del Partido Comunista «Sendero Luminoso» cambian de estrategia y crean el Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales de su líder. Para ello deciden incorporarse al sistema constitucional y legal de partidos políticos. Así, el ciudadano Carlos Alfonso Gamero Quispe, representante legal del MOVADEF, solicitó el 29 de marzo de 2011 su inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones.

Con fecha 28 de noviembre de 2011, el Registro de Organizaciones Políticas, mediante Resolución N.º 224-2011-ROP/JNE, deniega la inscripción de dicha agrupación política. Para ello se argumentó que la solicitud adolecía de un defecto insubsanable de fondo, pues dicha organización política adopta la propuesta ideológica «marxismo-leninismo-maoísmo, pensamiento Gonzalo», aludiendo al seudónimo de su líder Abimael Guzmán. Estos planteamientos implican actos violentos contrarios a la Constitución política del Perú y que no se enmarcan dentro de los fines y objetivos de la Ley de Partidos Políticos.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Para mayor información, véanse las resoluciones expedidas por el Jurado Nacional de Elecciones en su portal electrónico: <[www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe)>.

En contra de dicha denegatoria, el personero del MOVAREF interpone el 5 de diciembre de 2011 recurso de apelación contra la citada resolución. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución N.º 002-2012-JNE, del 5 de enero de 2012, declaró nula la resolución impugnada y dispuso que el ROP emita un nuevo pronunciamiento respecto del trámite de inscripción; ello debido a que dicho registro debe analizar el cumplimiento de todos los requisitos señalados en el artículo 5.º de la Ley de Partidos Políticos.

El Registro de Organizaciones Políticas, en virtud de la Resolución N.º 008-2012-ROP/JNE, efectuó nuevamente una calificación integral de la solicitud de inscripción, resolviendo el 20 de enero de 2012 denegar nuevamente dicha inscripción. Para tal efecto el ROP justificó y ratificó los argumentos expuestos en que dicha ideología avala actos violentos contrarios a la Constitución política del Estado y a la Ley de Partidos Políticos N.º 28094, y que debe garantizarse el derecho a la paz y a la vida de las personas frente al derecho de participación política.

El 1 de febrero de 2012, el personero legal del MOVAREF interpuso una solicitud de desistimiento por considerar que existe «una campaña de persecución política montada por el Estado en contra de marxistas-leninistas-maoístas, pensamiento Gonzalo, y los verdaderos demócratas». Finalmente, en esa misma fecha, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en atención a la solicitud presentada por el partido político en vías de inscripción MOVAREF, resolvió tener por desistido el recurso de apelación interpuesto y declarar firme la resolución expedida por el Registro de Organizaciones Políticas.

### *b) Límites constitucionales del pluralismo político*

Unos de los argumentos esgrimidos por el MOVAREF, en el recurso de apelación interpuesto contra la resolución recurrida, es que se estaría limitando su derecho a la libertad de expresión, opinión y difusión del pensamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.º, inciso 3 de la Constitución Política, y el artículo 1.º de la Ley de Partidos Políticos. Ello en razón de que dichas normas establecen que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, como garantía de la libertad de pensamiento ideológico.

En esa perspectiva, lo anotado por dicha organización permite relevar la noción de pluralismo en todas sus dimensiones. Así, al tratarse de una relación y

existencia simbiótica entre los partidos políticos y el pluralismo democrático, nos encontramos que la regulación partidaria se desenvolverá, por un lado, con la finalidad de garantizar la libre e igual concurrencia de partidos para realizar dicho valor de pluralismo político y, del otro, evitar que socaven el valor jurídico que los sustenta, piedra angular de nuestra democracia (BLANCO 1990: 157 ss.).

Sobre esta última afirmación es pertinente entender al pluralismo como el reconocimiento de una variedad de formaciones sociales existentes entre el individuo y el Estado. En ella subyacen, por tanto, las garantías, controles y limitaciones que se corresponderán con el «tipo de democracia y fundamentos», que la inspiran. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha expresado en la citada Sentencia 0030-2005-PI/TC:

La democracia se fundamenta pues, en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1.º de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales.

Por su parte, en la jurisprudencia comparada se encuentra que el Tribunal Constitucional Federal alemán (TCF) ilegalizó al Partido Socialista del Reich (SRP) y al Partido Comunista (KPD) en los años 1951 y 1956, respectivamente. En la sentencia del SRP (cuyo partido se funda después de la Segunda Guerra Mundial), el TCF prescribe que dada la importancia de los partidos en el establecimiento de un Estado democrático, pueden ser expulsados de la escena política, en el caso del SRP, debido a sus programas; entre otras consideraciones, se señaló que su objetivo era revivir las nociones míticas de un imperio alemán indestructible y la idea de la superioridad racial germánica así como la aceptación de un Estado autoritario bajo el liderazgo de un caudillo (Führer) —ALÁEZ & ÁLVAREZ 2008: 307 y ss.

