Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

El control de la democracia interna de las organizaciones políticas en el marco normativo peruano

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

AUTOR

José Rodolfo NAUPARI WONG

ASESOR

Francisco Rogger CARRUITERO LECCA

Lima, Perú

2021



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Naupari, J. (2021). *El control de la democracia interna de las organizaciones políticas en el marco normativo peruano*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	José Rodolfo Naupari Wong
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	42437317
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-4631-3999
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Francisco Rogger Carruitero Lecca
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	32774305
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-7615-153X
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	José Félix Palomino Manchego
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06756703
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Víctor Gastón Aquiles Soto Vallenas
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06192338
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Raúl Roosevelt Chanamé Orbe
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06152866
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Napoleón Cabrejo Ormachea
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	05416464
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.4. Partidos Políticos
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Magdalena del Mar Calle: Jirón Junín 215, departamento 203 Latitud: -12.08897 Longitud: -77.06750
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2014 - 2019
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01 Ciencia Política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE POST GRADO

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO

En la ciudad de Lima, a los tres días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno, siendo las dieciséis horas, bajo la Presidencia del Dr. José Félix Palomino Manchego y con la asistencia de los Profesores: Dr. Raúl Roosevelt Chanamé Orbe, Dr. Francisco Rogger Carruitero Lecca, Mg. Víctor Gastón Aquiles Soto Vallenas, Dr. Napoleón Cabrejo Ormachea, y el postulante al Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, Bachiller don **José Rodolfo NAUPARI WONG**, procedió a hacer la exposición y defensa pública virtual de su tesis titulada: **"EL CONTROL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN EL MARCO NORMATIVO PERUANO".**

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

Aprobado con la calificación de excelente con nota de diecinueve (19)

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos al Bachiller en Derecho don **José Rodolfo NAUPARI WONG.**

Se extiende la presente acta en dos originales y siendo las dieciocho horas con cincuenta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.

Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO
Presidente
Profesor Principal

Dr. Raúl Roosevelt CHANAMÉ ORBE
Miembro
Profesor Principal

Dr. Francisco Rogger CARRUITERO LECCA
Asesor
Profesor Asociado

Mg. Víctor Gastón Aquiles SOTO VALLENAS
Jurado Informante
Profesor Asociado

Dr. Napoleón CABREJO ORMACHEA
Jurado Informante
Profesor Auxiliar

A Dios y a mi familia, por su apoyo
constante, amor y confianza

Agradecimientos

A Dios y a mi familia, por brindarme la fuerza suficiente para seguir en el largo camino que significó este trabajo de investigación, sobre todo cuando uno parecía desistir en el intento.

Al Jurado Nacional de Elecciones y a las extraordinarias personas y profesionales que me permitió conocer el citado organismo autónomo, por encender la chispa que me permitió vincular el Derecho Constitucional y el Derecho Electoral y generaron la inquietud por profundizar en el análisis del tema materia del presente trabajo de investigación.

A mis profesores y compañeros de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, por todos los conocimientos recibidos e intercambios de opiniones realizados durante toda la etapa de estudios.

A aquellas personas que aparecieron en mi vida estos años desde que se pensó en la investigación y que su sola existencia fue suficiente motivación para continuar en el esfuerzo y deseo de superación académica y personal.

ÍNDICE

LISTA DE CUADROS……XVI

ABREVIATURAS……..……XVIII

RESUMEN……..XIX

ABSTRACT……XX

ASPECTOS METODOLÓGICOS……1

1.1. Situación problemática……1

1.2. Formulación del problema……..1

1.3. Justificación de la investigación……2

1.4. Objetivos……3

1.4.1. Objetivo general……...3

1.4.2. Objetivos específicos……..3

1.5. Metodología……..4

CAPÍTULO 1

EL CONTROL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: UNA BREVE APROXIMACIÓN NORMATIVA HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL……5

1.1. Introducción……...5

1.2. Las organizaciones políticas en la Constitución Política de 1933……8

1.3. Las organizaciones políticas en la Constitución Política de 1979……10

1.4. Las organizaciones políticas en la Constitución de 1993……14

1.5. Conclusiones……..18

CAPÍTULO 2

LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS COMO INSTRUMENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A SER ELEGIDO……...20

2.1. Introducción…….20

2.2. Aproximación a una definición…….30

2.3. Finalidad……..33

2.4. Tipos de organizaciones políticas:……..……35

2.4.1. Partidos políticos……..…...36

2.4.2. Organizaciones políticas de alcance regional o departamental……..….36

2.5. El especial caso de las alianzas electorales……37

2.6. Conclusiones…….41

CAPÍTULO 3

APROXIMACIONES TEÓRICAS AL CONTENIDO DE LA DEMOCRACIA INTERNA……..43

3.1. Introducción……..…..43

3.2. Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: Democracia interna y elecciones primarias en gobiernos presidencialistas……..44

3.3. Sergio Iván ALFARO SALAS y Juany GUZMÁN LEÓN: los fines de los partidos políticos como fundamento de la exigencia de la democracia interna……..48

3.4. Mélany BARRAGÁN MANJÓN y Sergio PÉREZ CASTAÑOS: democracia interna y elección de candidatos…….49

3.5. Luis BARREIRO CARBALLAL: democracia interna, decisiones y elecciones por delegados. ……...52

3.6. Jeniffer CALLEJA RODRÍGUEZ: estructura de las organizaciones políticas, derechos de afiliados y control externo de la democracia interna……..54

3.7. François COOL y Gema SÁNCHEZ MEDERO: democracia interna como punto medio entre derechos de los afiliados y libertad de auto-organización de las organizaciones políticas……59
3.8. Gabriel CORONA ARMENTA y Carlos GUDARRAMA CRUZ: democracia interna a partir de sus alcances y contenido……61
3.9. José Ángel CUEVAS HERNÁNDEZ: democracia interna en su dimensión procedimental, ideología e historia de las organizaciones políticas……69
3.10. Fritz ESPINOZA CRUZATT: la flexibilidad de la democracia interna y su relación con los derechos de los militantes……73
3.11. Peter FISCHER-BOLLIN: Democracia interna como procedimiento……74
3.12. FLASCO Chile y Friedrich Ebert Stiftung Chile: control externo de la democracia interna y un enfoque hacia los electores……76
3.13. Flavia FREIDENBERG: democracia interna a partir de derechos de los afiliados, procedimientos electorales internos y mecanismos de rendición de cuentas……80
3.14. Adriana GALLO: democracia interna como el equilibrio entre los derechos de los afiliados y el derecho de auto-organización de los partidos políticos……89
3.15. Raciel GARRIDO MALDONADO: democracia interna y representatividad social de las organizaciones políticas……94
3.16. María del Pilar HERNÁNDEZ MARTÍNEZ: necesidad del control externo de la democracia interna de las organizaciones políticas……98
3.17. Sandy Yanira HERNÁNDEZ CASTILLO y Karla Lucía SÁNCHEZ: democracia interna, representación y participación……...107
3.18. Rubén HERNÁNDEZ VALLE: democracia interna como algo más que una suma de elecciones……..113
3.19. Dennis KAVANAGH: democracia interna y marketing político……117
3.20. Esmeralda LÓPEZ VILCHIS: democracia interna como garantía de derechos de los afiliados, procesos internos y controles…….....118

3.21. Jonatán LEMUS: democracia interna, inclusión y democracia en los países……123
3.22. Arturo MALDONADO: Democracia interna e intervención estatal……..125
3.23. Juan MARTÍNEZ VELOZ: entre el ser y el deber ser del accionar de las organizaciones políticas con relación a la democracia interna……..…….128
3.24. Martín Gustavo MOSCOSO SALAS: La democracia sustantiva y la formal…….……130
3.25. Pedro OJEDA PAULLADA: el impacto de las competencias externas en la democracia interna de las organizaciones políticas……..132
3.26. Juan Manuel SÁNCHEZ MACÍAS: autodeterminación de las organizaciones políticas, derechos fundamentales y control de la democracia interna……..133
3.27. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: relevancia de las organizaciones políticas y legitimidad del control de la democracia interna. ……..140
3.28. Gustavo Andrés TRUJILLO CASTRO: democracia interna y selección de candidatos…….143
3.29. Eduardo VÍRGALA FORURIA: Democracia interna y procedimientos electivos……145
3.30. Daniel ZOVATTO: democracia interna como punto medio entre el derecho de los afiliados y la libertad de auto-organización de los partidos políticos…….152
3.31. Conclusiones……153

CAPÍTULO 4

EL MARCO NORMATIVO ESTATAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA…….155
4.1. Introducción……..……155
4.2. La Constitución Política de 1993……...…157
4.3. La Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas……..…164
4.3.1. Órganos electorales internos……..182

4.3.2. Supervisión y control del cumplimiento de las normas electorales……192
4.3.3. Periodo de realización del proceso de elecciones internas……212
4.3.4. Cargos y/o candidaturas sometidas a elecciones internas……224
4.3.5. Transparencia en el proceso electoral interno……230
4.3.6. Modalidades de elección interna……238
4.4. Las normas reglamentarias emitidas por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones……247
4.5. Conclusiones……250

CAPÍTULO 5

DEMOCRACIA INTERNA Y PARTIDOS POLÍTICOS: UNA REVISIÓN A LOS ESTATUTOS……253
5.1. Introducción……253
5.2. Avanza País – Partido de Integración Social……254
5.3. Acción Popular……258
5.4. Alianza para el Progreso……263
5.5. Democracia Directa……270
5.6. El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad……274
5.7. Frente Popular Agrícola Fía del Perú – Frepap……279
5.8. Fuerza Popular……281
5.9. Juntos por el Perú……284
5.10. Partido Aprista Peruano……286
5.11. Partido Democrático Somos Perú……289
5.12. Partido Nacionalista Peruano……291
5.13. Partido Popular Cristiano……293
5.14. Perú Libertario……297
5.15. Perú Nación……299
5.16. Perú Patria Segura……300
5.17. Peruanos por el Kambio……303
5.18. Podemos por el Progreso del Perú……304

5.19. Restauración Nacional……306
5.20. Siempre Unidos……309
5.21. Solidaridad Nacional……310
5.22. Todos por el Perú……..312
5.23. Unión por el Perú……..313
5.24. Vamos Perú……314
5.25. Conclusiones……317

CAPÍTULO 6

EL CONTROL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS POR PARTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES: UNA REVISIÓN A SU JURISPRUDENCIA……326

6.1. Introducción……326
6.2. Resolución 387-2018-JNE del 19 de junio de 2018 (Caso Huancavelica Sostenible – Gobierno Regional de Huancavelica): principio de jerarquía normativa interna. ……328
6.3. Resolución 0468-2018-JNE del 3 de julio del 2018 (Caso Partido Democrático Somos Perú – Municipalidad Distrital de Amotape, provincia de Paita, departamento de Piura): No exigencia de afiliación y requisito para ser miembro de un órgano electoral partidario……330
6.4. Resolución 482-2018-JNE del 3 de julio del 2018 (Caso Democracia Directa – Municipalidad Metropolitana de Lima): Legitimidad y oportunidad del control……334
6.5. Resolución 485-2018-JNE del 3 de julio de 2018 (Caso Juntos por el Perú – Municipalidad Metropolitana de Lima): Control documental y formal y primacía de la realidad……338
6.6. Resolución 494-2018-JNE del 3 de julio de 2018 (Caso Alianza para el Progreso – Municipalidad Provincial de Moyobamba, departamento de San Martín): reemplazo de candidatos electos e inadmisibilidad……340

6.7. Resolución 551-2018-JNE del 9 de julio del 2018 (Caso Movimiento Regional Renovación Tumbesina – Municipalidad Provincial de Zarumilla, departamento de Tumbes): Inexistencia de reglamentos electorales y democracia interna……342
6.8. Resolución 0566-2018-JNE de 9 de julio de 2018 (Caso Todos por el Perú – Municipalidad Distrital de Nueva Cajamarca, provincia de Rioja, departamento de San Martín): exclusión de candidatos posterior a la elección interna……343
6.9. Resolución 0571-2018-JNE del 9 de julio de 2018 (Caso Todos por el Perú – Municipalidad Metropolitana de Lima, departamento de Lima): La improcedencia como consecuencia del exceso de delegación……346
6.10. Resolución 580-2018-JNE del 9 de julio de 2018 (Caso Movimiento Acción Nacionalista Peruano – Municipalidad Distrital de Pariacoto, provincia de Huaraz, departamento de Áncash): control documental e insuficiencia de datos……..348
6.11. Resolución 0582-2018-JNE de 9 de julio de 2018 (Caso Partido Democrático Somos Perú – Municipalidad Distrital de Kunturkanki, provincia de Canas, departamento de Cusco): firmas de actas de elección por miembros del órgano electoral central……..…….350
6.12. Resolución 0635-2018-JNE de 11 de julio de 2018 (Caso Vamos Perú – Municipalidad Distrital de Uchiza, provincia de Tocache, departamento de San Martín): elecciones internas en las circunscripciones distintas……..……352
6.13. Resolución 0647-2018-JNE (Caso Poder Andino – Municipalidad Distrital de Taraco, provincia de Huancané, departamento de Puno): Inconsistencias internas en el contenido de las actas de elección……..……354
6.14. Resolución 0708-2018-JNE de 13 de julio de 2019 (Caso Fuerza Popular – Municipalidad Distrital de Jepelacio, provincia de Moyobamba, departamento de San Martín): improcedencia por alteración del orden de candidatos y designación por órgano competente…….355

6.15. Resolución 0712-2018-JNE de 13 de julio de 2019 (Caso Unión por el Perú – Municipalidad Distrital de San Rafael, provincia de Bellavista, departamento de San Martín): inexistencia de obligación de contar con órganos electorales descentralizados……359
6.16. Resolución 0716-2018-JNE de 13 de julio de 2018 (Caso Todos por el Perú – Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, provincia y departamento de Lima): plazo para la designación directa de candidatos……..……361
6.17. Resolución 0766-2018-JNE del 16 de julio de 2018 (Caso Todos Somos Ucayali – Municipalidad Distrital de Tahuania, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali): modalidad de elección por delegados y control documental……362
6.18. Resolución 0772-2018-JNE de 16 de julio de 2018 (Caso Nueva Amazonía – Municipalidad Distrital de Pachiza, provincia de Mariscal Cáceres, departamento de San Martín): inconsistencia de datos en el acta respecto de los miembros del comité……365
6.19. Resolución 0775-2018-JNE de 16 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Distrital de San Francisco de Cayrán, provincia y departamento de Huánuco): cuotas electorales y democracia interna……..367
6.20. Resolución 0786-2018-JNE de 16 de julio de 2018 (Caso El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad – Municipalidad Distrital de Hemilio Valdizán, provincia de Leoncio Prado, departamento de Huánuco): debida motivación y exclusión de candidatos……..371
6.21. Resolución 0836-2018-JNE de 18 de julio de 2018 (Caso Movimiento Político Hechos y No Palabras – Municipalidad Provincial de Huánuco): consignación de persona como candidato y miembro del comité electoral en el acta de elección interna……..……373
6.22. Resolución 0876-2018-JNE de 19 de julio de 2018 (Caso Alianza Para el Progreso – Gobierno Regional de Lima): acta de elecciones internas con fecha extemporánea e inadmisibilidad……375

6.23. Resolución 0887-2018-JNE de 19 de julio de 2018 (Caso El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad – Municipalidad Distrital de Aguas Verdes, provincia de Zarumilla, departamento de Tumbes): órganos electorales internos y participación de la mujer……..377
6.24. Resolución 0991-2018-JNE de 23 de julio de 2018 (Caso Perú Nación – Municipalidad Distrital de Ate, provincia y departamento de Lima): designación directa anterior a la elección interna……379
6.25. Resolución 1014-2018-JNE de 25 de julio de 2018 (Caso Democracia Directa – Municipalidad Provincial de Chiclayo, departamento de Lambayeque): inconsistencias en acta de elección interna presentada con escrito de subsanación……382
6.26. Resolución 1032-2018-NE (Caso Partido Popular Cristiano – Municipalidad Distrital de Huaso, provincia de Julcán, departamento de La Libertad): control documental y valoración de documentos que obran en otros expedientes……385
6.27. Resolución 1049-2018-JNE de 25 de julio de 2018 (Caso Alianza para el Progreso – Municipalidad Distrital de Bellavista, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca): interpretación de la afiliación como requisito de candidatura……386
6.28. Resolución 1055-2018-JNE del 25 de julio de 2018 (Caso Alianza para el Progreso – Municipalidad Distrital de Toro, provincia de La Unión, departamento de Amazonas): diversidad de actas de elecciones internas……389
6.29. Resolución 1090-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Provincial de Atayala, departamento de Ucayali): improcedencia por incongruencias entre secciones del acta del acta de elección interna……391
6.30. Resolución 1142-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Distrital de Nicolás de Piérola, provincia de Camaná, departamento de Arequipa): reordenación de oficio de lista de candidatos y primacía del acta de elecciones internas sobre solicitud de inscripción de lista……..….393
6.31. Resolución 1146-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Sentimiento Amazonense – Municipalidad Distrital de Mariscal Castilla, provincia

de Chachapoyas, departamento de Amazonas): suspensión del requisito estatutario de afiliación por órgano competente……395

6.32. Resolución 1147-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Democracia Directa – Municipalidad Distrital de Chalamarca, provincia de Chota, departamento de Cajamarca): subrogación de miembros del comité electoral debe estar prevista en el Estatuto……398

6.33. Resolución 1346-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Provincial de Moyobamba, departamento de San Martín): renuncia a participación proporcional en la lista de candidatos……400

6.34. Resolución 1347-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Fuerza Comunal – Municipalidad Distrital de Alonso de Alvarado, provincia de Lamas, departamento de San Martín): Valoración de acta presentada fuerza del plazo de subsanación……405

6.35. Resolución 1487-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Solidaridad Nacional – Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima): No obligatoriedad de inscripción de miembros del comité electoral……408

6.36. Resolución 1501-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Partido Popular Cristiano – PPC – Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima): Elecciones internas por órgano electoral competente……410

6.37. Resolución 1523-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Movimiento Político Dignidad Tumbesina – Gobierno Regional de Tumbes): Plazo máximo para modificación de las normas estatutarias……412

6.38. Resolución 1591-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Junín Sostenible con su Gente – Municipalidad Distrital de Pucará, provincia de Huancayo, departamento de Junín): Validación de modificación estatutaria no inscrita en el Registro de Organizaciones Políticas para el proceso de democracia interna……415

6.39. Resolución 1666-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Distrital de Mi Perú, Provincia Constitucional

del Callao): Alteración del orden de candidaturas por renuncia de candidatos…….…….419
6.40. Resolución 1691-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Juntos por el Perú – Municipalidad Distrital de Tamburco, provincia de Abancay, departamento de Apurímac): improcedencia por divergencia entre los miembros del Comité Electoral……..…….422
6.41. Resolución 1735-2018-JNE de 3 de agosto de 2018 (Caso Partido Aprista Peruano – Municipalidad Provincial de Chiclayo, departamento de Lambayeque): competencia para modificar los resultados del proceso de elección interna……425
6.42. Resolución 1766-2018-JNE de 3 de agosto de 2018 (Caso Perú Nación – Municipalidad Provincial de Ica, departamento de Ica): no adjuntar acta de elección de delegados no constituye causal de improcedencia……..427
6.43. Resolución 1941-2018-JNE de 7 de agosto de 2018 (Caso Patria Joven – Municipalidad Distrital de San Antonio, provincia de Huarochirí, departamento de Lima): Delegados no afiliados a la organización política……..……..……430
6.44. Resolución 1962-2018-JNE de 7 de agosto de 2018 (Caso Acción Popular – Gobierno Regional de Ica): Retiro de candidatos por nulidad parcial de proceso electoral interno que acarreó la proclamación de otra lista ganadora…….432
6.45. Resolución 2016-2018-JNE de 8 de agosto de 2018 (Caso Movimiento Regional Amazonenze Unidos al Campo – Municipalidad Distrital de Soloco, provincia de Chachapoyas, departamento de Amazonas): interpretación flexible de normas sobre requisito de afiliación……..……435
6.46. Resolución 2828-2018-JNE de 7 de setiembre de 2018 (Caso Vamos Perú – Gobierno Regional Callao): Exigencia de afiliación para ser miembro del Comité Electoral……..…..439
6.47. Resolución 2459-2018-JNE de 27 de agosto de 2018 (Caso Acción Popular – Gobierno Regional Callao): renuncia a la candidatura presentada antes del acto electoral interno……..……442
6.48. Conclusiones……..445

CONCLUSIONES.....447

RECOMENDACIONES.....456

BIBLIOGRAFÍA.....509

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1: Requisitos para la presentación de candidaturas a cargos públicos representativos previstos en la legislación electoral.
Cuadro 2: Regulación de la democracia interna en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas (vigente hasta el 27 de agosto de 2019).
Cuadro 3: Modificación del Artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas
Cuadro 4: Modificación del artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas
Cuadro 5: Impacto de la dación de la Ley N.° 28581 en la legislación electoral, hasta la dación de la Ley N.° 30673
Cuadro 6: Modificaciones al artículo 22 de la Ley de Organizaciones Políticas
Cuadro 7: Modificación al artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas sobre las candidaturas que deben ser sometidas a elección interna
Cuadro 8: Modificación al artículo 25 de la Ley de Organizaciones Políticas
Cuadro 9: Modificación al artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas
Cuadro 10: Modificaciones al artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas
Cuadro 11: Antigüedad en la afiliación exigida en el estatuto de Acción Popular para acceder a cargos directivos
Cuadro 12: Determinación de electores en procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos prevista en el estatuto de Alianza para el Progreso
Cuadro 13: Modalidad y determinación de electores en procesos de elección de autoridades partidarias previstas en el estatuto de Fuerza Popular

Cuadro 14: Determinación de los electores en los procesos de elección de cargos directivos en el estatuto de Perú Patria Segura
Cuadro 15: Regulación de los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos previstos en los estatutos de los partidos políticos
Cuadro 16: Regulación de los procesos de elección de cargos directivos (autoridades partidarias) previstos en los estatutos de los partidos políticos
Cuadro 17: Impacto de las recomendaciones en la legislación vigente

ABREVIATURAS

Const.	Constitución Política del Perú
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
TC	Tribunal Constitucional
ROP	Registro de Organizaciones Políticas
Sunarp	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
Art.	Artículo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
CCR	Comisión de Constitución y Reglamento
Exp.	Expediente

RESUMEN

Uno de los elementos fundamentales del sistema democrático representativo lo constituyen los denominados "*derechos a la participación política*". Si bien son considerados como derechos constitucionales de configuración legal, ello no enerva que tengan su origen y sustento en el principio-derecho de dignidad humana.

En el caso del derecho a ser elegido, se tiene que este, tal como se encuentra diseñado el ordenamiento jurídico peruano, solo puede ser ejercido a través de organizaciones políticas, debido a que no se admiten candidaturas independientes o individuales.

Atendiendo a ello, la Constitución Política de 1993 vigente establece un mandato de funcionamiento democrático de tales organizaciones políticas, labor que es delegada al legislador, que deberá implementar mecanismos que permitan velar por el cumplimiento de dicho mandato por parte de las organizaciones políticas, lo que involucra, desde luego, la intervención de los organismos del sistema electoral.

El presente trabajo tiene la finalidad de evaluar el marco normativo sobre democracia interna y cómo es que la doctrina y, en particular, las organizaciones políticas y las entidades públicas encargadas de velar por su cumplimiento (entiéndase, el Jurado Nacional de Elecciones Internas) entienden dicho término; ello con la finalidad de evaluar si tales normas resultaban suficientes para cumplir con el mandato constitucional antes citado; y plantear, como recomendación, reformas legislativas que se estimen necesarias y eficientes para alcanzar tal fin.

ABSTRACT

One of the fundamental elements of representative democracy is the rights to political participation. While they are considered constitutional rights of legal configuration, it cannot undermine that originate and support the principle of human dignity-law.

For the right to be elected must be this, as is designed Peruvian law, it can only be exercised through political organizations, because no independent or individual applications are supported.

The Constitution of 1993 establishes a mandate for democratic functioning of political parties; work is delegated to the legislator, who must implement mechanisms to ensure compliance with this mandate by political parties, involving, of course, the intervention agencies of The Electoral System.

This thesis aims to assess the current regulatory framework on internal democracy and how that doctrine and, in particular, political parties and public entities responsible for ensuring compliance understand that term; this in order to assess whether these rules are sufficient to meet the constitutional mandate; and propose, as a recommendation, legislative reforms necessaries and efficient to achieve this objective.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. Situación problemática

El problema que motiva el interés por desarrollar el presente proyecto de investigación radica en que, actualmente, nuestro ordenamiento jurídico vigente hasta el 27 de agosto de 2019, no cuenta con normas que permitan, de manera clara e indubitable tanto a nivel sustantivo como procedimental, velar por el cumplimiento de las normas existentes sobre democracia interna, sobre todo respecto de los procesos electorales de elección de autoridades como las Elecciones Generales, Regionales y Municipales.

1.2. Formulación del problema

Problema general: ¿Existían hasta el 27 de agosto de 2019 mecanismos normativos de control de la democracia interna de las organizaciones políticas?

Problema específico: ¿Los mecanismos normativos para el control de la democracia interna de las organizaciones políticas, previstos hasta el 27 de agosto de 2019, son efectivos para asegurar el respeto de los derechos de los afiliados, candidatos y ciudadanía?

1.3. Justificación de la investigación

Lamentablemente, las organizaciones políticas, sustentándose en su autonomía en tanto asociaciones sin fines de lucro [personas jurídicas de derecho privado], han considerado la exigencia del cumplimiento de estas normas como una injerencia indebida y arbitraria.

Por otro lado, se tiene al Jurado Nacional de Elecciones, que si bien han implementado mecanismos de control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, se considera que podría contarse con instrumentos más efectivos y eficaces que no se circunscriban a la realización de una verificación documental en un momento posterior a la propia realización del proceso de elección interna, en atención a la presentación de una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos.

Lo antes expuesto justifica la necesidad de efectuar un análisis en torno a la figura de la democracia interna, formulándose interrogantes sobre su importancia y utilidad y cómo proponer mecanismos y procedimientos que permitan, efectivamente, realizar el control del cumplimiento de estas normas que versan sobre la democracia interna de las organizaciones políticas de manera oportuna.

En síntesis, se considera que desde una perspectiva teórica, la presente investigación reviste de importancia, en la medida que permitirá aproximarse a una definición conceptual y normativa de lo que se debe entender como "*democracia interna*", ello a efectos de ampliar sus alcances a cuestiones adicionales a la mera realización de elecciones internas para la selección de candidatos a un proceso de elección popular, como las elecciones regionales y municipales.

Por su parte, en lo que respecta al ámbito práctico, la intención de la presente investigación consiste en advertir cómo, en los casos concretos y atendiendo a una estricta aplicación de las normas, se ha pretendido

garantizar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna existentes.

Por su parte, se considera que el presente estudio se encuentra dirigido a constituir un aporte para las organizaciones políticas, los afiliados a estas y, desde luego, para los organismos que integran el Sistema Electoral.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

Analizar si las normas vigentes hasta el 27 de agosto de 2019 permitían a los afiliados ejercer y obtener tutela de sus derechos de participación política.

1.4.2. Objetivos específicos

1.4.2.1. Conocer si es que a nivel de las leyes estatales vigentes hasta el 27 de agosto de 2019, se han previsto normas que permitan optimizar la dimensión procedimental de la democracia interna.

1.4.2.2. Conocer si a nivel de su regulación estatutaria, las organizaciones políticas se auto-imponen reglas adicionales a las previstas en la Ley de Organizaciones Políticas, que permitan optimizar la dimensión procedimental de la democracia interna.

1.4.2.3. Evaluar, a través de sus resoluciones, la actuación del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, respecto de la tutela de la democracia interna que dicho órgano jurisdiccional ha proveído.

1.4.2.4. Formular una propuesta normativa que permita asegurar mecanismos de control y promoción de la democracia interna de las organizaciones políticas.

1.5. Metodología

La presente investigación será fundamentalmente teórica o pura, también denominada descriptiva, en el sentido de que incidirá en un desarrollo dogmático de las distintas materias o tópicos que se encuentran involucrados en la democracia interna de las organizaciones políticas.

Ahora bien, ello no supone que no se utilice también la investigación interpretativa o analítica y crítica. Efectivamente, si bien la primera parte de la tesis pretende centrarse en un análisis doctrinario, también un elemento importante de la misma se concentra en el análisis de las normas vigentes hasta el 27 de agosto de 2019, lo que será contrastado con datos de la realidad que serán extraídos de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones emitidos en el marco del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018.

El método que, en concreto, se utilizará para el presente proyecto de investigación, será el inductivo, en la medida que se procurará, a partir de casos particulares presentados en el reciente proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, extraer conclusiones generales que puedan, en la mayor medida de lo posible, ser predicables respecto de todas las organizaciones políticas y en el mayor periodo de tiempo posible. Este método irá acompañado por el análisis, toda vez que para efectuar una investigación del presente tema "*democracia interna*", se tendrá que efectuar un "*estudio*" sobre los elementos que lo integran: organizaciones políticas, organismos electorales, afiliados, entre otros.

Por su parte, la técnica que se utilizará será fundamentalmente la observación.

CAPÍTULO 1
EL CONTROL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: UNA BREVE APROXIMACIÓN NORMATIVA HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

1.1. Introducción

Una de las primeras limitaciones, sino problemas, que se encontraron durante el desarrollo de la presente investigación, consiste en que la democracia interna de las organizaciones políticas en el ordenamiento jurídico peruano no tiene antecedentes o un profundo desarrollo normativo "*positivo*" - constitucional en la historia nacional.

Es posible sostener que las organizaciones políticas no han merecido mucha atención por parte del Poder Constituyente peruano, al menos en lo que respecta a las constituciones del siglo XIX. Son las últimas constituciones las que contendrán regulaciones específicas en torno a las organizaciones políticas.

Uno de los motivos que permitirían comprender esta ausencia de regulación normativa a nivel constitucional de las organizaciones políticas y, en consecuencia, de la democracia interna y, en concreto, de la exigencia de un comportamiento democrático; sería el que los derechos de participación política hayan sido concebidos como derechos fundamentales de configuración legal.

A este argumento de naturaleza estrictamente jurídica se podría adicionar otro de índole más, si cabe el término, social: el caudillismo. Se ha preferido, a efectos de la regulación constitucional de la concretización del derecho a ser elegido (sufragio pasivo), el individualismo, el personalismo, a lo ideológico o institucional. Así, se encuentra a lo largo de todas las constituciones peruanas, artículos y enunciados normativos que establecían los requisitos para acceder a determinados cargos públicos sometidos a elección, sin embargo, escasa será la regulación en torno a la forma cómo se podía acceder a dichos cargos.

Efectivamente, la regulación del proceso electoral y, en consecuencia, el mecanismo de elección y de presentación de candidaturas, fue una tarea encargada al legislador. Ahora bien, se debe reconocer que otro factor determinante de la prolongada ausencia de referencias constitucionales a las organizaciones políticas, radica en el tipo de elección indirecta que primó en el ordenamiento jurídico peruano hasta la Constitución de 1933.

Adviértase, también, que incluso la regulación constitucional existente hasta antes de la dación de la Ley 30905, "*Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas*"[1], hacía referencia a "*partidos políticos*", obviando que estos son solamente un tipo de organización política, puesto que también existen los denominados "*movimientos regionales o de alcance departamental*" y, hasta hace poco, existían también organizaciones políticas locales que se caracterizaban por su temporalidad[2].

---

[1] La referida Ley fue publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de enero de 2019. Al respecto, corresponde resaltar que el cambio de "*partidos políticos*" por "*organizaciones políticas*" en el extremo del artículo 35 de la Constitución Política de 1993 que establece la exigencia de funcionamiento democrático de los mismos, no se encuentra sustentado en el "*Dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 3186/2018-PE, que propone reformar el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas*", que fue el sustento para la aprobación de la Ley 30905.

[2] Efectivamente, mediante la *"Ley 30688, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente*", publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de noviembre de 2017, se eliminó la posibilidad de inscribir organizaciones políticas locales. Con ello, para los procesos posteriores a las Elecciones Regionales y Municipales 2018, ya no podrían inscribirse ni participar dicho tipo de organizaciones políticas, siendo la

No obstante el reconocimiento de la ausencia de disposiciones constitucionales "*positivas*" referidas a la democracia interna y, en general, a las organizaciones políticas; resulta de singular importancia efectuar dos (2) precisiones importantes:

a) Si se encuentran, en el desarrollo histórico-constitucional peruano, referencias en torno a materias o instituciones íntimamente relacionadas con el tema de investigación: la democracia interna de las organizaciones políticas. Efectivamente, si bien no existen referencias directas a las organizaciones políticas, sí existieron disposiciones o enunciados constitucionales sobre el derecho de asociación (que inicialmente era confundido con el derecho de reunión), los derechos de participación política (entendidos también como derechos de ciudadanía o derechos políticos en las primeras constituciones) y los tipos de elección (sufragio directo por elección por delegados, modalidad comprendida dentro de la Ley de Organizaciones Políticas para la realización de elecciones internas).

b) El hecho que las primeras constituciones peruanas no regularan a las organizaciones políticas, no supone en modo alguno que estas no hayan existido antes del reconocimiento de su existencia por parte del Poder Constituyente. Con las organizaciones políticas, entonces, se cumple aquello de que el Derecho no es más que la regulación u ordenación de una realidad preexistente, una reacción frente a un fenómeno social que ocurre en la realidad.

única excepción la prevista en la única disposición complementaria transitoria de la citada Ley, que precisó que esta (entiéndase, la Ley) no resultaría de aplicación para quienes ya hubiesen adquirido su kit electoral. Efectivamente, tal disposición transitoria establece lo siguiente:

> *"**ÚNICA. Excepción de la aplicación de la ley***
> *Lo previsto en el artículo 1 de la presente ley no resulta de aplicación para quienes hubiesen adquirido los formularios para la recolección de firmas de adherentes previstos en el artículo 5 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hasta la fecha de publicación de la presente ley".*

Dicho esto, se procederá a dar cuenta de las disposiciones constitucionales que se refieren a las organizaciones políticas, respecto de las cuales se realizarán algunos comentarios y reflexiones.

1.2. Las organizaciones políticas en la Constitución Política de 1933

Si se quisiera indagar por el origen constitucional "*positivo*" de la regulación de las organizaciones políticas, no resulta necesario remitirse a las constituciones emitidas durante el siglo XIX, sino a la Constitución de 1933.

Al respecto, cabe mencionar que dicha regulación constitucional no es ni amplia ni abundante en torno a sus competencias, tipos, mecanismos de inscripción, especialidad, finalidad o trascendencia para la optimización del principio democrático. Por el contrario, la primera disposición constitucional sobre las organizaciones políticas es precisa, concreta y "*negativa*".

Efectivamente, el artículo 53 de la Constitución Política de 1933 disponía lo siguiente:

> "**Art. 53º.-** El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política".

Sobre la base del citado artículo constitucional, corresponde resaltar lo siguiente:

a) Se hacía referencia a partidos políticos y no organizaciones políticas, lo que implicaría un desconocimiento de agrupaciones políticas de alcance departamental y local. No obstante, ello resulta comprensible en un contexto donde primaba el centralismo y la "*expansión*" de la presencia del Estado peruano en el territorio nacional aún era insipiente.

b) Se trataba de una disposición "*negativa*" en la medida que no señalaba qué se requería para el reconocimiento o inscripción de los partidos políticos. Se limitaba a señalar qué partidos políticos no tendrían reconocimiento legal.

c) Implementa materialmente una clasificación entre partidos políticos de hecho y partidos políticos de Derecho. Y es que el Poder Constituyente no desconocía que los "*partidos políticos de organización internacional*" realmente sean partidos políticos, sino que no los reconocía como tales para efectos del ordenamiento jurídico interno, pero en los hechos sus asociados libremente podían seguir "*haciendo política*". Dicho en otros términos, no les impedía constituirse como asociaciones, sino materialmente impedía a sus asociados el ejercicio de sus derechos de participación política a través de estas.

d) El Poder Constituyente implementaba mecanismos tendentes a "*eliminar*" a los "*partidos políticos de organización internacional*", ya que la sola afiliación supondría la imposibilidad del ejercicio del derecho de acceso a la función pública, debiendo resaltarse que la restricción constitucional no se circunscribía a los cargos sometidos a elección, sino a cualquier cargo o función pública. Efectuando un análisis retrospectivo de esta disposición constitucional, se considera que la restricción impuesta resultaba desproporcionada si se entiende para todo cargo o función pública, puesto que los cargos que no son sometidos a elección deben estar destinados a personas que puedan desempeñar, más allá de su afiliación o simpatías políticas, una función técnica y especializada. En ese sentido, bajo una óptica del predominio de la tecnocracia sobre la representación popular en algunos cargos, la anulación del derecho de acceso a la función pública de los afiliados a "*partidos políticos de organización internacional*" resulta desproporcionada.

Ahora bien, cabe mencionar que esta disposición constitucional responde a un contexto histórico particular: la "*necesidad*" de impedir el ingreso de corrientes "*ideológicas*" foráneas.

Para esa época, más allá del discurso y la teoría, lo cierto es que la democracia no era entendida como una cuestión de masas, sino de grupos y hasta de clases. En cierta medida, la política venía siendo administrada o dirigida bien por la aristocracia o por los mandos castrenses, pero un gran porcentaje de la población, hasta ese entonces, no había sido "*incorporada*" al debate público ni mostraba una participación activa en la política. Así, las reivindicaciones sociales, los sindicatos que enarbolaban estas, fueron poco a poco ganando posición en el debate político y en la población que, al final de cuentas, con un mecanismo de elección mediante sufragio directo y ya no por delegados, iba a terminar decidiendo la elección.

Así, el Poder Constituyente representaba el temor de aquella "*clase social*" temerosa de perder sus propiedades y, sobretodo, su poder e influencia en la toma de decisiones por parte del Estado.

1.3. Las organizaciones políticas en la Constitución Política de 1979

A diferencia de lo que ocurría con la Constitución Política de 1933, la Norma Fundamental de 1979 contendrá una regulación, si bien no profunda, sí más amplia sobre las organizaciones políticas.

Efectivamente, un primer elemento que debe destacarse es que el Poder Constituyente les atribuyó una tarea fundamental a los partidos políticos. Ello se evidencia de lo dispuesto en el artículo 68, que indicaba lo siguiente:

> "**Art. 68.** 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".

Conforme puede advertirse, la Constitución de 1979 le imponía a los partidos políticos una función de suma trascendencia en todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho: la de expresar el pluralismo ideológico-democrático y permitir el ejercicio de los derecho de participación política de la ciudadanía.

Aquí puede apreciarse cómo los partidos políticos se erigen en el instrumento a través del cual la ciudadanía ejercerá —no de manera exclusiva ni excluyente— sus derechos a la participación política, especial y sobre todo su derecho a ser elegida o al sufragio pasivo.

Lo expuesto en el párrafo anterior se vincula directamente con lo dispuesto en el artículo 69, que establecía lo siguiente:

> "**Art. 69.** 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".

El artículo citado demuestra una clara intención del Poder Constituyente de configurar los derechos de participación política, especialmente el derecho a ser elegido, como derechos constitucionales de configuración legal y de ejercicio colectivo. Ciertamente, bajo determinados requisitos, todos los ciudadanos se encontrarían en capacidad de ser elegidos, pero para poder ejercer dicho derecho necesariamente tendrían que representar intereses colectivos. De ahí que la disposición constitucional señalase que correspondía a los partidos políticos presentar candidatos en cualquier proceso de elección popular.

Se contempla la posibilidad de que *agrupaciones no partidarias* puedan presentar candidatos, aunque ello en nada enerva la dimensión colectiva del derecho a la participación política ni la existencia de ideologías o planes de gobierno. Y es que no debe perderse de vista que lo que se procura optimizar es un debate organizado, ordenado, representativo, pero sobretodo permanente, que trascienda al proceso electoral; y eso se logra no con agrupaciones no partidarias que se crean con una exclusiva finalidad electoral, sino con organizaciones que subsisten al proceso y que colaboran y supervisan la gestión de los gobernantes.

Ahora bien, si los partidos políticos son tan trascendentes para la consolidación del principio democrático y constituyen canales para el ejercicio de derechos fundamentales, resulta no solo razonable o deseable sino imperativo, que el Estado promueva la creación de partidos políticos representativos de los intereses de la población, así como que colabore y facilite su desarrollo.

Por tal motivo, el Poder Constituyente establecía lo siguiente:

> "**Art. 70.** 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.
>
> **Art. 71.** Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito los medios de comunicación social de propiedad del Estado".

Destacan de tales disposiciones constitucionales el compromiso de respeto al principio-derecho de igualdad entre organizaciones políticas que asume el Estado. Asimismo, se consagraba a nivel constitucional, materialmente, la franja electoral, ya que se contemplaba el acceso gratuito a los medios de comunicación de propiedad del Estado durante la campaña electoral.

Con relación al acceso gratuito a los medios de comunicación de propiedad del Estado, es preciso mencionar lo siguiente:

a) El acceso gratuito a los medios de comunicación se circunscribía únicamente a las elecciones generales (si bien se establecía como parámetro de asignación y distribución de los tiempos a las elecciones parlamentarias, estas se llevaban de manera conjunta con las elecciones presidenciales). Ello encuentra sentido en un contexto histórico en el cual aún no se interiorizaba la importancia de un real proceso de descentralización política que supone elección directa de sus representantes.

b) El acceso gratuito a los medios de comunicación solamente se daba en el marco de un proceso electoral. Es decir, no se contemplaba un financiamiento público o un acceso gratuito "*permanente*", esto es, que comprenda el periodo no electoral.

c) El acceso gratuito a los medios de comunicación se circunscribía a los medios de comunicación social del Estado, esto es, no comprendía a los medios de comunicación de propiedad privada.

d) Si bien el Poder Constituyente indicaba que no daría trato preferente a partido político alguno, señalaba que la distribución de los tiempos entre las organizaciones políticas en los medios de comunicación, se daría en proporción de los resultados obtenidos por estas en las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. ¿Ello suponía acaso una transgresión al principio-derecho de igualdad? Sin perjuicio de la regulación legal, se puede establecer una división entre los partidos políticos que participaron en las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores y los partidos políticos que no participaron en ellas, sea por decisión propia o porque no se encontraban inscritos en ese momento. ¿Los partidos políticos que no se encontraban inscritos en las últimas elecciones tendrían acceso gratuito a los medios de comunicación de propiedad del Estado? Ya en lo que respecta al criterio

de distribución de los tiempos en los medios de comunicación, cabría preguntarse qué es lo que procuraba el Poder Constituyente: ¿permitir la creación de más organizaciones políticas, generando mayor diversidad de propuestas a la ciudadanía, motivo por el cual merecían y debían ser difundidas? O ¿fortalecer a las organizaciones políticas existentes, procurando combatir la atomización de las organizaciones políticas, orientándose hacia un sistema de pocas organizaciones políticas, pero fortalecidas institucionalmente para evitar que esta ausencia de "*ofertas políticas*" genere o agudice el desinterés de la ciudadanía en la política?

Finalmente, se encontrará en la Constitución Política de 1979 una regulación adicional referida a las organizaciones políticas: ante quién se inscriben. El artículo 294 de la Constitución disponía lo siguiente:

> "**Art. 294.** El Registro Electoral y el Registro de Partidos Políticos dependen del Jurado Nacional de Elecciones. La ley establece su organización y función".

Aquí se aprecia la creación, en el ámbito constitucional, de un registro especializado para las organizaciones políticas, el mismo que sería administrado no por Registros Públicos, sino por el Jurado Nacional de Elecciones.

1.4. Las organizaciones políticas en la Constitución de 1993

La Constitución vigente, si bien no destina tantos artículos a la regulación de las organizaciones políticas como la Constitución de 1979, sí se aproxima mucho más en torno a sentar las bases para lo que será el establecimiento, a nivel normativo, de normas relativas al control de la democracia interna.

Ciertamente, el artículo 35 de la Constitución vigente establece lo siguiente:

> "**Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.
> Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.
> El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.
> Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto"[3].

La redacción de la norma constitucional coloca de manera directa a las organizaciones políticas como instrumentos que posibilitan el ejercicio del derecho a la participación política de los ciudadanos. Asimismo, la norma vigente les atribuye una finalidad más concreta: coadyuvan en el proceso de formación y manifestación de la voluntad popular que, vale mencionarlo, no se limita o circunscribe a las urnas, sino que se encuentra presente siempre en el devenir histórico, en la vida misma del Estado.

Siendo esto así, el Poder Constituyente atribuye a las organizaciones políticas una finalidad que trasciende a los procesos electorales y justifica la existencia y permanencia de las organizaciones políticas en etapa no electoral, precisamente porque coadyuvan a la formación de la opinión

---

[3] El artículo 35 de la Constitución Política de 1993 fue modificado por la Ley 30905, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de enero del 2019. La redacción originaria del citado precepto normativo establecía lo siguiente:

> *"**Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.*
> *La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general".*

pública y se erigen en un espacio de diálogo e intercambio de opiniones y debate público de la realidad social, económica y política del país.

Pero más allá de la finalidad constitucional que se le atribuya a las organizaciones políticas y que el Poder Constituyente le encargue dicha función reguladora al legislador, debe resaltarse el hecho de que se considere como un bien constitucionalmente relevante la necesidad de contar con mecanismos que aseguren el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, lo cual se encuentra íntima y directamente relacionado con el control de la democracia interna de las organizaciones políticas, que es el tema de la presente investigación.

Adicionalmente a la exigencia de un funcionamiento democrático por parte de las organizaciones políticas, la Constitución Política destaca también otro elemento trascendental: la optimización del principio de transparencia por parte de las organizaciones políticas en lo que respecta a sus fuentes de financiamiento.

Finalmente, este artículo constitucional hace referencia, como ocurrió con la Constitución de 1979, al acceso gratuito a los medios de comunicación de propiedad del Estado. ¿Cómo así se tiene franja electoral en los medios de comunicación "*privados*"? El Estado ha entendido que como los medios de comunicación utilizan el espacio electromagnético, que es de titularidad del Estado, entonces cabe imponerles a los medios de comunicación la carga de difundir propaganda electoral de las organizaciones políticas.

Se debe destacar también que, a diferencia de lo que ocurrió con la Constitución de 1979, que delimitó los alcances del acceso gratuito a los medios de comunicación a las elecciones generales, en la Constitución vigente no existe de manera expresa una regulación similar. Por el contrario, el artículo 35 de la Constitución Política dispone que "*Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto*".