Peter Niesen (2002) destaca que dicha sentencia expresa una doble vertiente del principio de libre orden democrático. Por un lado, negativa, que se asume como la ausencia de un gobierno violento o arbitrario. Por otra parte, positiva, que comporta el respeto a los derechos fundamentales, la soberanía popular, separación de poderes, la pluralidad de los partidos políticos, el Estado de Derecho y la justicia independiente.

En el caso del KPD, se realizó un minucioso análisis sobre el marxismo-leninismo y la historia del comunismo alemán. Luego se concluyó que el KPD dirigía todas sus acciones contra el orden constitucional, siendo importante que un partido tenga constante y resolutoriamente un propósito democrático en su acción política, acorde con un plan fijado, que pueda deducirse del programa del partido, de sus declaraciones oficiales, de los discursos de los líderes y de sus materiales formativos. En virtud de la propia experiencia histórica alemana, el TCF concibe que el Estado alemán no se mantenga en una actitud de «neutralidad hacia los partidos políticos». Por ello, dicha sentencia constituyó un esfuerzo jurisprudencial por lograr una síntesis entre el principio de tolerancia para todas las ideas políticas y ciertos valores inalienables del sistema político (VON BEYME 1983).<sup>31</sup> En similar sentido, Iglesias Báez (2009) sostiene que la decisión del constituyente de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 de optar por la democracia militante, estuvo inspirada en la necesidad de romper con la actitud tibia de la democracia neutral y del relativismo kelseniano que llevó al suicidio de la democracia alemana.

Contemporáneamente, también se han dado casos de prohibición de partidos políticos, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), sobre la base de la interpretación del Convenio Europeo de Derechos del Hombre, como el caso de *Refah Partisi* (Partido de la Prosperidad) y otros contra Turquía, de 31 de julio de 2001. En esos fallos las conclusiones estriban sobre dos aspectos fundamentales: uno de ellos «es sobre el riesgo que representa el partido político para la sociedad democrática», fundamentado en la fuerza e implantación del partido en la sociedad turca, que le permitiría llevar a cabo sus aspiraciones políticas; y, en segundo lugar, que en el «pasado movimientos políticos basados en fundamentalismos religiosos han tenido la oportunidad de aprovecharse del poder político y han alcanzado la posibilidad de establecer el modelo de sociedad que auspiciaban».

---

<sup>31</sup> Klaus Von Beyme (1983) desarrolló la génesis del principio de democracia militante. Sobre este manifestó que, a pesar de la ideologizada protección del Estado, reinaba en la entonces República Federal una atmósfera completamente liberal; así, la participación en las manifestaciones ciudadanas se desarrollaban, según el autor, por encima del promedio y que los peligros de un conformismo enemigo de la libertad eran más grandes en razón de la inclinación a la limitación del pluralismo y de la competencia entre partidos en la República Federal y por el desarrollo de la proximidad ideológica entre el cartel de partidos sobre la base de un racionalismo crítico. Asimismo, revisar VIRGALA 2008: 120-136.



Asimismo, el TEDH refiere que la disolución solo puede adoptarse ante una situación muy grave, la cual se configura con la existencia de un riesgo real, cierto e inminente aunque todavía no se haya traducido en acciones concretas y en razón de que los partidos políticos tienen la obligación de no defender un programa político en abierta contradicción con la democracia (TAJADURA 2004: 308 y ss.).

En ese sentido, el tribunal europeo sintetiza su posición en el párrafo 46 de la sentencia, sobre el caso del Partido de la Prosperidad contra Turquía. Al respecto anota sobre el rol de los partidos políticos en defensa de la democracia y de los derechos humanos, doctrina que vincula a la libertad de asociación y de expresión:

El Tribunal entiende que un partido político puede pretender el cambio de la legislación o de las estructuras legales y constitucionales de un Estado bajo dos condiciones: *i)* los medios utilizados para tal fin deben ser legales y democráticos sin lugar a dudas; *ii)* el cambio que se pretende debe ser asimismo compatible con los principios democráticos. De donde se deriva forzosamente que un partido político cuyos responsables inciten a recurrir a la violencia o auspicien un proyecto político que no respete alguna o algunas de las reglas de la democracia, que aspire a la destrucción de la misma o menoscabe los derechos y libertades que esta última consagra, no puede pretender que el Convenio le proteja contra las sanciones que se le hayan impuesto por cualquiera de esos.

En tal sentido, el TEDH ha delineado a través de sus decisiones el derrotero de los partidos políticos en cuanto a la utilización de medios pacíficos, legales y democráticos. Además ha relevado la necesidad de abstención en establecer programas políticos contrarios al orden material de los valores de una democracia constitucional; lo que evidencia que sus Estados miembros pueden establecer limitaciones y restricciones a los partidos políticos en función de postulados de la democracia militante. En suma, el TEDH no ampara aquellos proyectos políticos o ideologías religiosas integristas o fundamentalistas contrarias al sistema democrático, expresando también que existen límites a la tolerancia.<sup>32</sup>

En el caso peruano, la legislación ha previsto la posibilidad de ilegalizar a los partidos políticos por conducta antidemocrática, conforme a lo previsto en el artículo 14.º de la Ley de Partidos Políticos. En efecto, la resolución de la petición está a cargo de la Corte Suprema, pero a solicitud del Fiscal de la Nación

---

<sup>32</sup> En esa línea, Norberto Bobbio establece dos dimensiones al concepto de tolerancia: uno, en sentido positivo, que se opone a la intolerancia política, religiosa, a la indebida exclusión de lo diferente; y, otro, en sentido negativo, que se opone a la firmeza en los principios, es decir a la justa o debida exclusión de todo aquello que puede acarrear daño al individuo o a la sociedad (en TAJADURA 2007).

o del Defensor del Pueblo, con las garantías procesales de ley. Naturalmente este proceso se podrá incoar en contra de organizaciones que tengan la personería jurídica de «partido político» y hayan realizado actividades partidarias, cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentren dentro los supuestos establecidos en la citada norma.<sup>33</sup>

Asimismo, el Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que la ilegalidad de un partido político puede ser declarada conforme a ley:

Al respecto, es por Ley N.º 28094, de 31 de octubre de 2003, que se regula la actividad de los partidos políticos y se declara entre los fines y objetivos de los partidos políticos: (a) asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, y (b) contribuir a la preservación de la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado (artículo 2.º). Asimismo, de acuerdo con el artículo 14.º de dicha ley, *solo puede declararse la ilegalidad de una organización política por la Corte Suprema de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, en los siguientes casos taxativamente señalados en ese precepto: cuando se vulneran sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos; 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, y apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.* [FJ 6] (Resaltado nuestro.)

Finalmente, los efectos de la aplicación de la ley serán la cancelación del registro, el cierre de sus locales partidarios y la imposibilidad de su reinscripción, siendo que hasta el momento no se ha «ilegalizado a ningún partido político». Sin embargo, como ya anotamos líneas arriba, no se debe olvidar que hubo antecedentes históricos de prohibición y represión contra partidos políticos populares —Partido Aprista Peruano y Partido Comunista durante los gobiernos dictatoriales pro oligárquicos, como el de los generales Sánchez Cerro (1930-1933), Óscar Benavides (1933-1939) y Manuel Odría (1945-1956).

<sup>33</sup> Cfr. el artículo 14.º de la Ley de Partidos Políticos N.º 28094. El mismo estipula las causales de ilegalización de una organización política en: «14.1. Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. 14.2 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. 14.3 Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico».

Entonces cabe preguntarse si este es también el caso de la no-autorización a la inscripción del MOVAREDEF en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE.

## 2.2 ADHESIÓN A UNA DEMOCRACIA MILITANTE

La Ley de Partidos Políticos prevé la cancelación del reconocimiento de partidos políticos que sean contrarios a la democracia constitucional, en la medida que este modelo político está fundado en el respeto de los derechos humanos y en la paz. Ello trae a colación el concepto de «democracia militante», que fue acuñado por Karl Loewenstein en un trabajo publicado desde el exilio norteamericano, durante los acontecimientos registrados con Hitler en el poder, en su natal Alemania. El concepto alude al dramático llamamiento que formula para salvar la democracia de sus enemigos, aunque sea al precio de redefinirla como disciplinada o autoritaria (LOEWENSTEIN 2008 [1937]: 112).

Sobre ello, autores como Torres del Moral, señalan que dicha expresión surgió para argumentar que la democracia alemana de la Constitución de Weimar de 1919 sucumbió ante los enemigos de la libertad precisamente por no ser militante. Pero esta postura ha sido valorada como contradictoria, pues se estaría cercenando antidemocráticamente el pluralismo político. En esa línea se sostiene que la democracia no es solo un método de gobierno, sino que es más que eso; se trata de un régimen político no neutral ni agnóstico, sino que profesa unos valores, una ética que se vierte en todo el ordenamiento jurídico (TORRES DEL MORAL 2010: 144-145).