Lo antes señalado implica la prohibición, a nivel constitucional, que las organizaciones políticas puedan contratar con los recursos obtenidos por el financiamiento privado, la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos. De esa manera, se tiene que la propaganda electoral para cualquier tipo de proceso (elecciones nacionales, regionales o locales) será solventada con financiamiento público indirecto.

En lo que respecta al registro, el artículo 178 de la Constitución vigente, tal como lo hiciera la Constitución de 1979, le atribuye la competencia para administrar y custodiar el Registro de Organizaciones Políticas al Jurado Nacional de Elecciones.

Con relación a la Constitución de 1993, habría que adicionar que es la primera y, hasta ahora, la única, que contempla un enunciado más abierto y omnicomprensivo respecto a las organizaciones políticas. Y es que, a diferencia de lo que pasaba con las Constituciones de 1933 y 1979, la Constitución vigente deja de lado la palabra "*partido político*" por la de "*organizaciones políticas*", y hace referencia a "*partidos*" como un tipo o ejemplo de organización, pero no como el único tipo de organización política.

Ello no solo supone una concepción abierta de organizaciones políticas, sino que además implica un tendencia inclusiva, puesto que reconoce otros espacios de participación política mucho más cercanos a las realidades sociales, económicas y, desde luego, políticas, de las distintas zonas del país, y que difieren en necesidades e intereses. Es el caso de las organizaciones políticas de alcance regional o departamental y, hasta no hace mucho, a las organizaciones políticas locales; las cuales no habían sido previstas ni atendidas por las constituciones anteriores.

Esta noción más abierta y el reconocimiento de la diversidad del país, de la población, responde también, al menos en el marco de una constitución formal, a una vocación descentralizadora de la Constitución vigente. Si bien en los hechos, en el ámbito de la realidad constitucional, la descentralización, o, por lo menos, la "*regionalización*" es un proceso

inacabado cuya construcción recién comienza en el 2002, con la realización de las primeras elecciones regionales, ya la Constitución de 1993, desde su aprobación planteaba las directrices en torno a las autonomía política, económica y administrativa, de los gobiernos locales y regionales cuyas autoridades, al provenir de elecciones populares, también podrían provenir de organizaciones políticas que reivindicasen intereses o proyectos regionales, siempre que ello no supusiera una transgresión al principio de unidad del Estado.

1.5. Conclusiones

Conforme ha podido apreciarse, la atención del Poder Constituyente en las organizaciones políticas no ha sido un elemento recurrente en la historia de las constituciones peruanas, advirtiéndose incluso que, cuando se ha positivizado su regulación, se han establecido lineamientos o parámetros generales en torno a sus fines y deberes constitucionales que se le imponen.

En ese marco, se aprecia que es recién con la Constitución Política de 1993 que se instauran a nivel del derecho "*positivo*" las bases para el establecimiento de mecanismos normativos de control o supervisión del cumplimiento de las normas sobre democracia interna por parte de las organizaciones políticas, normas que, vale mencionarlo, no existían antes en virtud de que se consideraba que, al ser las organizaciones políticas personas jurídicas de derecho privado, no debería existir un control tan intenso en su actuación interna, que debía encontrarse regida únicamente por sus estatutos.

Así, será recién con la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1 de noviembre de 2003, que se establecerán de manera detallada y relativamente amplia, normas destinadas a optimizar el principio democrático al interior de las organizaciones políticas. Sin embargo, y esto será algo de lo que se adolece

hasta el 27 de agosto de 2019 y es lo que motiva el presente trabajo de investigación, no se cuenta, a nivel legal, con mecanismos que permitan el control y la sanción del incumplimiento de dichas normas, así como tampoco con procedimientos que le permitan a los órganos jurisdiccionales electorales, proveer una tutela efectiva y eficaz a los derechos de los afiliados.

CAPÍTULO 2
LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS COMO INSTRUMENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A SER ELEGIDO

2.1. Introducción

El artículo 2, numeral 17, de la Constitución Política de 1993, reconoce que:

> "**Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:
> […]
> 17. 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, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum".

En concordancia con el reconocimiento del citado derecho fundamental a la participación, no solo en la vida política, sino también en otros ámbitos como la economía y la cultura; el artículo 31 de la Constitución Política, ubicado en el Capítulo III - "*De los derechos políticos y los deberes*", también del Título I, denominado "*De la persona y de la sociedad*" (dentro del cual se encuentra también el artículo 2), establece lo siguiente:

> "**Artículo 31.-** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.
> Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.
> Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.
> El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.
> La Ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.
> Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos".

Atendiendo a lo dispuesto en las normas constitucionales, podría sostenerse que los derechos de participación política reconocidos en la Constitución pueden ser clasificados, como bien lo sugiere la Ley N.° 26300, "*Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*", en dos grandes categorías:

a) Derechos de participación política propiamente dichos, y,
b) Derechos de control ciudadano.

Dicha ley contempla entre los derechos de participación ciudadana, a la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa en la formación de leyes, al referéndum, la iniciativa en la formación de ordenanzas, así como otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente. No obstante, se considera que también debe considerarse como un derecho de participación uno de los derechos de configuración compleja más relevantes de toda democracia representativa: el derecho de sufragio.

Ahora bien, respecto del derecho de sufragio, cabría formular las siguientes apreciaciones:

a) Se trata de un derecho de configuración compleja, en la medida que comprende a dos derechos fundamentales: el derecho a elegir (sufragio activo) y el derecho a ser elegido (sufragio pasivo).
b) El sufragio, en su dimensión activa, no solo se erige como un derecho fundamental, sino que se constituye a su vez como un deber constitucional que permite consolidar el principio democrático.

Con relación al derecho a elegir, es decir, del derecho al voto o al sufragio activo, el Tribunal Constitucional ha manifestado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 0030-2005-AI/TC, lo siguiente:

> "63. El derecho fundamental de sufragio activo se manifiesta a través del voto (tercer y cuarto párrafos del artículo 31º de la Constitución), y **su titularidad se encuentra reservada a los ciudadanos, es decir, a los mayores de 18 años, y siempre que dicha ciudadanía se encuentre inscrita en el registro electoral correspondiente** (artículo 30º de la Constitución). Es así que la suspensión de la ciudadanía por cualquiera de las causales previstas en el artículo 33º de la Norma Fundamental, da lugar a la suspensión del ejercicio del derecho de voto" (Énfasis agregado).

En la referida sentencia, el Tribunal Constitucional también desarrolla lo que considera como garantías inherentes al derecho al voto. Efectivamente, en el fundamento jurídico 64 se describen los alcances del carácter personal del sufragio, al manifestar lo siguiente:

> "64. De conformidad con el artículo 31º de la Constitución, el derecho de voto goza de las siguientes garantías inherentes a la delimitación de su contenido protegido:
> **a) Es personal: Debe ser ejercido directamente** y, en ningún caso, a través de interpósita persona.
> Los demandantes han alegado que dado que el derecho de sufragio
>
> > [t]iene **naturaleza personal**, no [es] posible (...)que un derecho con tales alcances pueda convivir con una ley que establezca un condicionamiento respecto de la participación de un determinado partido político del Congreso. (sic).
>
> La manifiesta ausencia de nexo lógico entre aquello que protege el requerimiento constitucional de que el voto sea personal, y este alegato de los demandantes, releva a este Tribunal de mayor análisis sobre el particular"[4] (Énfasis agregado).

[4] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente 0030-2005-PI/TC.

Asimismo, el intérprete final de la Constitución Política, en la sentencia recaída en el Expediente 00030-2005-PI/TC, desarrolla las garantías de igualdad y libertad del voto:

> "64. De conformidad con el artículo 31º de la Constitución, el derecho de voto goza de las siguientes garantías inherentes a la delimitación de su contenido protegido:
> (…)
> **b) Es igual:** Esta característica deriva del mandato previsto en el artículo 2º, iniciso 2, de la Constitución, conforme al cual ninguna persona puede ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
> **Siendo el derecho de voto una garantía institucional para la estabilidad y la convivencia armónica en una sociedad democrática, en modo alguno puede justificarse la restricción en su ejercicio por causas carentes de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad**. Por el contrario, dichas restricciones deben ser en todos los casos valoradas bajo el imperio del principio *pro homine,* de manera tal que toda interpretación debe encontrarse orientada a procurar el ejercicio pleno del derecho.
>
> **c) Es libre: Esta característica del derecho de voto merece un análisis conjunto con su obligatoriedad hasta los setenta años.** La libertad inherente al derecho de voto debe ser comprendida en el sentido de que a nadie pueda conminarse a que se manifieste en un determinado sentido, de manera tal que su orientación sea consecuencia de una meditación personalísima, **espontánea** (artículo 176º) y responsable entre las distintas opciones posibles. La **decisión**, consiguientemente, jamás puede ser consecuencia de algún grado de incidencia previa sobre la libertad de conciencia (artículo 2º, inciso 3) ni menos aún sobre la integridad física, psicológica o moral (artículo 2º, inciso 1).
> Sin embargo, **en aras de forjar una identidad ciudadana con los principios consubstanciales a la participación política y la democracia, el constituyente no solamente ha estatuido el voto como un derecho, sino como un deber**, de modo tal ha optado por estatuir el voto obligatorio, dando lugar a que, sin perjuicio de lo expuesto, ante la ausencia de causas justificadas, pueda derivarse alguna sanción administrativa por no acudir a las urnas" (Fundamento Jurídico 64) (Énfasis agregado).

Un elemento fundamental para salvaguardar, precisamente, la libertad en el ejercicio del derecho al voto, lo constituye la garantía del voto secreto; la que debiera predicarse no solo respecto de los procesos de elección de cargos públicos

representativos, sino también de autoridades partidarias. Con relación al "*voto secreto*", el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 64 de la sentencia recaída en el Expediente 00030-2005-PI/TC antes mencionada, señaló lo siguiente:

> "64. De conformidad con el artículo 31º de la Constitución, el derecho de voto goza de las siguientes garantías inherentes a la delimitación de su contenido protegido:
> (…)
> **d) Es secreto: Nadie puede ser obligado a revelar, sea con anterioridad o posterioridad al acto de sufragio, el sentido del voto.** Este componente del derecho al voto deriva, a su vez, del derecho fundamental de toda persona a mantener reserva sobre sus convicciones políticas (artículo 2º, inciso 18), y constituye una garantía frente a eventuales intromisiones tendentes a impedir que se forje una elección libre y espontánea" (Énfasis agregado).

De ello se desprende que el derecho de sufragio activo es un derecho de configuración legal que se "*adquiere*" no solo por el acaecimiento de un hecho objetivo como la mayoría de edad, sino que exige necesariamente la inscripción previa en un registro —en el caso peruano, en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil—, que lo identificará como elector.

Podría presentarse el escenario de que exista un registro civil que garantice el derecho a la personalidad jurídica y a la identidad de las personas (mayores de edad o no), y otro registro electoral que tenga por finalidad, valga la redundancia, de garantizar el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo (de elegir y ser elegido) de los que figuren en dicho registro, y, en general, cualquier derecho a la participación política de los ciudadanos. En un escenario en el que el voto fuese voluntario, este podría ser el ideal, porque los ciudadanos tendrían plena discrecionalidad para decidir si se inscriben o no ante el registro electoral, siendo que, de inscribirse, solo en dicho supuesto podría proponerse el surgimiento de la doble dimensión de derecho-deber constitucional de sufragio activo, en el sentido de que la inscripción voluntaria en el registro electoral implicaría, a su vez, la asunción del deber de emitir su voto.

En el Perú solo se cuenta con un organismo constitucional autónomo: el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Dicho registro no solo es el encargado de proveer las condiciones para el ejercicio y salvaguarda de los derechos a la personalidad jurídica y a la identidad de las personas, independientemente de su edad; sino que también es el encargado de elaborar el padrón electoral, el mismo que se determina en función del registro de identidad, que tiene una vocación eminentemente "*civil*". Es decir, en el Perú se fusiona lo "*civil*" con lo "*electoral*", surgiendo de manera automática el "*deber constitucional*" de sufragar, no existiendo la posibilidad del ciudadano de negarse a ser incorporado en dicho padrón electoral.

Por su parte, respecto del derecho a ser elegido, es decir, del sufragio pasivo, se estima que se trata de un derecho fundamental de configuración legal y de ejercicio colectivo e institucional. Dicho en otros términos, las condiciones para el ejercicio del derecho son institucionales y no solo se circunscriben a los individuos.

Respecto del derecho a ser elegido, cabe hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, que indica lo siguiente:

> "**Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.
> (…)".

La redacción del artículo 35 de la Norma Fundamental pareciera habilitar el ejercicio individual del derecho a ser elegido, ya que hace referencia a un ejercicio individual o a través de organizaciones políticas. Sin embargo, dicha lectura resultaría insuficiente si no se procede a efectuar una remisión a las normas que regulan los procesos electorales de elección de autoridades, máxime si, cabe recordarlo, el derecho a ser elegido, como los demás derechos a la participación política, son derechos constitucionales de configuración legal.

En ese sentido, cabe hacer referencia a lo dispuesto en las respectivas leyes que regulan los distintos tipos de procesos electorales, es decir, los procesos de elecciones generales (que comprende la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Congresistas de la República y representantes peruanos ante el Parlamento Andino), de elecciones regionales y de elecciones municipales.

En el cuadro siguiente se sistematizan las normas que regulan la forma de presentación de candidaturas y que evidencian que, efectivamente, para ejercer el derecho a ser elegido se requieren de organizaciones políticas:

Cuadro 1:
Requisitos para la presentación de candidaturas a cargos públicos representativos previstos en la legislación electoral

Cargo	Norma	Enunciado normativo
Presidente y Vicepresidente de la República	Ley 26859, "*Ley Orgánica de Elecciones*"	"***Artículo 104.-*** *Los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, sean de un Partido, Agrupación Independiente o Alianza, solicitan su inscripción en una sola y misma fórmula.* *La denegatoria de inscripción del candidato a la Presidencia implica la de los candidatos a las Vicepresidencias de la misma lista. Si la denegatoria es sólo de uno de los dos candidatos a la Vicepresidencia, se inscribe al candidato a la Presidencia y al otro candidato a la vicepresidencia. El candidato a la Vicepresidencia cuya candidatura fue denegada, podrá ser reemplazado hasta el tercer día después de comunicada la denegatoria*".

		"***Artículo 109.*** *Cada partido político o alianza electoral registrada en el Jurado Nacional de Elecciones, puede solicitar la inscripción de una sola fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones. El candidato que integre una fórmula ya inscrita no puede figurar en otra.* *Las fórmulas de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República admitidas, se publican en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones y en los paneles de los Jurados Electorales Especiales, en un plazo que no exceda el día calendario siguiente a la emisión de la resolución de admisión correspondiente.* *Las fórmulas de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República admitidas son publicadas, bajo responsabilidad del Jurado Electoral Especial competente, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario antes del día de la elección*".
Congresistas de la República	Ley 26859, "*Ley Orgánica de Elecciones*"	"***Artículo 115.*** *Cada partido político o alianza electoral de alcance nacional, inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones solo puede inscribir una lista de candidatos al Congreso de la República en cada distrito electoral ante el Jurado Electoral Especial correspondiente, equivalente al número de congresistas que se ha previsto elegir en este. En aquellos distritos electorales para los cuales se ha previsto elegir menos de tres congresistas, se debe inscribir una lista con tres candidatos.* *El candidato que integra una lista inscrita no puede figurar en otra.* *El plazo para la presentación de la solicitud de inscripción de las listas vence ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones.* *(…)*".

		"***Artículo 117.-*** *La solicitud de inscripción de una lista debe indicar el orden de ubicación de los candidatos. Dicha solicitud lleva la firma de todos los candidatos y la del personero del Partido, Agrupación Independiente o Alianza, inscrito en el Jurado Nacional de Elecciones*".
Gobernador, Vicegobernador y consejeros regionales.	Ley 27683, "*Ley de Elecciones Regionales*"	"***Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos*** *Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la fórmula y la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.* *La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios.* *La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:* *1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres.* *2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.* *3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).* *Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.* *La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección.* *El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo*".

Alcalde y regidores	Ley N.° 26864, "*Ley de Elecciones Municipales*"	"***Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos*** *Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.* *La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:* *1. Nombre de la Organización Política o Alianzas Electorales nacional, regional o local.* *2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real.* *3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.* *4. Acompañar una propuesta de Plan de Gobierno Municipal Provincial o Distrital según corresponda, la cual será publicada, junto con la lista inscrita por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.* *5. El candidato que integre una lista inscrita no podrá figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción, así como tampoco podrá postular a más de un cargo*".

Lo señalado en las normas legales anteriores permiten arribar a una conclusión clara y directa: en ninguno de los procesos de elección de autoridades que se realizan en los tres niveles del Estado unitario y descentralizado (nacional, regional o departamental y municipal) no cabe la presentación de candidaturas individuales, toda vez que estas

necesariamente tienen que presentarse de manera colectiva, específicamente, a través de organizaciones políticas[5].

Es precisamente la constatación de la configuración legal del ejercicio colectivo e institucional del derecho a ser elegido, lo que conduce a la conclusión de que las organizaciones políticas se erigen como aquel instrumento que utilizan los ciudadanos, entre otras cosas, para ejercer dicho derecho de participación política también entendido como sufragio pasivo.

2.2. Aproximación a una definición.

El artículo 1 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, contiene una definición de los partidos políticos a partir de sus fines y su naturaleza jurídica. En su definición normativa resalta su trascendencia a los procesos electoral, es decir, que los partidos políticos son más que una mera maquinaria electoral; así como su naturaleza de personas jurídicas de derecho privado.

Efectivamente, en el citado artículo 1 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Política, se define a los partidos políticos de la siguiente manera:

---

[5] Hasta antes de la emisión de la "*Ley N.° 30688, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente*", publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de noviembre de 2017, era posible, en el marco de las elecciones municipales, se presenten listas de candidatos promovidas por organizaciones políticas locales, por agrupaciones independientes o apoyadas por un porcentaje de los electores. Efectivamente, el artículo 11 de la Ley 26864, "*Ley de Elecciones Municipales*", derogado por el artículo 3 de la Ley 30688 antes mencionada, disponía lo siguiente:

> *"**Artículo 11.-** Las candidaturas que no sean patrocinadas por un partido político debidamente inscrito deben presentar, para su inscripción, en forma individual, una relación de adherentes que no sea menor al 2,5% del total de electores hábiles de la circunscripción provincial o distrital donde postulen, según corresponda. Deben efectuar la presentación de las listas de adherentes para la respectiva comprobación de la autenticidad de las firmas, según lo dispuesto en el artículo precedente, en los lugares donde existan las facilidades respectivas y según lo disponga el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil".*

> "**Artículo 1.- 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 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 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 estos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley".

Sin perjuicio de las precisiones que se formulen más adelante, cabe mencionar que los "*partidos políticos*" no son las únicas organizaciones políticas que existen y se encuentran reconocidas como tales por nuestro ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de ello, es posible sostener que las organizaciones políticas no son más que asociaciones que tienen una particularidad: son inscritas ante un registro especial.

En el Perú existe un organismo público descentralizado denominado Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp). Este es el organismo ante el cual se inscriben las personas jurídicas de derecho privado, entre ellas, las asociaciones, las sociedades anónimas, entre otras. Para que las personas jurídicas puedan realizar determinados actos como adquirir bienes, recibir financiamiento o abrir cuentas bancarias, requieren estar previamente constituidas e inscritas como tales ante la Sunarp.

Sin embargo, en el caso de las organizaciones políticas, estas no se inscriben ante la Sunarp, sino ante el Registro de Organizaciones Políticas que, por mandato constitucional, administra el Jurado Nacional de Elecciones.

Ahora bien, ¿qué es lo que distingue a una asociación para que ser considerada como una organización política? Y es que la "*participación en los asuntos del país*" se erige como una referencia tan genérica que cualquier asociación que tenga por objeto debatir sobre asuntos de interés público —piénsese en el caso de los organismos no gubernamentales que proporcionan asistencia social, reflexionan sobre la reforma institucional del país o se encargan de la defensa del medio ambiente—, podría ser considerada como una organización política.

Es más, podría sostenerse que siendo el ser humano un "*animal político*" y la Constitución una norma jurídico-política, su accionar, sobre todo ante el Estado, así como la concretización de la Constitución, no es más que convertir lo político en jurídico y, en consecuencia, cualquier ejercicio individual o asociado de los derechos fundamentales, supondría la material intervención en los asuntos del país.

Sin embargo, se estima que lo que diferencia a las organizaciones políticas del resto de las asociaciones o personas jurídicas sin fines de lucro, es la capacidad de las primeras para participar en los procesos electorales de elección de autoridades. Este elemento es lo que determinará la aplicación de requisitos de inscripción distintos y que esta (entiéndase, su inscripción) se realice ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones y no así ante la Sunarp.

Debe resaltarse el hecho de que las organizaciones políticas no agotan ni su finalidad ni su actividad en su participación en los procesos electorales, sino que el rol que cumplen en el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho trasciende a la mera presentación de listas de candidatos, puesto que también participan activamente y de manera continua en el debate y reflexión sobre asuntos de interés público, así como en la supervisión responsable del accionar de las autoridades, convirtiéndose en un canal de participación ciudadana, así como un instrumento necesario de consolidación y supervivencia del principio democrático.

2.3. Finalidad.

Si se remite únicamente al enunciado del artículo 35 de la Constitución Política, se llegaría a la conclusión de que las organizaciones políticas tienen por finalidad constituirse en instrumentos necesarios para el ejercicio del derecho a ser elegido de los ciudadanos, derecho que solo podría ser ejercido a través de la participación en procesos electorales, lo que puede materializarse, por lo general, solo a través de las citadas organizaciones políticas.

Sin embargo, el propio legislador entiende que la finalidad de las organizaciones políticas va mucho más allá de los procesos electorales. Así, el artículo 2 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, dispone lo siguiente:

> "**Artículo 2.- Fines y objetivos de los partidos políticos**
> Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:
> a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.
> b) Contribuir a 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.
> c) Formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.
> d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.
> e) Realizar actividades de educación, formación, capacitación, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas
> f) Participar en procesos electorales.
> g) Contribuir a la gobernabilidad del país.
> h) Realizar actividades de cooperación y proyección social.
> i) Las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por la presente ley".

En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Organizaciones Políticas, el Tribunal Constitucional, respecto de los fines constitucionales de las organizaciones políticas, ha mencionado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 0003-2006-PI/TC lo siguiente:

> "28. El artículo 43° de la Constitución califica a la República peruana como democrática. En efecto, Constitución y Democracia, son dos factores que se condicionan de modo recíproco, al extremo de que con verdad inobjetable se ha sostenido que la Constitución bien podría ser definida como la *juridificación* de la democracia. La Constitución es la expresión jurídica de un hecho político democrático, pues es la postulación jurídica de la voluntad del Poder Constituyente, como un *totus* social en el que subyace el pluralismo ejercido en condiciones de igualdad.
>
> En ese sentido, **el principio democrático no sólo fundamenta el Estado social y democrático de derecho, en general, sino que, de 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.**
>
> […]
>
> 30. Tal como expresa el artículo 35º de la Constitución**, los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Representan el tránsito de una concepción individualista a una idea comunitaria y social de la representación. Por ello, son pilar fundamental como expresión del pluralismo político y democrático organizado**.
>
> El Estado Constitucional surge y se explica como el resultado de una opción libre y plural de varias posibilidades. En otras palabras, el pluralismo representa el espacio de libertad para la toma de decisiones que legitima el orden valorativo plasmado en la Constitución. En razón de ello, Tribunal Constitucional considera al valor del pluralismo como inherente y consubstancial al Estado social y democrático de derecho.
>
> **Los partidos políticos, como expresión de un pluralismo organizado, tienen por función, entre otras, evitar que la legitima pero atomizada existencia de intereses al interior de la sociedad, se proyecte en igual grado de fragmentación al interior de las entidades estatales representativas**, 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. Dichas organizaciones políticas son, en fin, como expresa una feliz concretización de los artículos 2º 17 y 35º de la Constitución, prevista en el artículo 1º de la LPP,
>
> > **(...) instituciones fundamentales para la participación política y base del sistema democrático**" (Énfasis agregado).