Por ello, en cuanto a la limitación de la dimensión externa de los partidos, la Constitución peruana no establece un precepto constitucional que sancione la prohibición expresa de los partidos políticos en la escena pública del país. Ello a diferencia de lo prescrito en la Constitución de 1979, que en su artículo 64.º, estipulaba que: «Se declara nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación». El Pleno del Tribunal Constitucional, interpretando la actual Constitución (1993) a través de su sentencia 003-2005-PI/TC, ha establecido que

[...] la *Constitución* ha consagrado dos principios fundamentales: uno político y otro jurídico; el primero, *fundado en la soberanía popular*, en virtud del cual su opción es por *una democracia militante*, que no acepta el abuso del ejercicio de derechos en desmedro del orden jurídico; y el segundo, *fundado en la supremacía constitucional*,

en virtud del cual los derechos fundamentales de quienes atenten contra el Estado Constitucional de Derecho y el orden social pueden ser restringidos razonable y proporcionalmente. [FJ 371] (Resaltado nuestro.)

En ese sentido, el principio político de soberanía popular condicionará, por su parte, la obligada aparición de unos límites implícitos materiales. La fundamentación y desarrollo de estos han de ser deducidos, desde la lógica de la legitimidad, como necesario correlato de los valores materiales y los supuestos políticos en que se inspira y se vertebra el moderno Estado constitucional (DE VEGA 1988).

En consecuencia, el derecho electoral del MOVAREDEF a inscribirse como partido político, entendido como derecho fundamental, no es un derecho absoluto; sino que el derecho a la libertad de expresión de transmitir ideas y programas políticos, así como, el derecho a la participación política, puede y debe ser limitado y/o prohibido cuando aportan una carga político y social antidemocrática, prevista en la ley. Ello es así en la medida que la democracia militante es pluralista y tolerante con los valores del consenso y los valores periféricos al consenso, pero no con los valores contrasistémicos o que pretendan utilizar las formas legales del sistema de partidos para atentar luego contra ellos, a través de la apología de la violencia presente o pasada.

Por tanto, es constitucionalmente legítimo el establecimiento del control electoral sobre el principio-valor del pluralismo y la existencia de sus límites; no solo de la dimensión interna sino externa de los partidos políticos, a fin de proteger el orden constitucional estatuido y, en particular, los derechos fundamentales que subyacen en él, que es el fundamento que legitima la actividad de los partidos en una sociedad democrática.

En esa medida, existen reglas de juego en el plano electoral que pretenden asegurar el cumplimiento de derechos-deberes democráticos. Entre ellas están el voto obligatorio; la exigencia de una mayor transparencia de las candidaturas, con la presentación obligatoria de una declaración jurada en la hoja de vida de los postulantes; la fiscalización de la existencia de comités partidarios, al momento de su inscripción; la rendición de cuentas, entre otras medidas de control que ponen en evidencia que nos encontramos en un sistema político propio de una democracia militante.

### 2.3 DEFENSA DE LA DEMOCRACIA MILITANTE

El profesor Pedro de Vega ha sostenido, a lo largo del tiempo, que las concepciones de la democracia al día de hoy se conciben como una democracia procedimental. Así, esta consagra al aparato institucional como el sistema de referencia democrático, en lugar de partir de la fundamentación basada en valores y principios que dieron grandeza política y moral a la democracia (*liberté, égalité et fraternité*).

De esta manera, el control sobre los fines e ideología de los partidos reposa sobre una premisa errónea, sostenida por algunos autores, porque se basa en la inexistencia de límites materiales al poder de reforma constitucional y sus diferentes formas de entender la misma. En consecuencia, dichos autores realizan una distinción entre fines o actividades que a su juicio no resulta muy clara puesto que, a través de los límites establecidos a las actividades partidarias, la ley estaría controlando, por vía indirecta, su ideología (TAJADURA 2004).

Así, la Constitución Política del Perú, en su artículo 35.º, prescribe que la «ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos». En este sentido, la limitación a la libertad externa de los partidos tendrá que interpretarse con ponderación razonada y proporcionada de los derechos fundamentales en los que incide y de aquellos de los que se quiere garantizar. Ello en razón de que el artículo 2.º, inciso 3 de la Carta fundamental estipula que no hay persecución por razón de ideas o creencias; claro está, siempre que no vayan en contra el orden democrático y/o que las organizaciones o personas que las practican no alteren ilegalmente el orden público constitucional.

En comparación, como bien señala García Roca, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera necesario ciertos límites, siendo el absoluto el de «la violencia y el respeto a los derechos fundamentales de los demás». En esta medida, quienes recurran a la violencia o presenten un proyecto político que no respete las reglas de la democracia o amenace la destrucción de los derechos fundamentales, no pueden pretender la protección de sus derechos fundamentales (PÉREZ-MONEO 2007: 217).

La necesidad de defender la democracia de fines odiosos y preservar las cláusulas constitutivas y los elementos sustanciales del Estado de Derecho, como la

división de poderes y los derechos fundamentales, requiere de los poderes públicos hacer respetar los principios y derechos básicos; ello recae sobre los ciudadanos y sobre los partidos políticos que, como sujetos públicos, están obligados a realizar determinadas funciones constitucionales, para lo cual reciben un estatuto privilegiado. Por ello, no es inconstitucional exigir a los partidos políticos un deber estricto de acatamiento, así como tampoco establecer una sujeción aún mayor al orden constitucional y reclamar un deber positivo de realización, de defensa activa y de pedagogía democrática por su parte.

## 2.4 INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN Y A LA LEY

Como se advierte en el caso del MOVADef, el Registro de Organizaciones Políticas ha realizado un examen y verificación reglada al cumplimiento de los requisitos legales de fondo y de forma. Así se evidencia el rol de control de los poderes públicos para garantizar los derechos fundamentales y la vigencia del sistema democrático.

El proceso de constitución de las organizaciones políticas exige el cumplimiento de una serie de requisitos positivos, establecidos en el artículo 5.º de la Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 28094, que son los siguientes:<sup>34</sup>

- a) El Acta de Fundación que contenga lo establecido en el artículo 6.<sup>35</sup>
- b) La relación de adherentes en número no menor del tres por ciento (3%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de éstos.
- c) Las actas de constitución de comités partidarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8º.
- d) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9º de la presente ley.
- e) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.
- f) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.

<sup>34</sup> Cfr. los artículos 24.º y 25.º del Reglamento de Organizaciones Políticas aprobado mediante Resolución N.º 123-2012-JNE, de fecha 5 de marzo de 2012, que dejó sin efecto el reglamento anterior aprobado por Resolución N.º 120-2008-JNE. Asimismo, revisar la regulación sobre la materia en la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.º 26859, artículos del 87.º al 103.º.

<sup>35</sup> El acta de fundación contempla el ideario de las organizaciones políticas; contiene, además, los principios, objetivos y visión del país.

Estos requisitos deben ser concordados con las finalidades previstas en el artículo 2.º de la Ley de Partidos Políticos, donde se asegura la vigencia del sistema democrático y la libertad y vigencia de los derechos humanos, así como, la gobernabilidad del país. Puesto que la Ley de Partidos Políticos desarrolla el artículo 35.º de la Constitución Política, resulta válida la argumentación realizada por el Jurado Nacional de Elecciones en el proceso de solicitud de inscripción del MOVAREDEF ante el Registro de Organizaciones Políticas. El JNE observa la reconocida adscripción de este movimiento —en su ideario, estatuto y acta de fundación— al «Pensamiento Gonzalo». Este se funda en la ideología violentista que fuera llevada a la práctica en las décadas de 1980 y 1990, menoscabando y vulnerando los derechos fundamentales ciudadanos que, juntamente con el accionar de las Fuerzas Armadas, produjeron alrededor de setenta mil muertes (CVR 2008: 492).

Sin embargo, la proscripción de partidos antidemocráticos no es mandato contemporáneo, sino incluso puede rastrearse en el Estatuto Electoral aprobado mediante Decreto Ley N.º 14250 de 20 de julio de 1962. Este constituyó la base legal del actual sistema electoral expedido por la Junta Militar de Gobierno, presidida por el general Ricardo Pérez Godoy luego del golpe militar producido en 1962 que derrocara al presidente Manuel Prado. Así, este decreto establecía en su artículo 59.º que: «El Estado garantiza la organización y funcionamiento de los partidos políticos que obtengan su inscripción con arreglo a esta ley. El Jurado Nacional de Elecciones no inscribirá a los partidos cuyos programas y actividades contraríen el régimen democrático, la Constitución y las leyes de la República» (RAMÍREZ 1989: 13).