Complementándose dichas apreciaciones con lo señalado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 0030-2005-PI/TC, en la cual el Tribunal Constitucional sostuvo lo siguiente:

> "12. Siendo el pluralismo ideológico y social una constatación fáctica de las libertades políticas y de expresión, es sencillo advertir que no se trata de un pluralismo institucional, sino atomizado o fragmentario. En su estado puro, dicho pluralismo no es más que la suma de intereses particulares urgidos por traducir el margen de control social alcanzado en control político. De ahí que **los partidos y movimientos políticos tengan la obligación de ser organizaciones que concurran en la formación y manifestación de la voluntad popular, tal como lo exige el artículo 35º de la Constitución. Es decir, tienen la obligación de ser un primer estadío de institucionalización en el que la fragmentación resulte sustancialmente aminorada y encausada, a afectos 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**" (énfasis agregado).

Así las cosas, las organizaciones políticas no son solo la concretización del ejercicio de la libertad de asociación ni tampoco la materialización del derecho a ser elegido, porque la participación política comprende mucho más allá que una elección; supone y exige un compromiso constante con el sistema democrático a través del establecimiento de plataformas de diálogo, interacción constante con la ciudadanía y el Estado, y una reflexión permanente sobre el tipo o visión de país que ofrezcan dichas organizaciones políticas, visiones que siempre deben resultas respetuosas de los derechos fundamentales y, desde luego, del propio sistema democrático en el que pretenden participar.

2.4. Tipos de organizaciones políticas:

De la revisión de la Ley de Organizaciones Políticas, se aprecia la clasificación siguiente:

2.4.1. Partidos políticos.

Se entiende por partidos políticos a aquellas organizaciones políticas de alcance nacional y que son constituidas originariamente como tales. Atendiendo al alcance que estas organizaciones tienen, se encuentran legitimadas para presentar candidatos en las elecciones de autoridades en los tres niveles del Estado descentralizado, es decir, nacional, regional o departamental y local.

2.4.2. Organizaciones políticas de alcance regional o departamental[6]

Un primer punto que debe resaltarse es que, en la actualidad, el Perú no cuenta con regiones. Efectivamente, de acuerdo con lo señalado por el legislador, regiones son aquellas compuestas por dos o más departamentos, lo que no ha ocurrido hasta la fecha. En consecuencia, lo que se tiene actualmente son gobiernos regionales.

En virtud de lo expuesto, actualmente existen, en estricto, organizaciones políticas de alcance departamental. Aquellas se encuentran legitimadas para presentar fórmulas y listas de candidatos en las elecciones regionales y municipales, mas no intervenir de manera autónoma ni asociada, en las elecciones de alcance nacional.

---

[6] Antes de la emisión de la "*Ley 30688, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26964, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente*"; publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de noviembre de 2017, eran denominados "*movimientos*". Efectivamente, antes de la dación de la citada Ley, la redacción del artículo 17 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, disponía lo siguiente:

> "***Artículo 17.- Movimientos y organizaciones políticas de alcance local***
> *Se entienden como movimientos las organizaciones políticas de alcance regional o departamental y como organizaciones políticas locales las de alcance provincial y distrital".*

La elección de congresistas se realiza por distrito electoral múltiple, motivo por el cual los representantes se eligen por **departamento**. Si, en principio, el congresista es elegido por los electores de cada departamento, podría interpretarse o pensarse que las organizaciones políticas departamentales se encuentran legitimadas para presentar candidatos a congresistas por dichos departamentos. Sin embargo, esto no resultaría posible, fundamentalmente, por dos motivos: i) independientemente del mecanismo de elección, los congresistas no representan al departamento por el que fueron elegidos, sino a toda la nación, es decir, dichas elecciones siguen teniendo un alcance nacional (entendido no en función del territorio, sino de la población que tiene la nacionalidad peruana); y ii) porque si bien las organizaciones políticas deben presentar candidatos por departamento, materialmente la lista sigue siendo una lista única, por lo que, si no presenta candidatos para un determinado departamento debería declararse improcedente la solicitud de inscripción de toda la lista, a nivel nacional.

2.5. El especial caso de las alianzas electorales.

El artículo 15 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", en su redacción vigente hasta antes de la emisión de la Ley N° 30995, "*Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, disponía lo siguiente:

"**Artículo 15. Alianzas de organizaciones políticas**

Las organizaciones políticas pueden hacer alianzas con otras debidamente inscritas, con fines electorales y bajo una denominación y símbolo común, para poder participar en cualquier tipo de elección popular. La alianza debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.

En el acuerdo debe constar, como mínimo: el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo, la declaración expresa de objetivos, los acuerdos que regulan el proceso de democracia interna; la definición de los órganos o autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la alianza; la designación de los personeros legal y técnico de la alianza, la designación del tesorero y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras; la forma de distribución del financiamiento público directo que le corresponda a la alianza y, en caso de disolución, a los partidos que la conforman.

Para participar en el proceso electoral, la alianza debe solicitar y lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, entre los doscientos setenta (270) y doscientos diez (210) días calendario antes del día de la elección que corresponda.

Las alianzas electorales entre organizaciones políticas de alcance nacional se encuentran legitimadas para participar en elecciones generales, regionales y municipales.

Las alianzas electorales entre organizaciones políticas de alcance nacional y organizaciones de alcance departamental o regional o entre estas últimas, se encuentran legitimadas para participar en elecciones regionales y municipales.

En todos los casos se deben cumplir las exigencias previstas en el presente artículo.

Las organizaciones políticas que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos distinta de la patrocinada por esta, en la misma jurisdicción".

La figura de la alianza de organizaciones políticas exige necesariamente que aquellas que intervienen en la misma deban encontrarse previamente inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas. Si bien no se contempla expresamente en el artículo antes citado, se estima que, aunque resulte evidente, el acuerdo de constituir una alianza electoral debe haberse

adoptado de conformidad con los procedimientos y exigencias previstas en sus normas estatutarias.

Con relación a la alianza electoral entre organizaciones políticas, se estima que la misma ha sido instrumentalizada con la finalidad únicamente de "*sobrevivencia*". Expresado en otros términos, las alianzas se constituyen con la única finalidad de superar la valla electoral y no así con el objeto de llegar al poder. Y es que, de lo contrario, en todo caso, tendría que constituirse una alianza "*de periodo gubernamental*" y no solo para el proceso electoral, puesto que, de resultar ganadora en la contienda electoral, debería procurarse que dicha propuesta electoral e ideológica única que se presentó en un proceso electoral, se mantenga durante todo el periodo de gobierno, de tal manera que se cuente con un respaldo institucional que trascienda a la individualidad o colectividad de candidatos que, finalmente, resulten electos[7].

Esta lógica utilitarista de la alianza electoral no solo socava precisamente la propia institucionalidad que deben preservar las organizaciones políticas, sino también el propio pluralismo inherente al sistema democrático, puesto que se trataría de un pluralismo ficticio, toda vez que dichas organizaciones políticas que integrarán la alianza electoral continuarán con un bajo grado de representatividad, lo que lejos de dinamizar y coadyuvar al pluralismo político, atomiza las propuestas existentes, permitiendo una dispersión ideológica innecesaria.

La visión utilitarista de las alianzas electorales se evidencia en el hecho de que existía otra figura prevista en la propia Ley de Organizaciones Políticas,

---

[7] Aquel habría sido el sustento para que la "*Ley 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, se incorpore el artículo 13-B en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la fórmula normativa siguiente:

> *"**Artículo 13-B. Permanencia de la alianza electoral***
> *La alianza electoral que haya obtenido representación o haya ganado la respectiva elección debe mantenerse durante el periodo correspondiente".*

como era la fusión de partidos políticos[8], que no fue utilizada por aquellas organizaciones políticas que gozan de escasa representatividad y que, dada su afinidad ideológica, bien podrían consensuar en una línea o visión básica y constituirse en una única organización política, lo que la dotaría de dinamismo, representatividad y fuerza no solo en el marco de un proceso electoral, sino en el propio devenir de la vida institucional.

En efecto, el artículo 16 de la Ley de Organizaciones Políticas establecía hasta el 27 de agosto de 2019, lo siguiente:

> "**Artículo 16.- Fusión de partidos políticos**
> Los partidos pueden fusionarse con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos. A tal efecto, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de fusión, con las firmas de las personas autorizadas para celebrar tal acto.
> El acuerdo de fusión deberá indicar alternativamente:
> a) Si se configura un nuevo partido político, con una denominación y símbolo distinto al de sus integrantes; en cuyo caso quedará cancelado el registro de inscripción de los partidos políticos fusionados, generándose un nuevo registro, para lo cual se deberá acompañar, conjuntamente con la solicitud de fusión, el Estatuto del nuevo partido, la relación de los órganos directivos y de los miembros que los conformen, además de los nombres de sus apoderados y personeros.
> b) Si se mantiene la vigencia de uno de ellos, se precisará el partido que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados; en cuyo caso se mantiene la inscripción del partido político que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados, quedando canceladas las restantes".

Finalmente, respecto de las alianzas electorales cabe indicar que estas solo pueden realizarse entre organizaciones políticas de la misma naturaleza o, en todo caso, dentro de los alcances de las organizaciones políticas que integrarán la alianza y del tipo del proceso para el cual se constituyan. Dicho en otros términos, las alianzas electorales deben constituirse entre partidos políticos y entre organizaciones políticas de alcance departamental o

---

[8] El artículo 16 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, fue modificado por la "*Ley 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, reemplazando la "*fusión de partidos políticos*" por la "*integración de organizaciones políticas*".

regional, siendo que en el caso de las alianzas electorales entre partidos políticos, estas pueden constituirse para participar en los distintos tipos de elecciones (nacionales —presidente y congresistas—, regionales y municipales). En el caso de las alianzas electorales entre organizaciones políticas de alcance departamental o regional, estas podrán constituirse únicamente para participar en las elecciones regionales y municipales. Así se había claramente establecido en el artículo 15 de la Ley N.° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", en su redacción vigente hasta antes de la emisión de la Ley 30995.

En el supuesto que se presente una alianza electoral entre un partido político y una organización política de alcance departamental o regional, los alcances de dicha alianza solo se circunscribirán para las elecciones regionales y municipales, dentro del ámbito geográfico del movimiento de alcance departamental o regional, siendo que dicha alianza no podría constituirse para efectos de la elección de congresistas, por ejemplo.

Ahora bien, respecto a las alianzas electorales, de producirse esta, ninguna de las organizaciones políticas que la integran podrá presentar, en ninguno de los niveles, listas de candidatos de manera autónoma a la alianza electoral, por más que esta decida no presentar una lista de candidatos en dicha circunscripción.

2.6. Conclusiones

Las organizaciones políticas constituyen el único mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden ejercer su derecho a ser elegido, es decir, a postular a cargos públicos representativos de los tres (3) niveles de gobierno. Sin embargo, la finalidad de tales organizaciones no se agota en la participación en procesos electorales, puesto que tienen vocación de permanencia en el tiempo.

En ese contexto, se tiene que la finalidad de las organizaciones políticas comprende también la de erigirse en plataformas para la formación de la opinión pública, la deliberación sobre asuntos de interés público (nacional, regional o local) y la educación cívica y democrática de respeto de los derechos fundamentales y de la Constitución Política, en tanto norma suprema del ordenamiento jurídico. Asimismo, es preciso indicar que las organizaciones políticas deben erigirse en un instrumento singularmente relevante para la gobernabilidad, construcción de consensos y promoción del diálogo e interacción entre la ciudadanía y las autoridades (el Estado, en general); puesto que serán las organizaciones políticas las que deben canalizar y procesar las demandas, reclamos y propuestas de la ciudadanía, que se visibilizan en la construcción de una visión de país (región o localidad), misión y propuestas concretas de las organizaciones políticas.

Por otro lado, corresponde mencionar que las alianzas electorales, tal como se encontraban reguladas en nuestro ordenamiento jurídico hasta antes de la dación de la Ley 30995, al no erigirse propiamente en alianzas de gobierno (es decir, al no establecerse que deban mantenerse durante todo un periodo de gobierno), estas han sido utilizadas más como un mecanismo de "*sobrevivencia*" que como una herramienta que favorece la "*institucionalización*" de las organizaciones políticas.

CAPÍTULO III
APROXIMACIONES TEÓRICAS AL CONTENIDO DE LA DEMOCRACIA INTERNA

3.1. Introducción

En la medida que la presente investigación tiene como finalidad indagar sobre si el marco normativo vigente permite un adecuado control del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, es preciso señalar que no constituye objeto o premisa de esta investigación ni las siguientes líneas, profundizar en la teorización sobre el concepto de "*democracia*" en general.

En ese sentido, corresponde indicar que en las siguientes líneas se describirán las posiciones doctrinarias de algunos autores sobre el concepto y alcances de la democracia interna, ello con la finalidad de resaltar que varios de ellos inciden en la dimensión o alcance procedimental del término, y en la importancia del establecimiento de mecanismos de control del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas.

Al respecto, resulta pertinente anticipar que la presente investigación y, en concreto, las siguientes líneas no tienen por objeto pretender "*cerrar*" el debate académico planteando un concepto único, omnicomprensivo o preciso, sobre democracia interna, ya que, como lo reconocen los autores que se describirán a continuación, no existe un único concepto de "*democracia interna*". Lo que se busca es identificar los elementos y

alcances comunes del término antes mencionado, entre los distintos autores, para en los próximos capítulos indagar sobre cuáles de estos elementos o factores, existe regulación a nivel constitucional, legal o estatutario.

Finalmente, se debe precisar que si bien se reconoce que la democracia interna puede ser entendida como "*democracia de los partidos*" y "*democracia en los partidos*", concebido el primer término como la forma en que se desenvuelven las organizaciones políticas en la sociedad en un sistema democrático, y el segundo como la forma en que las organizaciones políticas actúan frente a sus militantes y toman decisiones; esta investigación incidirá en la "*democracia en los partidos*" y procurará evidenciar que esa es la premisa de la que ha partido el legislador para regular la materia.

Formuladas dichas precisiones, se procederá a describir las posiciones de algunos de los autores consultados que, a su vez, se remiten, consolidan y acogen posiciones de otros autores que, precisamente por dicha remisión, ya no serán citados en las siguientes líneas.

3.2. Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: Democracia interna y elecciones primarias en gobiernos presidencialistas.

Uno de los aspectos singularmente relevantes de la democracia interna de las organizaciones políticas, concebida en su dimensión procedimental, radica en quién elige (afiliados o cualquier ciudadano). Es decir, no solo importa la determinación de cuándo se elige (si existen cargos directivos vitalicios o si los periodos de duración del mandato representativo partidario son extensos o cortos), a quién se elige (a un cargo directivo o a un candidato a un cargo público representativo; a un militante que haya sido antes dirigente, a un militante con un periodo de antigüedad de afiliación, a un militante o a un ciudadano), y quien lleva a cabo el proceso electoral

interno (el Estado, la organización política o esta última con asistencia o fiscalización del primero).

Bajo ese contexto, vinculado con el quién elige se encuentra la determinación del cómo se elige: voto directo, igual y secreto; elecciones en el que el voto de unos militantes "*vale más*" que el de otros; o elecciones por delegados.

El autor se centra en las denominadas "*elecciones primarias*" en un contexto de gobiernos presidencialistas, en las cuales se requiere de un "*presidente fuerte*", con una legitimidad democrática de origen amplia para que pueda adoptar las decisiones que la Constitución de un determinado país le confiere.

Como indica el citado autor "*En la forma de gobierno presidencialista, por la que el ganador* ***se lleva todo*** *por un período de tiempo fijo y durante el que los apoyos en el Congreso son relativamente necesarios para el proceso legislativo, habida cuenta del incremento de fórmulas de legislación delegada, sin que condicionen el mantenimiento en el poder del Presidente,* ***el proceso de selección del candidato a Presidente es vital para la subsiguiente correlación de fuerzas entre éste y los que le rodean***"[9] (Énfasis agregado).

Efectivamente, más allá de que exista o no el denominado "*voto preferencial*" que permita sostener un "*liderazgo*" individualizado o caudillista al interior del Parlamento, sea el principio mayoritario o el representativo, permitirá que por lo menos existan dos (2) fuerzas representadas en el Poder Legislativo, lo que conducirá a la necesidad de construir consensos y de llevar a cabo un proceso deliberativo más extenso para arribar a una ley que cuente con un amplio nivel de legitimidad social; en el caso del Presidente de la República, la organización política vencedora toma las riendas del Poder Ejecutivo sin

[9] ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. "*Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina*". Kellogg Institute. Working Paper, 2003. Página 21. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/293_0.pdf (Citado el 15 de diciembre de 2018).

necesidad de tener que dialogar con otras fuerzas u organizaciones políticas para realizar su labor (entiéndase, la ejecutiva).

Para obtener dicha "*legitimidad*" en un gobierno presidencialista, se sostiene que se ha recurrido a la figura de las elecciones primarias. La premisa de la que se parte es que estas primarias deben ser lo más amplias posibles, precisamente, para multiplicar o dotar de esa legitimación social que se busca proveer ya no solo al candidato que sea electo Presidente de la República, sino a cualquiera que aspire a postular a dicho cargo. ¿Ello que implicaría? Impedir la posibilidad que por estas "*primarias*" se comprenda también la modalidad de elección por "*delegados*" o, peor aún, por la "*cúpula*", es decir, por un órgano de carácter permanente de la organización política que concentre poder en pocas manos. Expresado en otros términos, unas elecciones con voto igual de afiliados o de estos más los ciudadanos.

¿Cuál es el riesgo de dichas "*elecciones primarias*"? Que se afecte la "*institucionalidad"* de las organizaciones políticas al optar por una figura más personalista que, incluso, puede tener "*desafección*" o un nulo nivel de vinculación con la organización política, si es que ni la ley ni el estatuto prevén el requisito de la afiliación para ser candidato al cargo de Presidente de la República.

Sin vínculo entre un presidente de la República con un alto grado de legitimidad democrática de origen como consecuencia de una elección primaria amplia (abierta o cerrada) y la organización política por la que llegó al poder; podrían generarse conflictos o ausencia de "*control*" por parte de la organización política hacia el Presidente de la República, el cual incluso puede conducirse de manera diametralmente opuesta al Plan de Gobierno o ideología de la organización.

Así parece entenderlo el autor, cuando sostiene lo siguiente:

> "Las elecciones primarias para la elección de candidatos presidenciales en formas de gobierno presidenciales claramente tiene un efecto publicitario notable para con los candidatos que mejor quedan en la liza, **dan a éstos un empuje legitimador indudable y contribuyen a dejar que una corriente de aire fresco entre en el armario de la política, pero no resuelven por sí solas el principal problema con el que se enfrentan los sistemas políticos latinoamericanos, incluso lo agravan**. Se trata de un problema de doble cara que gira en torno a la necesidad de institucionalizar, es decir rutinizar pautas de comportamiento racionales y asumidas mayoritariamente por los actores en la política, precisamente en el ámbito donde más difícil es por tratarse de la intersección entre lo formal (las reglas) y las personas. […]
> Las primarias pueden llegar a solucionar el problema del liderazgo en la Presidencia, **pero pueden dejar huérfano al partido o incluso enquistado por un grupo opositor dispuesto a crear todas las dificultades inimaginables al Presidente**"[10] (Énfasis agregado).

La situación descrita permite formularse la interrogante, sino incluso plantear como recomendación anticipada, que a nivel legal se prevea que las elecciones internas de candidatos de las organizaciones políticas se efectúen por una única modalidad, independientemente del tipo de elección, es decir, que más allá que se pueda diferenciar una "*elección presidencial*" de una "*elección congresal*", o entre una "*elección de fórmula regional*" y una "*elección de consejeros regionales*"; la modalidad de elección sea la misma para ambos tipos de elección.

Asimismo, lo expuesto por ALCÁNTARA SÁEZ posibilita que se formule la interrogante sobre si corresponde exigir un mínimo grado de identificación entre electores y candidatos con las organizaciones políticas, a través de fórmulas tales como la exigencia de afiliación para ser candidato a cargos de alcance nacional (sino incluso a cualquier tipo de cargo público representativo), o la afiliación automática a aquel que participa en un proceso de elección interna en calidad de votante, o de candidato.

[10] Ibid. Página 37.

3.3. Sergio Iván ALFARO SALAS y Juany GUZMÁN LEÓN: los fines de los partidos políticos como fundamento de la exigencia de la democracia interna.

Más allá de la desconfianza o "*crisis*" de legitimidad de las organizaciones políticas, en una democracia representativa estas siguen siendo necesarias para la preservación, valga la redundancia, de la democracia. De ahí que resulte razonable, no necesariamente "*identificar*", pero sí demandar o exigir que deba existir correspondencia entre el término "*organización política*" y "*democracia*".

Democracia en términos generales, en un Estado Constitucional de Derecho, implica el respeto y la promoción de los derechos fundamentales, así como la salvaguarda del principio de legalidad (comenzando, desde luego, por la Constitución Política). En ese orden de ideas, si es que las personas constituyen una organización política con la finalidad de acceder al poder, y el ejercicio del mismo (entiéndase, del poder) implica la exigencia de respetar los derechos de las personas y el marco jurídico vigente; resulta coherente y razonable que se exija que dichas organizaciones que pretenden llegar al poder también se conduzcan "*democráticamente*".

Por ello que, más allá de su dimensión procedimental, los autores consideran que la democracia interna de los partidos implica que estos reivindiquen los valores, principios y derechos que deberán defender en caso accedan al poder público en un gobierno representativo. Ello, por tanto, conlleva a que la "*democracia interna*" no sea un elemento estático o que se materialice cada cierto tiempo, con ocasión de un proceso electoral, sino que más bien sea un elemento dinámico que se materialice en el acercamiento de las organizaciones políticas no solo hacia sus afiliados, sino también hacia la ciudadanía.

Por ello, tales autores indican lo siguiente:

> "En este contexto, es importante llamar la atención que si bien el término ***democracia interna de partidos*** ha sido un elemento orientador del proyecto, como se puede observar, más que partir de un concepto preconstituido, esta investigación se ha centrado en conocer en qué medida, tanto al interior de los partidos como en su entorno más inmediato, el sistema de partidos vigente y el sistema político en que se desarrollan, ha avanzado en la **puesta en marcha de prácticas democráticas que se orienten a una perspectiva de democracia efectivamente comprometida con los derechos humanos consagrados en las constituciones y las leyes de estos países**. En esta perspectiva, este proyecto asume en todos sus términos el principio de que ***sin partidos políticos no hay democracia***, de ahí la enorme responsabilidad que tienen estas organizaciones, **no solamente porque aspiran a dirigir los gobiernos democráticos que pretenden consolidar, sino porque en buena medida, como gobierno o como oposición, en el Ejecutivo o el Legislativo, en el ámbito nacional o local, siguen siendo los que aportan mayoritariamente los representantes de los pueblos**, así como quienes formulan las políticas públicas que **deberían estar encaminadas a garantizar el respeto y el reconocimiento efectivo de los derechos humanos de las y los habitantes que integran estas naciones**"[11] (Énfasis agregado).