Ello se entiende en la medida que la defensa de la democracia solo es posible llevarla a cabo mediante partidos democráticos cuyos programas políticos y su accionar concreto se identifiquen con el orden material de valores del constitucionalismo, esto es a la luz de los principios y valores propios de una sociedad democrática. En tal sentido, es admisible constitucionalmente la limitación del derecho a la participación política frente a las organizaciones que ponen en peligro el derecho a la paz y a la vida. No obstante, la identificación y determinación del rechazo al registro a una organización política debe realizarse bajo un examen de ponderación de los bienes constitucionales

en conflicto; el mismo que se efectúa en el marco del test de razonabilidad y proporcionalidad, de conformidad con los juicios de adecuación, necesidad y proporcionalidad respectivos.<sup>36</sup>

Esto no fue desarrollado en las resoluciones denegatorias de inscripción del MOVADEF debido a que la Resolución N.º 0224-2011-ROP/JNE del 28 de noviembre de 2011 se centró en poner de manifiesto la doctrina violentista de dicho movimiento. Así, en el acápite «Alcances de suscribir el pensamiento Gonzalo», basándose en el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), se sostiene que el «Pensamiento Gonzalo» no es más que la línea y estrategia del Partido Comunista Peruano Sendero Luminoso. En su párrafo sexto, la resolución refiere, de acuerdo con los estudios de Manuel Granados, que:

En el Perú, la aplicación del marxismo-leninismo-maoísmo a las condiciones concretas de la revolución peruana, ha generado el pensamiento Gonzalo. En esta óptica, tiene sentido afirmar que todas las acciones efectuadas por el PCP-SL (desde atentados a los bancos, locales públicos y privados, torres eléctricas, puentes maquinarias industriales, fábricas; hasta los aniquilamientos de los policías, soldados, autoridades gubernamentales y campesinos), responden a una estrategia diseñada por dicho pensamiento. Nada parece estar suelto.<sup>37</sup>

Asimismo, como sostiene Kimberly Theidon, haciendo alusión también al *Informe* de la CVR, queda claro que la doctrina senderista «[...] tuvo un carácter criminal y totalitario, de actitud despectiva frente a todo principio humanitario» (THEIDON 2004: 29). Más aún, se podría señalar que la llamada doctrina «Pensamiento Gonzalo», constituye un discurso autoritario y dogmático, basado en una ideología de la violencia disfrazada de materialismo histórico (PORTOCARRERO 2012: 31-39, 147-165).

En esa medida, no obstante que las sociedades democráticas como expresión de los regímenes democráticos se caracterizan especialmente por ser pluralistas, donde prevalecen el derecho, la libertad de expresión y la libertad de debate político, no se tratan de valores o derechos absolutos. Por el contrario,

---

<sup>36</sup> Por ello, la interpretación de los derechos fundamentales exige que estos no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, sistemático, teleológico e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional, tales como el principio de unidad de la Constitución, principio de concordancia práctica, principio de corrección funcional, principio de función integradora y principio de fuerza normativa de la Constitución.

<sup>37</sup> Cfr. Resolución N.º 0224-2011-ROP/JNE del 28 de noviembre de 2011.



los sistemas democráticos pluralistas han aprendido de las enseñanzas de la tolerancia con partidos de ideologías fascistas, nazistas y actualmente fundamentalistas. En tal sentido, no es inusual que el Estado democrático constitucional haga un uso razonable de su potestad de la defensa militante de la democracia.

Pero el rechazo a la inscripción y/o disolución de un partido antidemocrático, que defiende por ejemplo, el odio y la violencia, exige al Estado realizar un esfuerzo de pedagogía democrática. Por ello, en muchos casos, la no inscripción y/o disolución de un partido no es suficiente sino que, dicha medida debe situarse en un contexto de políticas activas de difusión y desarrollo de la ideología constitucional y de los derechos humanos, que se afirme en el fortalecimiento de una cultura política del pluralismo y la tolerancia, desde el respeto a los derechos ciudadanos.

En ese contexto, la proscripción de un partido se trataría de una medida «necesaria», cuando su ideario y/o acción política se basen en determinadas ideologías que promueven la violencia y el odio cualquiera sea su origen por ser incompatibles con los principios constitucionales de la sociedad democrática.

## CONCLUSIONES

La crisis de legitimidad de los partidos políticos democráticos constituye un peligroso escenario, no solo por el debilitamiento del Estado constitucional, sino también porque alienta el fortalecimiento de las apuestas autoritarias dentro y fuera de la institucionalidad democrática. Las mismas, al no constituir un tejido político sólido, no podrán revertir las manifestaciones antidemocráticas de distintos signos, como ocurrió en 1992. O pudiendo cumplir un rol electoral en la alternancia en el gobierno, se encontrarán acosadas y, finalmente, subordinadas a los poderes fácticos y a las fuerzas autoritarias que someten a los partidos democráticos debilitados en el gobierno, cuando no a la oposición.