3.4. Mélany BARRAGÁN MANJÓN y Sergio PÉREZ CASTAÑOS: democracia interna y elección de candidatos.

A grandes rasgos y con un afán simplificador, sin considerar procesos de consulta, podría sostenerse que existen dos tipos de elección interna: a) de cargos directivos y b) de candidatos a cargos públicos representativos.

Bajo una dimensión procedimental de la democracia interna, este tipo de elecciones constituye su expresión más genuina. Al respecto, se tiene que las autoras inciden en la elección de candidatos.

Con relación a ello, las autoras no solo se circunscriben a la determinación del quién, cómo, cuándo y a quién se elige; sino que van un paso más atrás:

---

[11] ALFARO SALAS, Sergio Iván y GUZMÁN LEÓN, Juany. "*Democracia interna de partidos: Avances y tareas pendientes. INFORME REGIONAL*". En: Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2004. Páginas 3-4.

se formulan la interrogante sobre quién define el marco normativo que regula dicho tipo de elección interna (entiéndase, de candidatos).

Dicha interrogante tiene dos respuestas: a) la ley (es decir, es el Estado el que define las reglas de juego) y b) los estatutos y reglamentos electorales internos (es decir, las organizaciones políticas). Las autoras señalan al respecto lo siguiente:

> "A la hora de abordar esta cuestión, cabe prestar atención al marco normativo que regula el procedimiento de selección de candidatos. A este respecto, Ware (2004), distingue entre dos modelos diferentes. **El primero de ellos se puede encontrar en el caso alemán o estadounidense, donde es la ley y no los estatutos de cada partido la que regula los aspectos clave del procedimiento de selección de candidatos**. Se trata de un modelo donde, además, el poder de la élite dirigente se ve limitado al otorgarse, mediante la ley, **una participación significativa a un amplio número de personas dentro de la organización**. Esto contrasta con el segundo modelo, el cual se da en países como Francia o Gran Bretaña, **donde la selección de candidatos no viene regulada por ley sino que se deja enteramente en manos de los partidos políticos**"[12] (Énfasis agregado).

Adviértase que las autoras asocian la intervención del legislador para asegurar un mayor grado de participación en dichos procesos de elección candidatos al interior de las organizaciones políticas. Expresado en otros términos, el legislador interviene para permitir y promover la participación de los afiliados o ciudadanos en la elección interna, ello en desmedro de las cúpulas partidarias que en un escenario de entera discrecionalidad podrían designar directamente, sin consultar a sus comités descentralizados o afiliados, candidatos.

Ahora bien, ¿existe un punto medio entre ambos modelos o respuestas "*extremas*"? La respuesta a tal interrogante es afirmativa: que el legislador, en vez de guardar silencio (lo cual resultaría materialmente imposible y hasta

---

[12] BARRAGÁN MANJÓN, Mélany y PÉREZ CASTAÑOS, Sergio. "*Democracia intrapartidaria y sistemática en Chile: ¿caminos paralelos u opuestos?*". En: CAIRO CAROU, Heriberto; CABEZAS GONZÁLEZ, Almudena; MALLO GUTIÉRREZ, Tomás; DEL CAMPO GARCÍA, Esther; y, CARPIO MARTÍN, José. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. Trama editorial; CEEIB. Página 336.

inconstitucional, si es que el Poder Constituyente, como en el caso peruano, ordena al legislador asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas), establezca las pautas mínimas, es decir, las "*normas piso*" y las "*normas techo*" sobre el cual deben desenvolverse las organizaciones políticas, complementando la regulación del proceso. Otra opción, que es por ejemplo aquella por la que opta el legislador peruano en lo que se refiere a la determinación del tipo de elección interna de determinadas candidaturas, es que se ofrezcan alternativas a la organización política y esta sea la que escoja la modalidad de elección.

Sobre este punto, nuevamente correspondería reflexionar o, incluso plantear, una sugerencia anticipada sobre si se debería exigir que las organizaciones políticas definan en su norma interna de más alto rango (entiéndase, su estatuto) la modalidad de elección, y no se permita que dicha decisión quede al libre albedrío del órgano que convoca al proceso electoral interno o que ello se determine en una norma reglamentaria.

Definido quién puede o debe definir el marco normativo sobre los procesos de elección de candidatos, las autoras abordan las interrogantes sobre quién elije y a quiénes se puede elegir. Con relación a ello, identifican las posibilidades siguientes:

> "Dentro de estas normas, es necesario atender dos dimensiones: **quién puede presentarse como candidato y cuál es el cuerpo que elige a los candidatos**. Por lo que respecta a la primera cuestión, existen diferentes niveles de exigencia en el cumplimiento de requisitos para ser nombrado candidato. **Bajo esta dimensión, puede contemplarse la posibilidad de que todos los ciudadanos se presenten como candidatos, únicamente los miembros de los partidos o sólo los afiliados que cumplan con determinadas condiciones**.
>
> Por lo que respecta a la segunda dimensión, **en el proceso de nominación existen diferencias en lo que concierne al cuerpo que elige a los candidatos, dando lugar a diferentes niveles de inclusión y centralización en la toma de decisiones. Así, el encargado de tal tarea puede ser una persona, un grupo de personas, todos los miembros de una organización o los potenciales votantes**"[13] (Énfasis agregado).

[13] Ibídem. Páginas 336-337.

Para las autoras, la elección de candidatos por parte de las organizaciones políticas no solo constituye un factor determinante en tales organizaciones o en la denominada "*democracia interna*", sino de la democracia en general. De ahí que estimen que la determinación del marco normativo para la selección de candidatos incide directamente en la calidad de la democracia y del sistema representativo, como se revela de las afirmaciones siguientes:

> "Tal y como se ha apuntado, **uno de los momentos más importantes dentro de la vida democrática es la selección de candidatos por parte de los partidos políticos**. Se trata de un acontecimiento de gran importancia ya que los candidatos elegidos serán las únicas opciones para los electores, los cuales deben elegir a sus líderes entre un universo reducido (Ayuso, 2011). En este sentido, si se toma en cuenta cómo **uno de los problemas que afectan a las sociedades democráticas es el distanciamiento entre representantes y representados, los procedimientos internos de selección de candidatos revisten vital importancia para la calidad de la democracia**.
>
> (…)
>
> De este modo, **la celebración de elecciones internas facilita la inclusión de los militantes en la representación del partido así como la participación de diversos grupos sociales**. Al sentirse integrados desde los orígenes del proceso electoral, los ciudadanos incrementan sus niveles de confianza respecto a las organizaciones partidarias y sus niveles de confianza respecto a las organizaciones partidarias y sus miembros. (…)"[14]. (Énfasis agregado).

3.5. Luis BARREIRO CARBALLAL: democracia interna, decisiones y elecciones por delegados.

Como se indicó anteriormente, si bien la presente investigación incide en la dimensión procedimental de la democracia interna, no se puede desconocer que dicho término (entiéndase, el de "*democracia interna*") también cuenta con una dimensión sustantiva.

---

[14] Ibídem. Páginas 338-339.

¿Ello que implica? Entre otros aspectos, que las organizaciones políticas deben promover y asegurar la participación de sus militantes o afiliados en sus procesos de toma de decisiones, no solo en la elección de sus dirigentes y candidatos. Así, se tiene que una de las dimensiones lo constituye la aprobación y modificación de sus estatutos.

Independiente de ello, resulta importante resaltar que el autor considera que más allá de la exigencia del funcionamiento democrático, se debe atender también que las organizaciones políticas y sus integrantes son titulares de la libertad de asociación, por lo que debe existir singular cuidado en imponer una determinada forma de organización. De ahí que, por ejemplo, el autor reconozca como "*democrático*" el procedimiento de elección de directivos a través de delegados.

Lo antes expuesto se desprende de las afirmaciones siguientes:

> "Como requisitos mínimos para reconocer a una entidad como ***democrática*** cabría señalar el que las decisiones fundamentales en la vida asociativa (aprobación de presupuestos, elección de directivos o reforma de estatutos) **sean realizadas en una asamblea general formada por todos los socios o por delegados elegidos por estos**. Resulta espinoso ir más allá, **no cabe exigir *más democracia* a una entidad no lucrativa que a un partido** y el Tribunal Constitucional ya ha reconocido las dificultades para perfilar los límites del ***principio democrático***.
>
> La constitucionalidad o no de tales exigencias podría radicar en la aplicación que el legislador realice de la citada norma. Son diversas las posibilidades de organización interna que cabría calificar de democráticas sin necesidad de imponer un modelo asambleario permanente: **cabe la delegación**, el funcionamiento en comisiones, **el establecimiento de ciertos requisitos para que el socio tenga derecho de sufragio activo o pasivo (por ejemplo, una antigüedad razonable en la asociación, o estar al día en el pago de sus cuotas)**, etc. La restricción legal establecida será legítima si no se aplica con tal celo que coarte los numerosos modelos organizativos que, siendo compatibles con la democracia, establezcan mecanismos que faciliten una gestión correcta y la necesaria agilidad a la hora de responder a las necesidades sociales que la entidad está llamada a paliar"[15] (Énfasis agregado).

---

[15] BARREIRO CARBALLAL, Luis. "*Democracia Interna y Derecho de Asociación*". En: Anuario da Facultade de Dereito Da Universidade da Coruña. N° 12, 2008. Página 63.

3.6. Jeniffer CALLEJA RODRÍGUEZ: estructura de las organizaciones políticas, derechos de afiliados y control externo de la democracia interna.

Las organizaciones políticas no solo interactúan entre sí y con el Estado, bajo un marco normativo fijado por este último, sea desde la norma suprema del ordenamiento jurídico (entiéndase, la Constitución Política) o desde una norma con rango de ley, sino también interactúan con sus afiliados.

En concordancia con ambos tipos de interacción y remitiéndose a Manuel GARCÍA PELAYO, la autora reconoce que los partidos políticos tienen dos dimensiones de libertad o autonomía, una externa y una interna, expresando lo siguiente:

> "Los partidos tienen un status, entendiendo por tal los derechos y los deberes que se desprenden de los textos constitucionales y eventualmente del conjunto de textos legales que en uno y otros aspectos hacen referencia a ellos y contribuyen a determinar su estructura, sistema y posibilidad de acción (Garcia Pelayo, Manuel, 1989: 52).
>
> Según su teoría, la libertad de los partidos políticos se puede analizar desde dos perspectivas: la del status de libertad externa y la del status de libertad interna.
>
> I. **Status de libertad externa, que delimita la esfera de libertad de los partidos frente al Estado** en su formación, existencia y actividad, **así como en las relaciones de concurrencia**.
>
> (…)
>
> II. **Status de libertad interna**, que delimita la esfera de los derechos y los deberes en los partidos políticos sobre sus **tendencias a la configuración oligárquica, con la consecuencia, según Robert Michels, de que es posible limitarla, más nunca eliminarla**"[16] (Énfasis agregado).

[16] CALLEJA RODRÍGUEZ, Jeniffer. "*Democracia interna y externa: el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD)*". En: Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Volumen VII. No. 19. Setiembre – Diciembre de 2000. Páginas 72-74.

Con relación a la cita expuesta, corresponde resaltar que la autora, al igual que Robert MICHELS, considera que la tendencia y existencia de grupos oligárquicos o cúpulas de poder al interior de las organizaciones políticas puede limitarse, mas no eliminarse. Ello resulta llamativo debido a que si bien podría sostenerse que la intervención en la "*libertad interna*" de las organizaciones políticas por parte del Estado se justifica en la necesidad de combatir las "*oligarquías partidarias*", la autora reconoce que no es posible eliminarlas, ya que existiría una tendencia natural a la concentración de poderes, debido a que se parte de la premisa que ello facilitaría la toma de decisiones internas.

Más allá del reconocimiento de la imposibilidad del Estado para eliminar a las oligarquías partidarias, la autora destaca que la democracia interna constituye un factor fundamental para que las organizaciones políticas cuenten con legitimidad democrática y social directa. Para lograr ello es necesario que los líderes (término que podría ser reemplazado por el de dirigentes o cargos directivos políticos) tengan un vínculo con sus bases, es decir, que cuenten con el respaldo de las distintas circunscripciones territoriales y sectores o niveles sociales. ¿Cómo lograr ello? Con procesos electorales.

La autora, con relación a la relevancia de la democracia interna ha indicado lo siguiente:

> "**La democracia intrapartidista es un requisito para que los partidos sean el puente de la sociedad al ejercicio del poder público**, lo que es posible únicamente si los liderazgos de los **partidos permanecen vinculados a sus bases sociales a través de los militantes**, quienes representan sociológicamente a los distintos sectores sociales en el seno de partidos"[17].

En el marco de la interacción entre las organizaciones políticas y sus afiliados o militantes, atendiendo a la exigencia del funcionamiento democrático de tales de organizaciones, la autora identifica un haz de

[17] Ibídem. Página 74.

derechos que deben salvaguardarse a los militantes, siendo estos los siguientes:

> "Algunos de los derechos que las constituciones suelen garantizar a los militantes son: la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales y en todos los órganos del partido; **la calidad de elector, tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido**; la preservación de todas las garantías del voto en cualquier decisión; **la garantía de periodicidad en los cargos y de los órganos directivos del partido**; la responsabilidad en los mismos; **la revocabilidad de los cargos**; el carácter colegiado en los órganos de decisión; **la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido; la libertad de expresión en el seno interno**; la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; **el derecho a ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción; el acceso a la información sobre cualquier asunto**; el derecho al libre debate de las ideas y de las decisiones, principales; la seguridad jurídica; la formación de corrientes de opinión y, en algunos casos, **la existencia de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa para reformar normas o instituciones partidarias, etc.** (Cárdenas 1992: 221)"[18] (Énfasis agregado).

Como puede advertirse, para la autora la democracia interna no se agota en su dimensión procedimental ni en derechos inherentes a la democracia representativa, es decir, no se circunscribe a elegir y ser elegidos como candidatos a cargos públicos representativos o en cargos directivos. La democracia interna comprende también derechos de participación propios de la democracia directa, que involucran a los afiliados o militantes en el proceso deliberativo, tales como el referéndum, las iniciativas legislativas y la promoción de revocatoria de los cargos.

Otro aspecto que corresponde resaltar es que si bien la autora, siguiendo a Robert MICHELS, reconoce que no es posible eliminar las tendencias oligárquicas al interior de las organizaciones políticas; estima que ello no implica necesariamente que una estructura centralizada de tales organizaciones impida que se conduzcan democráticamente.

---

[18] Ibídem. Página 76.

La alternativa que plantea la autora es que exista una desconcentración en el proceso de toma de decisiones, de tal manera que si bien no es necesario que cada decisión trascendente sea consultada y adoptada por todos los afiliados (o la mayoría de estos) estos recaigan en distintos órganos partidarios centralizados (es decir, en manos de las "*cúpulas*"); y que exista la posibilidad de que las bases (comités políticos descentralizados, fundamentalmente) puedan formular sugerencias a los órganos encargados de adoptar las decisiones al interior de las organizaciones políticas. Ello se desprende de lo siguiente:

> "La estructura centralizada de los partidos ocurre de dos maneras: una de tipo autocrático y otra de tipo democrático. En la primera nos encontramos con una toma de decisiones de tipo vertical, donde la cima decide sin tomar en cuenta las opiniones de las bases, por ejemplo, los partidos fascistas. En la segunda, **el centralismo democrático tiene una organización compleja, donde existe una variedad de instituciones encargadas de comunicar al centro las sugerencias de las bases para que éste tome las decisiones pertinentes** y, una vez tomadas, asegurarse de que su aplicación sea rigurosamente escalonada. Este último enfoque, además de eficaz, evita enfrentamientos, asegurando control y precisión sobre las masas sin perder su carácter centralizado.
>
> Para definir el carácter centralizado o descentralizado de los partidos hay que considerar los siguientes factores: **el modo de financiamiento, el régimen electoral y los aspectos históricos referentes al nacimiento de los partidos**"[19] (Énfasis agregado).

Finalmente, directamente vinculado con el objeto de la presente investigación, se tiene que la autora resalta la necesidad de que exista un control externo, a cargo de una entidad pública (que en nuestro país, sería el Jurado Nacional de Elecciones), del cumplimiento de las normas sobre democracia interna. Ello, considera la autora, no resulta lesivo o una intervención desproporcionada en la libertad de asociación (en su dimensión de auto-organización) de las organizaciones políticas, debido al fin constitucional que estas persiguen: facilitar el ejercicio de los derechos de participación política y, en especial, de los derechos a elegir y ser elegidos, por parte de los ciudadanos (no solo de sus militantes).

---

[19] Ibídem. Página 78.

A partir de dicha finalidad es que la autora estima que no corresponde equiparar a las organizaciones políticas con los demás tipos de asociaciones civiles, por lo que sí resultaría no solo viable sino incluso necesario, que se prevea la existencia de un organismo imparcial que se encargue de velar por el cumplimiento de las normas sobre democracia interna y resolver las controversias que se susciten al interior de las organizaciones políticas con calidad de cosa juzgada.

Con relación al control del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, la autora indica lo siguiente:

> "En consecuencia podemos pensar que la intervención de órganos jurisdiccionales del Estado en conflictos internos de los partidos representaría una violación a la autonomía de éstos y además atentaría contra los derechos de asociación y expresión de la sociedad civil que garantiza nuestra Carta Magna. Sin embargo, **hay que considerar que los partidos, por su trascendencia, no son como el resto de las organizaciones de la sociedad civil**; son el origen de las instituciones del Estado y del derecho y que en el contexto actual, es difícil concebir un control gubernamental sobre su vida interna; empero, **hemos visto a lo largo de la historia cómo la regulación jurídica, además de acorralar y eliminar a los enemigos, ha servido para impedir el juego democrático**.
>
> Por esto no es descabellado pensar que, **en años próximos, se instituya un órgano imparcial e independiente del propio Estado, que conozca de las posibles irregularidades que se pudieran cometer dentro de los partidos, ya sea por violación de los estatutos o por afectar los derechos fundamentales de los militantes**"[20] (Énfasis agregado).

[20] Ibídem. Páginas 80-81.

3.7. François COOL y Gema SÁNCHEZ MEDERO: democracia interna como punto medio entre derechos de los afiliados y libertad de auto-organización de las organizaciones políticas.

La democracia interna no se agota en la determinación de cuáles son los órganos directivos ni qué mecanismos se prevén a nivel estatutario para controlar internamente a tales organismos. Los autores estiman que implica también procesos electorales internos (para la elección de cargos directivos y candidatos), procedimientos de rendición de cuentas y mecanismos participativos abiertos en el proceso de toma de decisiones relevantes al interior de la propia organización política (modificaciones de sus estatutos y definición de su línea política o ideología).

Así lo entienden los autores, quienes sostienen lo siguiente:

> "Es cierto, que todos los partidos políticos españoles se dotan de una Asamblea General y que los estatutos se dedican a determinar cuáles son sus órganos directivos y los procedimientos de control democrático se fijan para los mismos, como dicta la normativa. Pero **el estudio de la democracia interna implica algo más**. Supone observar el verdadero funcionamiento de estas organizaciones, es decir, **cómo se elige a los líderes, cómo se designa a los órganos de dirección, qué procedimientos de control se establecen para que los dirigentes rindan cuentas ante sus militantes, cómo se toman las decisiones y quiénes intervienen en las mismas**, qué actitud adoptan ante las corrientes de opinión, cómo se elaboran los programas y las líneas políticas y quiénes participan, qué puentes se construyen entre el partido y los ciudadanos, o qué proceso se sigue a la hora de confeccionar las listas electorales, por ejemplo"[21] (Énfasis agregado).

Ahora bien, más allá de que se identifique qué comprende el término "*democracia interna*", los autores reconocen que es sumamente complejo conceptualizar o definirla (entiéndase, la democracia interna). No obstante, se encuentran convencidos de que la democracia interna no solo posee una dimensión procedimental, sino también sustantiva, y de que resulta un

[21] COLL, François y SÁNCHEZ MEDERO, Gema. "*La democracia y participación de los afiliados en el Partido Popular*". En: http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_14301.pdf Citado: 18 de diciembre de 2018. Páginas 1-2.

elemento singularmente relevante para la legitimidad no solo de las organizaciones políticas, sino también del propio Estado.

Dicha relevancia de la democracia interna para la legitimidad y el "*reencuentro*" de las organizaciones políticas con la ciudadanía y no solo con sus afiliados, permite que se incida (restringa, si se prefiere el término) en la libertad que, como asociación, tienen las citadas organizaciones para auto-organizarse, ello con la finalidad de cautelar, promover o garantizar los derechos de los afiliados individualmente considerados; no obstante, el marco normativo que pretenda regular su estructura y funcionamiento debe ser respetuoso del principio de proporcionalidad. De ahí que las autoras hagan referencia al "*equilibrio*", cuando se menciona lo siguiente:

> "**El problema es que no existe una sola definición de democracia interna que sea asumida por todos, y por tanto, resulta muy difícil conceptuar todo aquello que debe formar el contenido de la democracia interna de los partidos políticos (Flores Giménez, 1999)**. La noción más comúnmente admitida es aquella que la define como el gobierno del pueblo. (…). De modo que la exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático. Pero, **como señala Ferrajoli, toda concepción adecuada de la democracia debe dar cuenta tanto de una dimensión formal como de una dimensión sustancial**. Así, la democracia no es simplemente una cuestión de reglas y procedimientos sino centralmente tiene que ver con **el qué** de las decisiones, lo que supone – entre otros principios del modelo de Estado constitucional democrático de derecho – un respeto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001: 15). Con lo cual se podría entender que **la democracia sería encontrar un equilibrio entre el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización**. Esto significa que el demos del partido está constituido por el conjunto de los afiliados **y la idea de democracia interna se refiere a los principios dispuestos en orden a conseguir la participación de los mismos en la formación de la voluntad del partido y en la toma de decisiones partidarias, evitando que éstas provengan de la imposición de las cúpulas políticas**"[22]. (Énfasis agregado).

[22] Ibídem. Página 3.

3.8. Gabriel CORONA ARMENTA y Carlos GUDARRAMA CRUZ: democracia interna a partir de sus alcances y contenido.

Con ocasión del estudio sobre el grado de democracia interna en las organizaciones políticas mexicanas, los autores efectúan una sistematización en torno a los diversos estudios realizados a nivel teórico sobre democracia interna.