Los partidos políticos, en tanto se reduzcan a ser maquinarias puramente electorales puestas en funcionamiento para cada convocatoria electoral, podrán ganar elecciones de forma libre y transparente, pero no podrán gobernar si debido al caudillismo de sus organizaciones políticas, quien asuma la jefatura del Estado, en un régimen presidencialista como el que rige en América Latina, no cuenta con instituciones políticas que ejerzan controles inter e intraórganos.

Ello solo será posible de revertir o atemperar si se exige que los partidos políticos operen en los marcos y límites constitucionales y legales, a efectos de que no queden sometidos a los poderes fácticos, como los económicos, militares, mediáticos, eclesiásticos, entre otros; que han ido configurando la democracia a su imagen y semejanza: individualista, autoritaria, insolidaria y dogmática, propia de una democracia corporativa.

Frente a ello cabe recuperar los valores intrínsecos de la sociedad peruana, a partir de la reconstrucción de las ideologías democráticas que den respuestas integrales a los problemas de la sociedad contemporánea, mediante la organización, la renovación de liderazgos y la movilización ciudadana, en aras de la defensa de los derechos fundamentales que la Constitución ampara y promueve. Para ello se requiere de un sistema de partidos basado en la unidad pluralista y tolerante que postula la democracia militante; solo así se podrá evitar que renazcan los atisbos autoritarios que yacen tanto en la sociedad como en el Estado, cuando en el flujo y reflujo del acontecer político se acerquen épocas de crisis del Estado democrático y social de derecho.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÁEZ, Benito & Leonardo ÁLVAREZ

2008 *Las decisiones básicas del tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*. Madrid: CEPC.

BLANCAS, Carlos

2005 «La Ley de Partidos Políticos. Análisis Jurídico». *Elecciones*, 4(5): 106-123. Lima.

BLANCO VALDÉS, Roberto

1990 *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang

1993 *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.

CASCAJO, José Luis

1992 *Partidos Políticos y Constitución: Sistema de controles sobre los partidos políticos*. Universidad de Salamanca. Documentos de Trabajo N.º 60.

Disponible en: <[http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1992/hdl\\_2072\\_1422/ICPS60.pdf](http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1992/hdl_2072_1422/ICPS60.pdf)>.

CONTRERAS, Carlos & Marcos CUETO

2004 *Historia del Perú Contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, tercera edición. Lima: PUCP / UP / IEP.

CVR-COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILLIACIÓN

2008 *HATUN WILLAKUY. Versión Abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: IDEHPUCP / Defensoría del Pueblo / Miserior.

DE LA VEGA, Agustín

2004 «Los Partidos Políticos y la Constitución de 1978. Libertad de Creación y Organización de los partidos en la Ley Orgánica 6/2002». *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario: 201-208. Salamanca. Disponible en: <[http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=EJEMPLAR&revista\\_busqueda=3784&clave\\_busqueda=87867](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=3784&clave_busqueda=87867)> (última consulta: 4/42012).

DE VEGA, Pedro

1977 *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.

1988 «En torno a la legitimidad constitucional». En: VV. AA. *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio*. México D. F.: UNAM, pp. 803-818.

DUVERGER, Maurice

1976 *Les partis politiques*. París: Librairie Armand Colin.

FERRANDO, Juan

1977 «Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los Regímenes de Democracia Clásica. Especial consideración del caso italiano». En: DE VEGA 1977: 229-330.

GARCÍA PELAYO, Manuel

1986 *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

JIMÉNEZ DE CAMPO, Javier

- 1994 «Diez Tesis sobre la Posición de los Partidos Políticos en el Ordenamiento Español». En: *Cuadernos y Debate Régimen Jurídico de los Partidos Políticos y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

IGLESIAS BÁREZ, Mercedes

- 2009 «La prohibición de partidos políticos en Francia, Alemania y España». *Derecho en Libertad. Revista del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey*, n.º 2. México D.F.

JNE-Jurado Nacional de Elecciones

- 2007 *Jurisprudencia Electoral*. Lima: Grijley.

KELSEN, Hans

- 1977 *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Guadarrama.

LANDA, César

- 1990 *Derecho político del gobierno y la oposición democrática*. Lima: PUCP, pp. 105-106.
- 1994 *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- 2010 *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra.

LOAYZA, Alex

- 2005 «El Club progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851. Historia de las elecciones en el Perú». En: ALJOVÍN DE LOZADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el Gobierno Representativo*. Lima: IEP, pp. 395-424.

LOEWENSTEIN, Karl

- 2008[1937] «Militant democracy and fundamental rights». En: REVENGA, Miguel. *La libertad de expresión y sus límites*. Lima: Grijley.

MONTILLA, José Antonio

- 1996 «La inscripción registral de Asociaciones en la Constitución». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 92, abril-junio. Madrid. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27387>> (última consulta: 20/5/12).