Tales autores realizan una clasificación sobre las tendencias y enfoques a partir de los cuales se pretende conceptualizar la democracia interna. Asimismo, identifican sus rasgos característicos o más resaltantes que han desarrollado distintos estudiosos de la materia, como se revela a continuación:

> "El concepto de democracia intrapartidaria provoca opiniones divididas, que pueden ser resumidas en tres posturas. La primera considera que la exigencia de la democracia interna debe estar plasmada en las normas. La segunda sostiene que es la propia sociedad o la capacidad autorreguladora de los partidos la que debe propiciar la existencia de prácticas democráticas internas. Por último, la tercera señala la imposibilidad de corregir las tendencias oligárquicas en el seno de los partidos políticos (García, 2008, pp. 118-119).
>
> **La democracia interna es un término que se refiere a la forma de organización interno y la toma de decisiones de los partidos políticos. Está relacionada con la selección de candidatos a cargos públicos, la elección de cargos directivos del partido, las decisiones de contenido y la rendición de cuentas** (Catón, 2006, p. 345). **La democracia interna reposa sobre dos pilares básicos: el derecho de participación de los afiliados y el derecho de auto organización de los partidos** (Gallo, 2005, pp. 29-30). También descansa sobre valores como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo democrático (Cárdenas, 1992, p. 210)"[23] (Énfasis agregado).

[23] CORONA ARMENTA, Gabriel y GUDARRAMA CRUZ, Carlos. "*La democracia interna: una propuesta de medición para los partidos políticos mexicanos*". Universidad Nacional Autónoma de México. 2015. Disponible en: http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2014/12/Ponecia_GCA_CGC.pdf (Citado el 13 de julio de 2018). Páginas 4-5.

Así, se revela que las aproximaciones al concepto sobre la democracia interna pasan desde la trágica, que considera que es imposible corregir las tendencias oligárquicas de las cúpulas partidarias (lo que podría traducirse en que arribar a una democracia interna en las organizaciones políticas constituye un sueño inalcanzable), hasta la normativa (que podría entenderse como la intervención directa del Estado en el control y aseguramiento del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas).

Por su parte, con relación a sus rasgos característicos, resalta la dimensión procedimental (elección de cargos directivos y candidatos a cargos públicos representativos), así como el procedimiento deliberativo al interior de las organizaciones políticas y el grado de participación de los afiliados en la toma de decisiones importantes.

Si bien los autores dan cuenta de las distintas aproximaciones que existen para arribar a una definición de lo que debe entenderse por democracia interna, no se inclinan por alguna de ellas, sino que, más bien, continúan con un relato descriptivo de cómo otros estudiosos sobre la materia conciben a la democracia interna, como se aprecia de las afirmaciones siguientes:

> "No hay una sola definición de la democracia interna, más bien existe una amplia variedad de interpretaciones sobre ella. Por ejemplo**, algunos autores sólo consideran las cuestiones relativas a controles o procedimientos, para limitar los aspectos antidemocráticos de los partidos (Hernández, 2002)**. Otros hacen referencia al problema del poder, su configuración, acceso y grado de democracia presente en la designación de quienes ocupan el poder (Cárdenas, 1992).
>
> Otros autores la conciben como la adopción de los principios democráticos en el interior de los partidos políticos (Freidenberg, 2006). También hay quienes la identifican a partir de indicadores **sobre transparencia, rendición de cuentas e inclusión de grupos minoritarios en los partidos** (Breth y Quibell, 2003), así como quienes señalan que se trata de una distribución del poder intrapartidario (Espejel, 2015)"[24] (Énfasis agregado).

[24] Ibídem. Página 5.

Los autores se remiten a FREIDENBERG, una de las especialistas que más ha estudiado la democracia interna en los países de Latinoamérica, para dar cuenta de las características que permiten identificar que una organización política funciona democráticamente en el proceso de toma de decisiones (lo que no se agota, desde luego, en una elección). Así, identifican como tales características las de competencia, competitividad e incertidumbre, como se revela a continuación:

> "Lo que se debe hacer notar es que para Freidenberg, los tres procesos mencionados no implican por sí mismos la existencia de democracia interna en los partidos políticos. Más bien, serán democráticos hasta que las características o propiedades que enlista sean visibles en los procesos de toma de decisiones. Las características que enuncia son las siguientes:
>
> - *Competencia:* significa que al menos hay dos posiciones enfrentadas en el proceso de decisión en condiciones de equidad con respecto al acceso y manejo de recursos.
> - *Competitividad:* esta propiedad de la competencia mide el grado de rivalidad entre al menos dos posiciones.
> - *Incertidumbre*: supone que no se conoce de antemano cuál va a ser la decisión que se tome (Freidenberg, 2009, p. 287).
>
> La propuesta anterior redefine el concepto de democracia interna, al dotarlo de propiedades observables en los **procesos de toma de decisiones. En este sentido, un partido será democrático si en él hay dos o más posiciones enfrentadas que rivalicen, sin saber de antemano quien obtendrá el triunfo**"[25] (Énfasis agregado).

Al respecto, corresponde resaltar las características de incertidumbre y competencia, ya que estas se encuentran directamente relacionadas con la lucha, desde el Estado (a través de la dación de un marco normativo adecuado), contra las oligarquías partidarias. Expresado en otros términos, la democracia interna de las organizaciones políticas debe facilitar la renovación de los cargos directivos o la capacidad de la reafirmación periódica de su legitimidad frente a sus militantes, lo que conlleva a que existan "*facciones*", "*tendencias*" o "*grupos*" al interior de tales organizaciones, que se encuentren en las mismas condiciones de acceder al poder.

---

[25] Ibídem. Página 8.

Debe precisarse que tales características no suponen que necesariamente deban existir dos o más posiciones distintas al interior de una organización política; que se "*exija*" la existencia de discrepancias para que exista democracia interna; que se fomente la "*confrontación*". Lo que se pretende reflejar con tales características es que la democracia interna debe procurar evitar que las "*cúpulas*" partidarias o los dirigentes impidan que surjan y se expresen afiliados o militantes que "*piensen distinto*". Una cosa es el respeto a la disidencia y otra es la promoción o fomento de la discrepancia.

Los autores sistematizan también la propuesta planteada por Nelson VILLAVICENCIO para medir el grado de democracia interna de las organizaciones políticas, como se revela a continuación:

> "Las dimensiones propuestas por este autor son las siguientes:
>
> - *Composición:* expresa si el partido político posee internamente la representación efectiva de **sectores tradicionalmente excluidos de los partidos políticos**.
> - *Organización:* expresa los aspectos clave para la democracia interna de cualquier organización.
> - *Participación*: señala que la participación debe ser un elemento transversal en los partidos políticos (Villavicencio, 2013).
>
> Para mayor claridad, el autor desglosa cada dimensión en una serie de indicadores. Por ejemplo, en la dimensión de composición es posible identificar si **grupos sociales como mujeres, jóvenes e indígenas** tienen posibilidad de acceder a los espacios de poder al interior de algún partido o a las listas de candidatos a puestos de elección popular.
>
> Por su parte, la dimensión de organización es medida a través de indicadores como los siguientes: 1) **la capacidad de que los militantes puedan escoger sus representantes**; 2) **que el partido esté estructurado en función de la división política del país donde funge**; 3) que los militantes puedan conocer de primera línea a los demás miembros del partido; 4) que se sepa cómo se compone, quienes pueden conformar las instancias de control, disciplina y la electoral (Villavicencio, 2013).
>
> Por último, la dimensión de participación se puede medir a través de los siguientes indicadores: 1) espacios de participación de la militancia a nivel horizontal dentro de la estructura del partido; 2) **espacios de discusión semipermanentes con las autoridades nacionales**; 3) **instrumentos normativos para la reconsideración de decisiones** y 4) espacios de participación para la elaboración del programa y la estrategia del partido"[26] (Énfasis agregado).

[26] Ibídem. Páginas 8-9.

Al respecto, corresponde resaltar que es posible considerar como parte del mandato del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, que estas prevean mecanismos de acción afirmativa que promuevan la participación dentro de ellas, de grupos históricamente excluidos o marginados de la política, como es el caso de las mujeres, jóvenes e indígenas. Con ello, es posible afirmar que las denominadas cuotas electorales no solo deben resultar aplicables en los procesos "*externos*" de elección de autoridades; sino también en los procesos "*internos*" de elección de candidatos a dichos cargos.

Otro elemento que se debe destacar es que se reafirma la idea de que la democracia interna se encuentra íntimamente relacionada con la descentralización del poder de las organizaciones políticas en función también del territorio. Ello conlleva a que no resulte suficiente contar con un considerable número de afiliados, sino que es necesario que se asegure la presencia real y actividad de las organizaciones políticas en el interior del país a través, por ejemplo, de comités políticos en un determinado porcentaje del territorio nacional. Dicha estructura de las organizaciones políticas compuesta no solo por órganos de alcance nacional, sino también regional o local, facilita el diálogo de dichas autoridades partidarias nacionales y sus correspondientes bases o comités descentralizados, toda vez que en el marco del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, sus dirigentes nacionales podrían rendir cuentas ante sus respectivos comités.

Aunque los autores no acogen o toman una posición específica y cerrada sobre una definición de democracia interna, sí dan cuenta de autores que conciben a dicho término como una "*democracia procesal*". Es decir, que inciden en la dimensión procedimental de la democracia interna. Así, por ejemplo, se tiene que los autores describen la posición de Alberto ESPEJEL de la manera siguiente:

> "Considera que la democracia interna es la distribución de poder al interior de los partidos. Puede definirse como *una serie de reglas, formales e informales, y, sobre todo, procesos que permiten la toma de decisiones colectivas, las cuales distribuyen el poder intrapartidario* (Espejel, 2015, pp. 35-36).
>
> **Este autor se puede ubicar entre aquellos que también clasifican a la democracia intrapartidaria como una democracia** procesal. Espejel reconoce que para analizar a la democracia interna son factibles los tres procesos que Flavia Freidenberg enuncia. Sin embargo, en el caso de las dimensiones o características, Espejel propone las siguientes:
>
> - *Participación:* se refiere a la **inclusión de la militancia en las principales decisiones del partido**.
> - *Competencia:* se relaciona con la existencia o no de varios contendientes y de la incertidumbre en un proceso electoral interno.
> - *Representación:* tiene que ver con la presencia de **grupos y/o minorías** en los órganos ejecutivos del partido.
> - *Control político:* se relaciona con la **rendición de cuentas** de los dirigentes hacia el militante.
>
> La propuesta de Alberto Espejel resalta una dimensión denominada control político, con la cual avanza en el análisis de los procesos de rendición de cuentas de dirigentes y candidatos"[27] (Énfasis agregado).

Sobre la base de lo antes expuesto, los autores concluyen que la democracia interna comprende todas aquellas garantías y valores democráticos relacionados con el proceso de toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, lo que implica no solo la elección de cargos directivos y candidatos a cargos públicos representativos, sino también decisiones importantes o trascendentes, como por ejemplo, la conformación de alianzas electorales, modificaciones estatutarias o definición de sus lineamientos políticos[28].

---

[27] Ibidem. Página 11.

[28] Efectivamente, los autores sostienen lo siguiente:

> "*En este sentido, la democracia interna es un conjunto de garantías y valores democráticos presentes en los procesos de toma de decisiones intrapartidarias. La definición debe recurrir a una serie de dimensiones e indicadores, con la finalidad de observar el fenómeno que representa. Es cierto que no todos los conceptos pueden ser operacionalizados, pero en este caso sí es posible porque el concepto democracia interna es un concepto empírico. Por lo tanto, es viable recurrir a otros conceptos más específicos y menos abstractos, cuyos atributos ofrezcan la posibilidad de operativización directa, como son los indicadores del concepto (Bartolini, 1996, p.52)*" (Ibídem. Página 15).

Considerando tanto la libertad para auto organizarse de las organizaciones políticas como los derechos de los afiliados, derechos que suelen encontrarse en una relación de tensión y que es lo que determinará el grado de exigibilidad de funcionamiento democrático de tales organizaciones políticas, los autores proponen un cuadro con los factores que corresponde considerar para dilucidar si es que un partido político es o no "*democrático*", el mismo que se expone a continuación:

"**Cuadro 5. Síntesis de los elementos para considerar a un partido como democrático**

Derecho de auto organización	Derechos de los afiliados
a) Existencia de órganos de control democráticos. b) Existencia de mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones. c) Respeto a los principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas. d) Transparencia en el financiamiento y en las donaciones.	a) Libertad de expresión, crítica y opinión dentro y fuera del partido. b) Libertad de creación y organización de fracciones. c) Derecho de acceso a cargos del partido y a formar parte de listas electorales en condiciones de igualdad. d) Derecho a obtener información de las actividades del partido. e) Derecho al libre acceso y salida del partido político.

Fuente: elaboración propia con base en Cárdenas (1992), Freidenberg (2006) y Espejel (2013)"[29].

El cuadro anterior podría ser entendido como un esquema más sustantivo que procedimental, en la medida que identifica o enlista una relación de derechos fundamentales y principios inherentes a la libertad de asociación, así como describir una estructura organizativa básica y deberes relacionados con la rendición de cuentas públicas (en el extremo que alude al financiamiento). Sin embargo, es preciso resaltar que los autores también elaboran un cuadro didáctico sobre los factores de medición de la democracia interna.

[29] Ibidem. Página 16.

Efectivamente, a partir de las dimensiones de la democracia interna identificadas (participación, organización, inclusión y control y rendición de cuentas), los autores informan al lector sobre qué elementos se deben observar dentro del marco normativo de una organización política (y, desde luego, en su accionar) para determinar qué tan democrática es. Para ello, los autores sistematizan su propuesta de dimensiones e indicadores para evaluar el grado de optimización de democracia interna de las organizaciones políticas en México en un cuadro, el cual se reproduce a continuación:

"**Cuadro 6. Propuesta de dimensiones e indicadores para medir la democracia interna en los partidos políticos mexicanos.**

Dimensión	¿Qué se observa?	Indicadores
Participación	• Selección de candidatos. • Selección de dirigentes. • Discusión programática.	✓ Electores ✓ Competidores ✓ Órganos con capacidad para reformar los documentos básicos.
Organización	• Estructura orgánica • Procedimientos disciplinarios	✓ Tamaño de los órganos de dirección y control del partido. ✓ Integración de los órganos partidistas. ✓ Funcionamiento del órgano de control intrapartidario.
Inclusión	• Respeto a los derechos de los militantes.	✓ Grupos sociales en los órganos de dirección y en las candidaturas. ✓ Fracciones o corrientes internas.
Control y rendición de cuentas	• Respecto a los derechos de militantes. • Permanencia de liderazgos originarios. • Cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales.	✓ Destitución de dirigentes. ✓ Expulsión de militantes. ✓ Transparencia. ✓ Acceso a la información.

Fuente: Elaboración propia"[30].

[30] Ibídem. Página 19.

Con relación al cuadro antes citado, corresponde resaltar cómo los autores, al abordar el factor de control y rendición de cuentas, aluden o inciden en mecanismos de control internos, no externos. Se hace referencia a destitución de dirigentes, expulsión de militantes y transparencia, constituyendo ello decisiones que se adoptan al interior de la propia organización política como consecuencia del "*control*" del cumplimiento del marco normativo (obligaciones, deberes y prohibiciones) estatutario o reglamentario, pero siempre de la misma organización.

Es a partir de la identificación de los factores o elementos que conforman la democracia interna que se estima que se deben prever a nivel normativo mecanismos de control externo eficaces de ellos (entiéndase, de los elementos que integran la democracia interna). Desde luego, dicho control externo deberá recaer en el Estado, en concreto, en un organismo autónomo e imparcial que, en el caso peruano, debe ser uno de los que integran el Sistema Electoral.

3.9. José Ángel CUEVAS HERNÁNDEZ: democracia interna en su dimensión procedimental, ideología e historia de las organizaciones políticas.

Si bien la presente investigación aborda cómo han sido reguladas las organizaciones políticas en las Constituciones de nuestro país, ello a efectos de identificar sus fines, principios y reglas básicas que deben cumplir; no es objeto de la misma (entiéndase, de la investigación) ingresar a un análisis histórico sobre cada una de las organizaciones políticas que actualmente existen en el Perú, máxime si, formalmente y de acuerdo con el marco jurídico vigente, el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, tal como está diseñado actualmente, existe desde inicios de la primera década del 2000.

Asimismo, corresponde precisar que no es objeto de la presente investigación abordar las ideologías de las organizaciones políticas actualmente existentes, no solo por la complejidad de evidenciar el traslado del discurso a los hechos, sino también porque la revisión de los estatutos no permite evidenciar diferencias ideológicas claras entre una u otra organización política.

No obstante, se reconoce que desde la doctrina sí se asocia el grado de democracia interna o el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, precisamente, con la ideología y la trayectoria histórica de tales organizaciones.

Es el caso, por ejemplo, de José Ángel CUEVAS HERNÁNDEZ, quien estima que el grado o calidad de la democracia de las organizaciones políticas depende de la historia de cada país, así como de la ideología de cada organización política. El citado autor sostiene que:

> "La calidad democrática de un partido dependerá, más que de sus posicionamientos ideológicos, **de diversos factores que tienen que ver con el sistema político, el electoral y el de partidos, el grado de institucionalidad partidista, la tradición cívica, las prácticas políticas y las circunstancias históricas de cada país; misma condición es para la configuración ideológica de los partidos**, que además puede ser influida por conflictos o divisiones sociales, factores institucionales o elementos de carácter multinivel. No obstante, no está de más considerar **si existe una probable conexión entre los perfiles ideológicos de la militancia y el grado de democracia interna de la organización en la que militan**"[31] (Énfasis agregado).

De otro lado, se tiene que el citado autor, si bien reconoce la existencia de una pluralidad de dimensiones, dinámicas o factores que pueden delinear los alcances de la democracia interna; considera que lo medular o trascendente

---

[31] CUEVAS HERNÁNDEZ, José Ángel. "*El perfil ideológico y el grado de democracia interna en partidos políticos de tres países latinoamericanos: México, Costa Rica y Colombia. Un estudio de las percepciones de sus militantes y dirigentes*". En: FAJURI VALDEZ, Sara Eugenia, MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Gabriel Alejandro y MYERS GALLARDO, Alfonso (Coordinadores). Democracia y Elecciones. Rato Legis Librería Jurídica. Salamanca, 2013. Páginas 196-197.

es el carácter procedimental de la misma, esto es, los procedimientos de selección o elección de cargos directivos y candidatos a cargos de elección popular.

Efectivamente, el citado autor indica lo siguiente:

> "Entre las dinámicas partidistas, existen varias que permiten entender el contexto de democracia interna en un partido político; pero entre esas frases**, la correspondiente a la selección de candidatos a cargos de elección popular es la medular, puesto que es donde se pone en juego el destino del partido político de cara a la competencia electoral**. Por tanto, la calidad democrática de un partido político estará notoriamente reflejada por las mecánicas selectivas que lleve a cabo"[32].

Bajo ese marco que incide en la dimensión procedimental de la democracia interna, reviste de singular relevancia determinar quién diseña las normas (el Estado o la organización política), cómo se elige (elecciones primarias abiertas, elecciones primarias cerradas, o elección indirecta o por delegados), quién dirige la elección (un órgano partidario imparcial, un órgano partidario político o un organismo público), a quién se elige (cargos directivos y candidatos), qué se requiere para ser elegido (postulación abierta, exigencia de afiliación o, además de esta última, requisitos como antigüedad o haber ejercido algún cargo directivo o representativo) y quiénes pueden elegir (ciudadanos, afiliados, afiliados con un periodo mínimo de militancia partidaria, o dirigentes). Para tales efectos, se tiene que CUEVAS HERNÁNDEZ desarrolla dichos elementos (a los que califica como variables), de la manera siguiente:

[32] Ibídem. Página 200.

> "Algunas de las variables que influyen en los procedimientos de selección de candidatos son, de acuerdo con Field y Siavelis (2009 [2008]), **de carácter externo y formal (lo que comprende al marco institucional y legal del Estado), externo e informal (lo electoral, lo social y los momentos de gran incertidumbre política), interno y formal (el grado y la forma de organización partidaria), e interno e informal (luchas internas de poder y el tipo de ideología)**. En cuanto al esquema electivo partidista, es previsible que cada partido político adopte variadas **peculiaridades en sus procesos de selección de candidatos**, pero seguramente serán a partir de modalidades electivas primarias. Varios autores han delineado algunos mecanismos típicos de elección partidista. Alan Ware (2004 [1996]: 396) identifica cinco tipos de procedimientos electivos: 1. que en la selección se atienda **a reglas y procedimientos diseñados e implementados por el partido mismo o el Estado**; 2. que la selección se lleve a cabo por un órgano central del partido o unidades descentralizadas; 3. el grado de influencia o no de los actores clave; 4. el número de cargos a seleccionar por la unidad decisora; 5. **la facilidad de quienes tienen un cargo público para reseleccionarse**. Acaso con mayor nitidez que Ware, Rahat y Hazan (2009 [2006]) formulan dos distinciones básicas que comprende el proceso selectivo: **quién puede ser el candidato y quiénes lo pueden elegir**."[33] (Énfasis agregado).

Con relación a la cita anterior, corresponde resaltar la vinculación que existe respecto a la posibilidad de "*reselección*" de quienes cuentan con cargos públicos, es decir, la posibilidad de reelección. Esta figura puede presentarse no solamente a nivel de cargos públicos, sino también al interior de las propias organizaciones políticas, cuando se trata de cargos directivos.

Considerando que la figura de la *"reelección (inmediata)"* a nivel de cargos públicos de elección popular, se encuentra en franco y decidido retroceso, con colaboración directa de la ciudadanía, primero para el cargo de la Presidencia de la República, luego para los cargos de Gobernadores y Vicegobernadores Regionales y Alcaldes y, desde el año 2018, para el cargo de Congresista de la República; con lo que ahora (sino, por ahora) solo se permite la reelección inmediata para los cargos de consejeros regionales y regidores; resulta válido sostenerse la interrogantes sobre si corresponde limitar también la figura de la reelección inmediata a nivel de cargos directivos de las organizaciones políticas.

[33] Ibídem. Página 200.

Si lo que se pretende es dinamizar a las organizaciones políticas, y promover la alternancia de poder no solo a nivel de cargos públicos representativos, sino también de cargos directivos partidarios, limitar, sino la reelección inmediata, pero sí la reelección indefinida; podría resultar una medida que amerite ser evaluada por el legislador en el marco de una reforma del proceso de democracia interna.

3.10. Fritz ESPINOZA CRUZATT: la flexibilidad de la democracia interna y su relación con los derechos de los militantes.

El citado autor efectuó un estudio con un objetivo similar al presente trabajo de investigación: evaluar la democracia interna en el Perú a partir del marco normativo vigente. Para ello, también estima que resulta complejo arribar a una definición única, por lo que es más conveniente aproximarse a ella a partir de los derechos y deberes que esta comprende (lo que en el presente trabajo se ha denominado como "*alcances*")[34].

No obstante el reconocimiento de las dificultades que se pueden presentar para arribar a una definición única y de consenso en torno a lo que debe entenderse por "*democracia interna*", el autor también considera que su elemento central o característico, aquel elemento o dimensión mínima de democracia interna está relacionada con lo electoral. Expresado en otros términos, sus candidatos a cargos públicos representativos y autoridades partidarias deben ser elegidos por los militantes, es decir, la voluntad y

[34] Específicamente, el autor indica lo siguiente:

> *"Como se aprecia, la democracia interna no es un término que se pueda enmarcar en definiciones rígidas y concretas, sino que por su propia naturaleza hace referencia a una diversidad de derechos y deberes, los cuales han sido desarrollados y esbozados ampliamente por la doctrina desde distintos ámbitos de estudios, sobre todo desde las ciencias políticas. Dicho desarrollo, si bien no siempre es del todo uniforme, se puede apreciar un núcleo sobre el cual hay amplio consenso*" (ESPINOZA CRUZATT, Fritz Diego. "*Democracia interna en la elección de candidatos de los partidos políticos: estado actual, reforma electoral y propuestas de mejora*". Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2017. Página 9).

opinión de los militantes debe ser valorada en los procesos deliberativos o en los actos más relevantes de la vida o dinámica de una organización política.

Lo antes señalado se aprecia cuando el autor sostiene lo siguiente:

> "En ese sentido, **el contenido central**, aunque no único, que abarca la democracia interna **referente a que las autoridades y candidatos deben ser elegidos**, ya sea de manera directa o indirecta **por la voluntad de la mayoría de los militantes de un partido político**"[35] (Énfasis agregado).

3.11. Peter FISCHER-BOLLIN: Democracia interna como procedimiento.

Otro de los autores que se inclina por una dimensión procedimental de la democracia interna es Peter FISCHER-BOLLIN, para quien entre los criterios para la medición del grado de democracia interna de las organizaciones políticas, destaca los de elección de candidatos como de cargos directivos, como se revela a continuación:

> "En la ciencia política sólo recientemente se atiene más este aspecto en el estudio de los partidos. No obstante, según Romero [Francisco Sacristán Romero] deben observarse tres criterios para la medición del grado de democracia interna en un partido:
>
> **a) Formación de la voluntad política del partido**
> Se trata del proceso democrático de toma de decisiones en el cual **los miembros de un partido son responsables de la formulación de las posiciones políticas con sus mayorías**. Esto no impide a la dirección del partido presentar sus posiciones como base para el debate y definir una dirección. Pero al final **los miembros del partido deben discutir los temas y poder decidir en última instancia**. El derecho de la dirección del partido de ***dirigir*** el partido se garantiza por las mayores

[35] Ibidem. Página 11.

posibilidades de hacer valer sus posiciones en los medios de comunicación y en los **foros internos como las convenciones de los partidos**.

(…)

b) La selección interna

Aquí se trata de la elección democrática de los cargos dentro del partido, es decir, sobre todo **la elección de la dirección de partido (presidente, secretario general, etc.).** Esta no deberá efectuarse por ***dedazo***, sino sólo por **votación secreta de los miembros del partido (o sus delegados)**. En los diferentes niveles (nacional, departamental, municipal) los miembros de dichos niveles deciden sobre la respectiva dirigencia del partido. Se trata entonces de un poder de decisión subsidiario y descentralizado.

(…)

c) La selección de candidatos

Algo similar se aplica a la selección de los candidatos del partido para puestos de elección pública como presidente, diputados y alcaldes. **Estos candidatos deben ser nominados por votación secreta por los miembros del partido de la zona electoral**, (…).

Es determinante que haya muchos mecanismos eficaces para garantizar y aumentar la democracia interna en los partidos, pero **su eficacia dependerá de condiciones específicas en términos político-culturales, constitucionales y socio-económicos**. Por lo tanto, se requiere el esfuerzo simultáneo para mejorar las estructuras y las formas de organización en los partidos y asimismo el afianzamiento de los principios democráticos en las mentes y los corazones de los miembros del partido. Aquí se requiere una vez más formación política que, además de la transferencia de conocimiento, esté orientada hacia el cambio de actitudes y comportamientos de los ciudadanos dentro y fuera del partido"[36] (Énfasis agregado).

Al respecto, corresponde resaltar que el autor, cuando desarrolla la selección interna de cargos directivos, reconoce como un posible y válido mecanismo de elección, la modalidad de elección por delegados, la cual también resultaría aplicable para la selección de candidatos. ¿Qué es lo determinante, independiente de la modalidad de elección? Que se asegure la descentralización del poder al interior de las organizaciones políticas, lo que implica que se deba consultar a sus comités partidarios que operan en el interior del país, esto es, que sea una decisión mayoritaria o, en todo

[36] FISCHER-BOLLIN, Peter. "*Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos*". En: Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. N° 16, Julio-Diciembre, 2013. Páginas 209-211.

caso, escalonada, pero que todos los afiliados, sobre todo los de las bases, se encuentren en condiciones de sentirse parte del proceso deliberativo.

Esto último también se refleja cuando el autor desarrolla el primer criterio: formación de la voluntad política. Este último no supone que cada decisión de la organización política deba provenir de un proceso de democracia directa dentro de la propia organización, es decir, que se le consulte cualquier decisión a los militantes o afiliados, ya que ello dificultaría la dinámica y la reacción rápida por parte de las organizaciones políticas frente a cuestiones de coyuntura que requieren una posición institucional rápida; sin embargo, sí comprende la exigencia de que las decisiones trascendentes para la organización (por ejemplo, la modificación de estatutos, conformación de alianzas electorales o cambio en el ideario) sean sometidas a la aprobación por parte de la militancia; así como que se implementen mecanismos de rendición de cuentas (es decir, que se faciliten mecanismos de control posterior) o, como lo sugiere el autor, foros o convenciones partidarias.

3.12. FLASCO Chile y Friedrich Ebert Stiftung Chile: control externo de la democracia interna y un enfoque hacia los electores.

La reflexión que efectúan ambas instituciones permite responder a la interrogante sobre el porqué del ya no tan reciente interés o preocupación por parte de la academia, de la sociedad civil y, desde luego, la ciudadanía, por el funcionamiento democrático interno de las organizaciones políticas.

La crisis de legitimidad social de las organizaciones políticas, no solo afecta a una o algunas de estas organizaciones, socava los propios fundamentos de la democracia. Si lo que se pretende es fortalecer el sistema democrático partiendo de la premisa, valga la redundancia, que lo que rige es el principio

representativo y, por tanto, para acceder a un cargo público representativo se requiere de una plataforma institucional colectiva; entonces se debe comenzar por fortalecer a las organizaciones políticas.

Ahora bien, dicho fortalecimiento no pasa por la optimización de su autonomía inherente a su condición de personas jurídicas, en el caso peruano, de derecho privado; sino más bien por el establecimiento de un marco normativo que permita que las organizaciones políticas se reencuentren con la ciudadanía. ¿Cómo lograr ello? Con transparencia en su financiamiento y en sus procesos, así como con la salvaguarda de los derechos de sus militantes. Un ciudadano que tiene la confianza en que una organización política respeta y promueve el ejercicio de los derechos de sus afiliados, los hace parte de sus procesos de toma de decisiones y transparenta el manejo de sus recursos, no solo tendrá incentivos para acercarse o, incluso, afiliarse a dicha organización, sino también para votar a favor de las listas de candidatos que estas pudieran presentar en su circunscripción.

Por ello, ambas instituciones justifican la necesidad de profundizar en el funcionamiento interno de las organizaciones políticas, de la manera siguiente:

> "En este trabajo abordamos un aspecto específico, pero muy relevante, referido a la democracia interna de los partidos políticos en Chile: su funcionamiento interno. El tema es importante por dos motivos. En primer lugar, **si la fortaleza de un sistema democrático radica, entre otras cosas, en el nivel de institucionalización de los partidos políticos, resulta crucial promover reformas que apunten al fortalecimiento de tales instituciones y no a su debilitamiento**. El discurso de la **anti-política** en muchos países ha tendido a debilitar a los partidos políticos como agentes de intermediación entre la sociedad y el Estado, abriendo camino hacia una fuerte fragmentación e inestabilidad del sistema político.
>
> En segundo lugar, existe una **creciente demanda ciudadana por incrementar los niveles de transparencia y probidad en el ejercicio del poder en todos los ámbitos de interés público**."[37] (Énfasis agregado).

[37] FLASCO Chile y Friedrich Ebert Stiftung Chile. "*Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile*". Un diagnóstico. Agosto, 2007. Página 5.

En lo que se refiere a la dimensión procedimental o eminentemente "*electoral*" de la democracia interna, ambas instituciones se enfocan en la disyuntiva de las organizaciones políticas sobre ir al reencuentro de sus "*afiliados*" o de los "*ciudadanos*", lo cual pasará por reafirmar sus ideologías primigenias o mostrarse abiertos a un diálogo interno que conlleve a cambios en su visión de país o región. Si se pretende lo primero, lo más probable es que se opte por establecer el requisito de afiliación para ser candidato; si se opta por lo segundo, no se exigirá más que obtener mayoría de votos para ser candidato en representación de tal o cual organización política. De ahí que las instituciones sostuvieran lo siguiente:

> "En general, el debate sobre la democracia interna de los partidos considera dos asuntos sustantivos. En primer lugar, en relación a la estructura de los partidos**, existe un debate sobre si ellos debiesen organizarse en torno a un sistema de militancia o en torno a electores** (Alcántara et al. 2003). El primero supone que la afiliación y membresía activa implican determinados conocimientos, saberes y prácticas dentro de la organización. La militancia implicaría un proceso de aprendizaje y práctica política. Así, una organización partidaria organizada en torno a la militancia, por ejemplo, coloca barreras para el ingreso de nuevos militantes (cartas de recomendación, vinculación con algún sector político del partido, etc.):
>
> Por otro lado, **las organizaciones partidistas de electores buscan captar nuevos adherentes para ampliar su base de apoyo**. En este caso, la noción de la militancia, más que una práctica de dedicación al partido, es considerada desde el punto de vista del ejercicio de la ciudadanía en determinadas coyunturas específicas (la elección de algún candidato, la discusión de un tema controvertido, etc.).
>
> Una segunda cuestión **se refiere al debate sobre la injerencia de órganos fiscalizadores externos para garantizar que los procedimientos internos funcionen**"[38] (Énfasis agregado).

Adviértase que las instituciones resaltan como un aspecto sustancial respecto a la dimensión eminentemente "*electoral*" de la democracia interna, la existencia de controles externos al proceso electoral interno. Resulta importante resaltar el término "*fiscalización*", no "*organización*" ni "*asistencia*".

---

[38] Ibídem. Página 6.

¿Por qué resulta necesario resaltar este último punto? Porque puede incurrirse en el error que la "*fiscalización*" sea entendida como que los organismos que integran el Sistema Electoral sean los encargados de llevar a cabo los procesos de democracia interna, siendo que una cosa es el "*control*" y otra que, incidiendo directamente en su autonomía, se prive a las organizaciones políticas de su capacidad para conducir sus procesos de elección de cargos directivos y candidatos, para que estos sean llevados a cabo por el Estado, a través de los organismos electorales.

Efectuada dicha precisión, corresponde ahondar en el sustento que formulan ambas instituciones para justificar la existencia de controles externos (es decir, públicos, a cargo del Estado) a los procesos internos. Dicho sustento se muestra en las líneas siguientes:

> "Los controles externos a los partidos sobre sus procedimientos internos parecen ser necesarios por razones instrumentales y normativas. **Uno de los problemas del descrédito de la política es precisamente la falta de transparencia y ausencia de procedimientos estandarizados en las organizaciones partidarias**. En la medida en que existen normas básicas de comportamiento que son conocidas, aceptadas y practicadas por el conjunto de los partidos, se refuerza el propio sistema político en su conjunto y se responde a una demanda ciudadana de transparencia"[39] (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse, los autores sustentan la necesidad de control externo en dos problemas críticos: a) falta de transparencia y b) ausencia de uniformidad en las reglas. Ello se combate con mecanismos de publicidad de los procesos electorales internos y con un marco normativo básico (normas piso y normas techo, de mínimos y máximos, o que, en todo caso, ofrezcan alternativas cerradas a las organizaciones políticas, aunque esto último podría ser cuestionado argumentando que se restringe de manera desproporcionada la libertad de auto-organización de los partidos políticos) de tales procesos electorales; no se combate o remedia sustrayendo la conducción de dichos procesos a las organizaciones políticas para

[39] Ibídem. Página 13.

entregárselas al Estado. La cuestión a dilucidar, por tanto, es cómo y cuándo se fiscaliza.

3.13. Flavia FREIDENBERG: democracia interna a partir de derechos de los afiliados, procedimientos electorales internos y mecanismos de rendición de cuentas.

La autora ha sido una de las profesionales que más ha profundizado en la reflexión sobre la importancia y alcances de la democracia interna en los países latinoamericanos, abordando la relación entre dicho elemento y la legitimidad de las propias organizaciones políticas. Muestra representativa de ello es que los autores antes citados y los siguientes, toman varios de sus estudios y parámetros como referencia para ingresar a un análisis específico de alguna determinada organización política o el grado de democracia interna en un país o región. La presente investigación no puede erigirse en la excepción, por lo que tomará en consideración el desarrollo teórico y esquemático de la materia que realiza FREIDENBERG.

Un primer elemento a resaltar lo constituye la "*oportunidad*" para impulsar iniciativas legislativas que promuevan la democracia interna en las organizaciones políticas. Así, la autora advierte que es la creciente pérdida de confianza de la ciudadanía en las organizaciones políticas y los errores en los cuales incurren sus representantes cuando ejercen un cargo público representativo, lo que permite que surjan demandas o exigencias, desde la propia sociedad civil, para reformar el marco normativo de los partidos políticos y, en ese contexto, prever normas que aseguren su funcionamiento democrático. Ello se aprecia cuando menciona lo siguiente:

> "El **creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública y las erráticas gestiones** de muchos de ellos en contextos de crisis económicas profundas, han llevado a algunos a creer que **la reforma de los partidos y su democratización interna son centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad en la región**. Sin **partidos transparentes, incluyentes y responsables ante sus miembros** (y ante la sociedad), la distancia entre organizaciones partidistas y ciudadanos se incrementa. Por ello, un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos está en mejorar el funcionamiento interno de los partidos y su manera de vincularse con las instituciones y con los ciudadanos"[40] (Énfasis agregado).

En ese sentido, así como el Estado tiene el deber de acercarse al ciudadano para justificar su existencia, en la medida que se erige antes que en un garante de la legalidad, en un defensor y promotor del respeto y ejercicio de los derechos de las personas; la autora entiende que la democracia interna implica la incorporación de los principios y valores del sistema político dentro de la estructura, funcionamiento y normas de la organización política. Ello, por tanto, conlleva a la promoción del pluralismo y la competencia (sin que ello suponga el quebrantamiento de la disciplina partidaria, desde luego), la salvaguarda de la libertad de expresión y el control de los cargos directivos a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas[41].

¿Cuáles serían, por tanto, los requisitos que debe cumplir una organización política para funcionar democráticamente? La autora consideró que tales requisitos, los siguientes:

---

[40] FREIDENBERG, Flavia. "*Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos*". En: Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. N° 1, Primer Semestre, 2006. Página 2.

[41] Efectivamente, la autora manifiesta que *"La **democracia interna** en un partido supone la adopción de los principios de este sistema político en el interior de la organización. Desde una perspectiva pluralista eso significa la inclusión del **criterio de competencia**, adopción de valores democráticos tales como la **libertad de expresión y la libertad de elección para sus miembros** y, por tanto, utilizar **mecanismos competitivos** en el proceso de toma de decisiones, la participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista y la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del **control político***" (énfasis agregado) (Ibídem. Página 3).

> "Para ello [entiéndase, para que se pueda sostener que existe democracia interna en un partido político] debe cumplir una serie de requisitos:
>
> - Garantías de **igualdad entre los afiliados** y protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
> - **Mecanismos de selección de candidatos** a cargos de representación (internos o externos) **competitivos**;
> - **Participación de los afiliados en los órganos de gobierno**, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización;
> - Activa influencia de los diversos grupos en la discusión y formación de las posiciones programáticas y elaboración de propuestas del partido y en las decisiones comunes que éste tome;
> - Respecto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la agregación mayoritaria de las voluntades individuales y **garantías para las minorías**;
> - Y el **control efectivo por parte de los militantes de los dirigentes**, a través de procesos que castiguen o premien a los que toman las decisiones"[42] (Énfasis agregado).

Dichos requisitos son complementados por la propia autora con indicadores para medir el grado de "*democracia interna*" de las organizaciones políticas. Es decir, tomando como parámetro los requisitos antes mencionados, FREIDENBERG los agrupa en tres grandes indicadores, como se revela a continuación:

> "Las dimensiones e indicadores a partir de los cuales se puede realizar mejor esa observación son tres:
>
> A. Selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas;
> B. **Participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos)** en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido;
> C. Rendición de cuentas de los candidatos, **cargos públicos y autoridades del partido a las bases**"[43] (Énfasis agregado).

Con relación al primero de los indicadores antes mencionados, la autora advierte que el más difícil está referido a la elección de autoridades

[42] Ibídem. Páginas 3-4.
[43] Ibídem. Página 4.

partidarias, al señalar que "*Posiblemente, este sea uno de los retos más difíciles de alcanzar. Cualquier político que tenga en sus manos la dirección partidista o el control de recursos de poder dentro de un partido político, no querrá desprenderse de ellos. […]. Y, precisamente, el escaso recambio de las autoridades partidistas,* ***la constante reelección de los mismos dirigentes o de miembros vinculados por lazos no burocráticos****, son cuestiones que* ***dificultan los niveles de democracia interna****, ya que no facilitan la igualdad de oportunidades de los miembros de ascender en la carrera burocrática*"[44] (Énfasis agregado).

Adviértase cómo la autora asocia la continua reelección de las autoridades partidarias con las dificultades o escasos niveles de democracia interna en las organizaciones políticas. Dicha reflexión permite reafirmar la interrogante o planteamiento, sino de limitar la reelección inmediata de cargos directivos, sí prever a nivel legal, esto es, desde el propio Estado, una prohibición de reelección indeterminada de los cargos directivos, partiendo de una estructura básica de tales organizaciones. Si bien es cierto que las organizaciones políticas no ejercen función pública, ello no enerva el hecho que cumplen un fin constitucional como es el erigirse en la plataforma para que las personas ejerzan sus derechos a la participación política, lo que legitima un mayor grado de intervención estatal con relación a otras asociaciones sin fines de lucro.

En lo que se refiere a la participación de las minorías y sectores sociales subrepresentados, corresponde resaltar que la autora indica que ello supone no solo descentralizar a las organizaciones políticas, permitiendo y garantizando la participación en el proceso de toma de decisiones de las personas del interior; sino también asegurar la participación de jóvenes, mujeres u otros grupos excluidos, al manifestar lo siguiente:

[44] Ibídem. Página 5.

> "Que un partido utilice elecciones para seleccionar a sus candidatos a o a sus dirigentes no basta para que sea más democrático. El nivel de participación (e inclusión) de los militantes en la representación del partido, en la definición del programa, en la delimitación de las estrategias y en las decisiones, también importan al medir el nivel de democracia interna **así como también es relevante la presencia de minorías y de grupos poco representados (mujeres, jóvenes) en los órganos de dirección y en las candidaturas del partido**. […]
>
> Una cuestión que aquí también importa es la representación territorial de los grupos locales en los órganos de decisión partidista. Para que se den mayores niveles de democracia interna debe haber una mayor descentralización territorial de las decisiones (beneficiar a la periferia). En resumen, debe darse la participación de los militantes en el proceso decisional central, sin exclusiones territoriales, sin sanciones por expresar las diferencias y una mejor representación en los órganos de gobierno"[45] (Énfasis agregado).

Con relación a este punto, resultaría pertinente formularse la interrogante o cuestionamiento sobre si el requisito de asegurar la participación de los grupos sub-representados se cumple con el establecimiento, dentro de cada organización política, de una "*secretaría*" o "*dirección*" tanto nacional como regionales o provinciales, de "*mujeres*" o "*jóvenes*"; o si por el contrario, lo que correspondería es asegurar un porcentaje de "*representación*" (no solo de participación) de tales grupos dentro de los órganos directivos colegiados al interior de las organizaciones políticas. Piénsese, por ejemplo, en el establecimiento que las asambleas estén compuestas por un porcentaje determinado de mujeres, jóvenes y representantes de comunidades nativas o pueblos originarios; o establecer dentro de las organizaciones políticas elecciones internas de cargos directivos diferenciadas.

Otro elemento singularmente relevante y que corresponde resaltar es el indicador identificado por la autora referido a la rendición de cuentas, debido a que no solo incluye a las autoridades o cargos directivos partidarios, sino incluso a las propias autoridades públicas que acceden al poder en representación de una determinada organización política.

---

[45] Ibídem. Páginas 5-6.

Y amerita destacar ello porque en el país, hasta el mes de agosto del año 2019, no existía la exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo[46]; asimismo, nuestras autoridades no se encuentran sujetas a mandato imperativo, lo que implica que una vez electos, más allá del mandato representativo y deber moral o ético de coherencia y lealtad hacia con los electores, una autoridad no está supeditada a la voluntad de estos mientras ejerce el cargo (sin perjuicio de la existencia del derecho de control ciudadano de la revocatoria, desde luego).

Ahora bien, incluso en el supuesto de una autoridad militante o afiliada a la organización política por la que postuló y accedió al poder público, ¿correspondería una rendición de cuentas ante las bases? La respuesta a dicha interrogante es afirmativa, porque si bien la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública es un deber público que debe cumplirse con la ciudadanía en general y no solo con sus militantes, ya que la autoridad representa a todos y no solo a sus votantes o afiliados (compañeros, correligionarios, etc.); no se puede desconocer que dicha autoridad debe cumplir con un plan de gobierno que representa y exterioriza la ideología, planteamientos y visión de la localidad, región o país que tiene la organización política. Por tanto, los primeros llamados a fiscalizar si se está dando estricto cumplimiento al plan de gobierno y si la autoridad se está conduciendo conforme a aquel y a los valores que representan a su organización política, son los propios afiliados o militantes.

---

[46] La exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo ha sido incorporada con la "*Ley 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, que incluyó en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, el artículo 24-A, disponiendo lo siguiente:

> "***Artículo 24-A. Candidatos en elecciones primarias***
> *Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura individual. La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición.*
> *Las candidaturas se presentan e inscriben de forma individual ante el jurado electoral especial correspondiente".*

Retomando con el estudio que efectúa FREIDENBERG sobre la democracia interna, se debe dar cuenta de las propuestas que realiza para optimizar, precisamente, el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. Estas son las siguientes:

1. Elecciones internas, aunque precisa que deban ser cerradas. Independiente de ello, indica que tales elecciones deben ser simultáneas, obligatorias para todas las organizaciones políticas y **deben contar con la participación de los organismos electorales en la organización del proceso**.
2. **Extensión de los procesos eleccionarios para todos los cargos de elección popular**, bajo el criterio de involucrar, desde la militancia hacia los órganos partidarios (es decir, un proceso desde abajo hacia arriba), en la conformación de tales listas de candidatos.
3. **Medidas de acción afirmativa**, como es el caso de las cuotas a favor de las mujeres, jóvenes y minorías étnico-culturales **en las listas de candidatos y en los órganos de gobierno**.
4. **Introducción de mecanismos de control interno** (Oficina del Defensor del Militante; expulsión de candidatos y autoridades que no cumplan directrices del partido; elecciones competitivas para elegir autoridades), ello con la finalidad de optimizar el principio de transparencia y promover los mecanismos de rendición de cuentas tanto de autoridades partidarias como de los candidatos.
5. Renovación de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos, en el sentido que se **podría disponer la prohibición de la reelección de las autoridades de los partidos**.
6. Incentivos que reduzcan el patrimonialismo, en el sentido que se debe evitar o limitar la distribución de puestos a familiares de los dirigentes de mayor jerarquía.
7. Modernización de los procedimientos. Circulación de la información. Informatización de la información.
8. Capacitación de los miembros[47].