NIESEN, Peter

- 2002 «Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties». *German Law Review*. Lexington, VA. Disponible en: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=169>> (última consulta: 20/7/12).

NOGUEIRA, Humberto

- 2005 «El Rol de los Partidos Políticos en las Constituciones de América Latina en la Alborada del Siglo XXI». *Estudios Constitucionales*, 3(2): 313 y 309-360. Santiago de Chile.

OBERREUTER, Heinrich

- 1995 *Partidos Políticos-Estado-Sociedad. Partidos Políticos en la Democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer.

OEHLING, Hermann

- 1977 «Constitucionalización y Legalización de los Partidos Políticos». En: DE VEGA 1977: 405-413.

PANIZO, Rosa

- 1999 *Legislación electoral peruana 1821-1899*. Lima: Centro de Documentación e Información Electoral del Jurado Nacional de Elecciones.

PAOLI, Francisco

- 2002 «Constitucionalización de los Partidos Políticos en América Latina». En: HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de campañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D. F.: UNAM, pp. 235-256. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/1.pdf>>.

PEREZ-MONEO, Miguel

- 2007 *La disolución de Partidos Políticos por actividades antidemocráticas*. Valladolid: Editorial Lex Nova.

RAMÍREZ, Manuel

- 1994 «Partidos Políticos en España: Hegemonía constitucional, Práctica Política y Crisis Actual». En: *Cuadernos y Debates. Régimen Jurídico de los Partidos políticos y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 13-31.

RAMÍREZ, Ramón

1989 *Legislación electoral y partidos políticos*. Lima: Empresa Editora Latina.

SÁNCHEZ, Susana

2005 «El Complejo Régimen Jurídico aplicable a los partidos políticos tras la aparición de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 27 de junio de 2002». *Revista Jurídica* 12: 231-282. Madrid. Disponible en: <[http://digitool-uam.greendata.es/view/action/singleViewer.do?dvs=1354468287308~916&locale=es\\_PE&VIEWER\\_URL=/view/action/singleViewer.do?&DELIVERY\\_RULE\\_ID=4&adjacency=N&application=DIGITool-3&frameId=1&usePid1=true&usePid2=true&COPYRIGHTS\\_DISPLAY\\_FILE=DerechosUSO](http://digitool-uam.greendata.es/view/action/singleViewer.do?dvs=1354468287308~916&locale=es_PE&VIEWER_URL=/view/action/singleViewer.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&adjacency=N&application=DIGITool-3&frameId=1&usePid1=true&usePid2=true&COPYRIGHTS_DISPLAY_FILE=DerechosUSO)>.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis

1977 «El Reconocimiento Constitucional de los Partidos Políticos en España». En: DE VEGA 1977: 239-245.

SOBREVILLA, Natalia

2011 «Elecciones y Conflicto en la historia del Perú Elecciones». *Elecciones*, 10(11): 9-32. Lima.

TAJADURA, Javier

2004 «La Dimensión Externa del Principio de constitucionalidad de los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 12-13, 1.er semestre: 223-249. Madrid.

2007 «La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos». *Revista Jurídica de Navarra*, 44: 88-103. Navarra.

TÁVARA, Santiago

1951 *Historia de los Partidos Políticos*, vol. 1, primera edición. Lima: Editorial Huascarán. Biblioteca de la República.

THEIDON, Kimberly

2004 *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP (Estudios de la Sociedad Rural, 24).

TORRES DEL MORAL, Antonio

2010 «Terrorismo y principio democrático». *Revista de Derecho Político*, 78: 144-145. Madrid.

VIRGALA, Eduardo

2008 *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Dykinson.

VON BEYME, Klaus

1983 «La Protección del Ordenamiento Constitucional y del Sistema Democrático en la República Federal de Alemania». *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 35, septiembre-octubre: 73-87. Madrid. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26756>> (última consulta: 23/4/12).

[Sobre el autor]

### CÉSAR LANDA

Peruano. Doctor en Derecho por la Universidad Alcalá de Henares de España, con posgrado en el Instituto de Estudios Europeos Comparados de la Universidad de Bayreuth y en el Max Planck Institut de Heidelberg, Alemania. Bachiller en Derecho y Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional y Viceministro de Justicia. Ejerció la cátedra en diversas universidades: Universidad Alcalá de Henares, Universidad de León, Universidad de Castilla-La Mancha, entre otras. Es profesor de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre sus principales publicaciones están: *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y Estado Democrático* (1999-2003); *Teoría del Derecho Procesal Constitucional* (2003); *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina* (1994); *Derecho político del gobierno y la oposición democrática* (1990).