[47] Ibidem. Páginas 12-14.

Ahora bien, ya en lo que se refiere a la dimensión procedimental o estrictamente electoral de la democracia interna, FREIDENBERG también resalta la trascendencia de dilucidar tanto qué se necesita para ser candidato (requisitos formales relacionados, fundamentalmente, con la exigencia o no del requisito de afiliación o, incluso, de antigüedad en la militancia partidaria) y como la determinación de la forma o modalidad de elección (quienes eligen, fundamentalmente). Por ello, sostiene lo siguiente:

> "El marco de análisis contempla dos dimensiones que permiten definir la naturaleza de los mecanismos de selección de candidatos. Por una parte, se estudia el **tipo de candidatura y, por otra, se explora la manera efectiva en que se eligen a los candidatos**. Este marco ha sido construido a partir de una serie de interrogantes propuestas por investigaciones recientes sobre este tema realizadas en otros contextos regionales. En este sentido, resulta interesante explorar cuestiones que tienen que ver con:
>
> a) **¿Quiénes pueden ser elegidos como candidatos? ¿Pueden ser todos los ciudadanos, los militantes de los partidos o los militantes que cumplen una serie de requisitos?** ¿Hay restricciones en la presentación de las candidaturas? **¿Qué tipos de restricciones se dan: de naturaleza interna al partido o de carácter externo (establecidas en la ley electoral nacional)?**;
>
> b) ¿**Quién elige a los candidatos: los ciudadanos, todos los miembros del partido o sólo algunos?**;
>
> c) ¿Cómo son nominados los candidatos: por procedimientos de votación de los ciudadanos, de los militantes, de ambos; son directamente designados por órganos del partido, ***a dedo*** por las élites o por un líder de corte carismático?
>
> d) ¿Ha habido cambios en esos procesos o se han mantenido estables? Si ha habido cambios, ¿en qué sentido han sido esas modificaciones hacia mecanismos más o menos participativos?"[48] (Énfasis agregado).

Con relación a la cita antes expuesta, corresponde resaltar que la autora también formula la interrogante sobre el nivel en el cual se prevén las condiciones, requisitos o impedimentos para ser candidato en un proceso de elecciones internas. Es decir, si las reglas han sido fijadas por el Estado (en una norma de rango constitucional o legal) o por la propia organización

[48] FREIDENBERG, Flavia. "*Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*". Biblioteca de la Reforma Política N° 1. Asociación Civil Transparencia, 2003. Página 13.

política (a nivel estatutario, es decir, la norma más alta dentro de la organización, o a nivel de los reglamentos electorales).

Lo expuesto permite sostener que la intervención del Estado en estos procesos de democracia interna (sobretodo, de elección de candidatos a cargos públicos representativos), puede provenir tanto a nivel normativo como de control o fiscalización (externa). Efectivamente, incluso en el supuesto que se otorgue libertad a la organización política para definir elementos tales como la modalidad de elección y los requisitos para ser candidato (entre los que puede encontrarse la exigencia de afiliación), en defensa de los derechos de los afiliados y salvaguarda del principio de legalidad (partidaria), el Estado podría establecer mecanismos de control o fiscalización externos, siendo que de verificarse el incumplimiento del marco normativo, la consecuencia podría ser una sanción (que podría ser una multa, la suspensión o incluso la cancelación de la inscripción de la organización política) o, simplemente, la imposibilidad de que participe la lista de candidatos de la organización política que infringió sus propias normas sobre democracia interna.

En ese contexto, surge nuevamente la aparente problemática relación que existiría entre los derechos de los afiliados y de los ciudadanos-electores (más aún si se acoge una modalidad de elección abierta), y la autonomía de las organizaciones políticas para organizar su estructura y procesos internos, entre los que se encontraría, precisamente, la elección de candidatos a cargos públicos representativos.

La autora no es ajena a las voces que se oponen a una intervención estatal con miras a optimizar la democracia interna, sustentándose en la autonomía y libertad de asociación de las organizaciones políticas; sin embargo, da cuenta que pese a ello se han implementado dichos mecanismos de control externo y una mayor apertura de las organizaciones políticas hacia sus militantes y la ciudadanía, al expresar lo siguiente:

"Finalmente, es necesario referirse a la autonomía partidista. Los analistas de las organizaciones de partidos más ortodoxos señalan que si un partido es la **parte de un todo**; entonces, en sus asuntos internos deberían participar sólo aquellos que forman parte de él. La discusión que subyace esta cuestión tiene que ver con la relación entre las organizaciones partidistas y su ambiente y, en este sentido, los hallazgos presentados son un indicador de cómo el entorno puede modificar el comportamiento de los actores intrapartidistas. **Las reformas electorales realizadas en las últimas décadas en América Latina apuntan a un incremento del control externo de los partidos, en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos y de una mayor democratización pero también el hecho de imponer mecanismos desde fuera de los partidos va en contra de la autonomía partidista y de la naturaleza misma de la organización**.

En este sentido es necesario aclarar que si bien el empleo de órganos colegiados implica una mayor centralización en el proceso de toma de decisiones; también supone que los partidos son sujetos de naturaleza autónoma, que no requieren de actores externos para definir sus candidaturas y, por tanto, para tomar sus decisiones. Precisamente, el hecho de que muchos partidos continúen empleando este tipo de mecanismo puede entenderse como un elemento poco democrático y de escasa transparencia de la vida interna de las organizaciones pero, al mismo tiempo, hay que considerar que, desde una perspectiva de la representación, **estos órganos están integrados por delegados democráticamente elegidos, lo cual legitima su accionar y desestima dichas acusaciones en los casos en que estos funcionan siguiendo esos principios**. Incluso estos órganos cuentan con mayores garantías de representación territorial, lo que permite la defensa de las posiciones de diferentes territorios en un órgano de corte nacional"[49] (Énfasis agregado).

3.14. Adriana GALLO: democracia interna como el equilibrio entre los derechos de los afiliados y el derecho de auto-organización de los partidos políticos.

La autora, en vez de colocar en una situación de colisión, estima que la democracia interna se sustenta, surge o "*reposa*" en dos derechos fundamentales: el derecho a la participación política de los afiliados

[49] Ibídem. Página 33.

(individualmente considerados) y la libertad de asociación de las organizaciones políticas, que comprende el derecho de auto-organización.

Bajo ese marco, se podría sostener que la democracia interna tiene por objeto evitar que las decisiones y "*elecciones*" sean adoptadas solo por las cúpulas partidarias. Así, lo que se busca es involucrar al mayor número de militantes posibles en el proceso de elección (de candidatos y cargos directivos) y en los procesos deliberativos en decisiones trascendentes de la organización política. Ello se desprende de lo siguiente:

> "Desde el punto de vista normativo**, la democracia interna reposa sobre dos principios: el derecho de participación de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos políticos** (Orozco Henríquez, 2003: 8), con lo cual, la exigencia de que rijan su organización y funcionamiento internos mediante reglas democráticas, se plasma en el reconocimiento de derechos y atribuciones exclusivos para aquellos que adhieran al proyecto y se comprometan con la organización. Esto significa que el *demos* del partido está constituido por el conjunto de los afiliados y la idea de democracia interna se refiere a los principios dispuestos en orden a conseguir la participación de los mismos en la formación de la voluntad del partido y en la toma de decisiones partidarias, **evitando que éstas provengan de la imposición de las cúpulas políticas.** Así, la democracia interna de los partidos comprende todo el conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes **a garantizar que la formación y manifestación de la voluntad partidaria, los dirigentes internos seleccionados y los candidatos designados para ocupar puestos de poder, sean acordes y correspondientes con la voluntad mayoritaria de los miembros del partido** (Hernández Valle, 2002). En consecuencia, vemos que **la democracia interna de un partido se desenvuelve principalmente a través de estas tres esferas: la formación de la voluntad política del partido, la selección interna, y la selección de candidatos**"[50] (Énfasis agregado).

Bajo esa premisa de asegurar la participación del mayor número de militantes en los procesos importantes en la vida de una organización política, al desarrollar el aspecto o dimensión de la democracia interna relacionada con la elección de candidatos a cargos públicos representativos,

---

[50] GALLO, Adriana. "*La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos*". En: Reflexión Política, Año 7, N° 14, Diciembre de 2005, Colombia. Páginas 19-20.

la autora considera que en dicho proceso interno deben participar todos los afiliados o, por lo menos, debe reconocérsele el mismo derecho a todos ellos por igual. En efecto, GALLO afirma lo siguiente:

> "3. Selección de candidatos
> (…)
> Siguiendo las definiciones adoptadas, **la dicotomía democracia interna – autocracia interna, puede cifrarse en términos de participación de los afiliados en contraposición a exclusión de los mismos en la toma de decisiones partidarias**. Así, la existencia de democracia en este punto radica en que l**os candidatos sean elegidos por todos los miembros del partido y no designados por una minoría dentro del mismo**. Este aspecto nos conduce nuevamente a definir quiénes son los miembros del partido y hasta dónde se puede ampliar el demos partidario: el miembro de un partido tiene un rango equivalente en ese partido que el ciudadano de determinado Estado, en ese mismo Estado.
> Así como los ciudadanos de un Estado están facultados para votar en las elecciones nacionales, **los miembros de un partido político deben tener el derecho de elegir o impugnar a sus candidatos**"[51] (Énfasis agregado).

Dicha cita conduce a plantearse la interrogante sobre si es que por participación de todos los miembros de una organización política debe interpretarse que se encuentra proscrita implícitamente la modalidad de elección por delegados o si esta, pese a ser una elección indirecta, mantiene plena vigencia en la medida que exista la participación de la militancia en la elección de tales delegados que los representarán, finalmente, en la elección definitiva.

Independiente de la interrogante antes descrita, sí resulta oportuno evaluar, como sugerencia o recomendación anticipada a la presente investigación, sobre la conveniencia o necesidad de la adopción de medidas legislativas desde el propio Estado para optimizar la democracia interna y sobretodo la legitimidad de origen, incluso de los candidatos. Partiendo de las normas que ya existen en nuestro ordenamiento jurídico en los procesos de elección de autoridades de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional o local), tales medidas a adoptarse para rijan en el seno interno de las

[51] Ibídem. Página 32.

organizaciones políticas, serían: a) la exigencia de un porcentaje mínimo de asistencia para que la elección interna sea válida (no necesariamente la mitad más uno de los afiliados habilitados); b) el establecimiento de un porcentaje de votos válidos mínimos para que una fórmula o lista de candidatos sea proclamada ganadora; o c) la regla de que el porcentaje de votos válidos no sea superado por la sumatoria del porcentaje de votos nulos y blancos respecto del total de votos emitidos.

Asimismo, correspondería reflexionar sobre si corresponde, si bien no eliminar la modalidad de elección por delegados; sí eliminar la figura de la delegación directa. No hay forma más evidente de desvirtuar o suprimir del proceso de toma de decisiones importantes de la organización política a los militantes, que se permita a un órgano partidario (más grave aún si este es unipersonal, como sería el caso de la presidencia de la organización política) designar candidatos a un cargo público representativo. Como se verá más adelante, el porcentaje de designación directa en nuestra legislación, con respecto a la redacción originaria de la norma, se ha incrementado en vez de reducirse. Un punto intermedio, siempre en aras de optimizar la democracia interna y arribar a normas "*realizables*", podría ser que se permita la designación directa, pero en un porcentaje aún menor y respecto de las ubicaciones inferiores de la lista de candidatos.

Ahora bien, ¿qué tanta apertura deben tener las organizaciones políticas para optimizar su nivel de democracia interna? Al respecto, se tiene que la autora aborda la figura de las elecciones internas (primarias) abiertas. Si lo que se pretende es abrirse a la militancia, dicha modalidad no es necesaria en la medida que se garantice la participación libre e igual de todos (o cualquier) los afiliados. Por el contrario, si el objetivo es acercarse a la ciudadanía común, entonces la modalidad que implementará aquella organización política será la de elecciones primarias abiertas. El problema o, por lo menos, el riesgo con esta última modalidad es que la organización política pueda "*perder*" su identidad ideológica. Así lo advierte GALLO, al sostener lo siguiente:

> "En suma, **el objetivo de la introducción de elecciones primarias abiertas fue tornar más democrática a la organización partidaria**, desarrollando un conducto comunicante entre la ciudadanía común y el poder político. (…). Paradójicamente, **la solución que se buscó para restablecer ligazones entre partido y sociedad, residió en multiplicar los actos de proselitismo, ampliar y extender la movilización de los votantes, en lugar de promover que los partidos recuperaran solidez ideológica y coherencia programática, reconstituyendo así su rol social de instrumentos de la voluntad política**"[52] (Énfasis agregado).

La modalidad de elecciones primarias abiertas, para su implementación, requeriría de filtros adicionales si es que se fija como una de las modalidades por las que puede optar una organización política, ya que de lo contrario, existiría el riesgo de "*penetración*" o "*infiltración*" de la organización que opte por dicha modalidad. Si es que las elecciones primarias abiertas fueran una exigencia y única modalidad de elección de candidatos para todas las organizaciones políticas, podría establecerse la condición o requisito de inscripción en un registro o padrón especial por parte de los ciudadanos no afiliados, de tal manera que se establezca previamente en la elección interna de qué partido político va a participar. Aún así, ello no aliviaría el riesgo potencial que otras organizaciones políticas decidan enviar simpatizantes (ciudadanos que no tienen aún la condición de afiliados y no figuran en registro alguno) para que distorsionen los resultados de las elecciones internas de candidatos de aquellas otras con las cuales van a competir.

En el caso de una elección primaria abierta elegida por un solo partido u organización política, debería implementarse una figura similar, asegurándose, también, que no se permita votar al afiliado de otra organización política que, cabe reconocerlo, por dicha condición (afiliado) no deja de ser ciudadano.

Lo expuesto no enerva lo señalado por la autora la modalidad de elecciones primarias abiertas, a costa de la legitimidad social directa y mayor, desde el momento mismo de la elección de la candidatura, implica la renuncia a la

[52] Ibídem. Página 37.

coherencia ideológica y al respeto de los valores, principios o ideas que defiende una organización política y, desde luego, sus afiliados.

3.15. Raciel GARRIDO MALDONADO: democracia interna y representatividad social de las organizaciones políticas.

El citado autor incide fundamentalmente en la relación directa que existe entre la democracia interna y la legitimidad y representatividad de las organizaciones políticas, al señalar que *"En esencia, el análisis sobre el respeto y garantía de los **derechos de participación** dentro del partido, **los procesos de elección de dirigentes** y candidatos y el funcionamiento de los **órganos de control**, son temas que explicar el por qué los partidos políticos han vendo dejando de ser el canal adecuado entre ciudadanía e instituciones*"[53] (Énfasis agregado).

Si bien GARRIDO, como los autores anteriores, asocia la democracia interna con mecanismos de control interno y la salvaguarda de derechos sustantivos de participación y libertades, resalta la importancia que tienen los procesos de elección interna, específicamente los de elección de candidatos, en el análisis sobre si una organización política cumple o no, con la exigencia de democracia interna.

---

[53] GARRIDO MALDONADO, Raciel. "*Una propuesta para el establecimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos*". En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). "*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*". Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. Páginas 95-96.

Efectivamente, el autor destaca esta dimensión procedimental o eminentemente electoral de la democracia interna al expresar que *"[…], **la base del desarrollo democrático radica en la garantía a militantes** y, en su caso, simpatizantes, de que puedan **participar en los procesos de selección de candidatos** que el partido va a postular para los diferentes comicios establecidos constitucionalmente"*[54] (Énfasis agregado).

En mérito a ello, el autor considera consustancialmente a la democracia interna que se asegure que los militantes sean parte activa de la vida de la organización política, lo que pasa por reconocérsele su capacidad o "*derecho*" a ser elegido[55]. ¿Ello implicaría que no es posible que se establezcan exigencias adicionales a la sola condición de militante o afiliado para acceder a un cargo directivo o ser elegido como candidato a un cargo público representativo? La respuesta a dicha interrogante ha de resultar negativa, ya que así como a nivel legislativo, el Estado fija condiciones o requisitos adicionales para acceder a un cargo público representativo (como, por ejemplo, el domicilio para cargos regionales y municipales, o la edad mínima, para cargos como los de Presidente de la República, Congresista de la República o Gobernador Regional); las organizaciones políticas, a nivel estatutario o en sus reglamentos electorales internos, en legítimo ejercicio de su autonomía, pueden también fijar tales requisitos o exigencias adicionales (como antigüedad mínima en la militancia o haber asumido algún cargo de menor rango o alcance territorial, por ejemplo).

El autor propone, a manera de sugerencia, algunas ideas para que sean implementadas por el legislador como exigencias a las organizaciones políticas, siendo estas las siguientes:

---

[54] Ibídem. Página 97.

[55] Literalmente, el autor manifiesta que "*Por su propia naturaleza de la misión con la que cumplen los partidos políticos, todo miembro debe tener derecho a participar activamente en la vida interna del partido, por lo tanto, a **integrar sus órganos de dirección internos y a poder participar y ser considerado, para postularse como candidato de elección popular**. De lo contrario, ¿cómo es entonces, que los miembros de un partido pueden participar?*" (Ibídem. Página 97) (Énfasis agregado)

"Tales disposiciones podrían versar sobre los siguientes aspectos:

- La exigencia a todos los partidos políticos para que se estructuren y funcionen interiormente de manera democrática.
- El **establecimiento de condiciones de libertad e igualdad de voto en las decisiones internas**, así como la posibilidad de que sus miembros de acuerdo con la racionalidad del partido – militancia, ideología y experiencia – puedan acceder a los cargos públicos que postulen los partidos.
- **La garantía de procedimientos de elección de candidatos internos que aseguren la participación de las bases, ya sean directos o indirectos, pero que intervengan activamente las bases**.
- **Respeto irrestricto a la designación y orden de candidatos aprobados mediante los procedimientos democráticos**.
- Establecimiento de mecanismos internos para poder impugnar el no respeto a estas garantías mínimas de conducción democrática ante un órgano partidista y articularse a la posibilidad de acudir a **la autoridad jurisdiccional electoral**, especificando a los entes legitimados para interponerlos"[56] (Énfasis agregado).

Con relación a la cita antes expuesta, corresponde resaltar dos elementos: a) el autor no prohíbe o considera incompatible con la optimización de la democracia interna la modalidad de elección por delegados, ello en la medida que se permita a todos los afiliados participar, aunque sea de manera indirecta (entiéndase, en la elección de los delegados) en el proceso electoral interno; y b) GARRIDO prevé la necesidad, en el marco de garantizar el derecho a los recursos o, en general, a la impugnación de las decisiones, de que intervenga el Estado como ente imparcial de solución de controversias partidarias.

Con relación a este último punto, es decir, la posibilidad de que los afiliados acudan a la jurisdicción electoral, la cuestión no solo pasará por establecer a los sujetos legitimados para acudir a ella, sino también por los plazos para que se lleven a cabo dichos procedimientos de impugnación. Los procesos electorales de elección de autoridades deben llevarse en un plazo determinado, el cual no suele ser extenso; por ello, se deben optimizar los principios de preclusión y de seguridad jurídica. ¿Ello que implica? Que los procedimientos deben ser céleres y breves, sin que ello suponga, desde

[56] Ibídem. Página 102.

luego, una limitación desproporcionada en el derecho de defensa de las partes.

Bajo ese contexto, y considerando que la elección interna se erige en una etapa previa a la presentación de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos por parte de la organización política ante el Jurado Electoral Especial competente; y a que el propio proceso de elección interna de candidatos debe llevarse a cabo también en un plazo breve (lo que supone que, si se declarase la nulidad del proceso electoral interno, uno nuevo o complementario debe realizarse dentro del plazo único legalmente previsto); se tiene que dicho procedimiento de impugnación de las decisiones de los tribunales electorales internos ante la jurisdicción electoral estatal (en el caso peruano, ante el Jurado Electoral Especial o el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones) debe contemplarse dentro de plazos cortos y causales excepcionales.

Ahora bien, independientemente de que se regule o no a nivel legislativo la figura de la impugnación o nulidad de las decisiones de los tribunales electorales internos ante la jurisdicción electoral estatal; es preciso recordar que los afiliados o ciudadanos que compitieron en las elecciones internas de candidatos tendrán igual la posibilidad de acudir, como cualquier ciudadano, a dicha jurisdicción electoral, para impugnar la fórmula o lista de candidatos presentada. Cierto que ello no se erige, en estricto, en una solución, ya que dichos afiliados o candidatos, como regla general, no pasarán a integrar parte de dicha fórmula o lista; sin embargo, se logra el objetivo central de velar porque las organizaciones políticas cumplan con las normas (externas y aquellas emitidas por ellas mismas) que rigen los procesos electorales internos.

3.16. María del Pilar HERNÁNDEZ MARTÍNEZ: necesidad del control externo de la democracia interna de las organizaciones políticas.

Como lo han revelado los autores anteriormente mencionados, HERNÁNDEZ MARTÍNEZ también reconoce la resistencia que existe por parte de las organizaciones políticas y, más específicamente, las clases dirigentes y cúpulas, a que se establezcan normas que exijan un funcionamiento democrático de las mismas, tanto a nivel de estructura como de procedimientos electorales y procesos de toma de decisiones. Tan convencida se muestra la autora respecto de ello que sostiene que *"(…), se ha demostrado que constituye una ley casi universal e inmutable la existencia de fuertes resistencias surgidas al interior de los partidos, que se oponen a la consecución de niveles democráticos en su organización y funcionamiento, debidas sobre todo a la intención de las élites dirigentes que ansían mantenerse en la cúpula del poder*"[57].

Más allá de dicha resistencia, la autora efectúa una aproximación teórica del proceso de tránsito del término "*democracia*", ya que recuerda que el citado término no es exclusivo y excluyente del Estado, no es exigible solo a las entidades públicas y autoridades; sino que constituye una noción que es exigible también en el ámbito de las relaciones entre privados, como es el caso de órganos colectivos como sindicados, asociaciones en general y empresas.

Así, se tiene que HERNÁNDEZ MARTÍNEZ identifica los elementos básicos para identificar el nivel de "*democracia*" al interior de un organismo o entidad pública o privada (lo que comprende a una organización política, desde luego): a) quién ejerce el cargo; b) cómo llegó al poder, y c) cómo ejerce el

---

[57] HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. "*Democracia interna: Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México*". En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). "*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*". Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. Página 128.

poder. Transversal a dichos elementos o características, se debe tener presente el nivel de participación de las personas que forman parte de dicho organismo o entidad. En efecto, la autora sostiene lo siguiente:

> "En el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, se define a la democracia como **la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno**, el **predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado**. De esta primera aproximación se puede encontrar un elemento interesante para los efectos de este trabajo: democracia es tanto un determinado sistema o forma de gobierno, como una doctrina política que, como tal, **podría ser aplicada a cualquier órgano o institución social, independientemente del grado de vinculación social de la misma con el aparato estatal**.
>
> Ello significa que **la noción de lo que es democrático, puede aplicarse a otras organizaciones de poder distintas al Estado, como lo pueden ser los sindicatos y las empresas**.
>
> La definición doctrinal más comúnmente admitida de democracia, - la cual proviene de su etimología – es aquella que la define como el gobierno a favor del pueblo. De esta última podemos extraer que un elemento básico de la democracia atiende a la forma en que se organiza el poder dentro de un determinado ámbito, bien sea el general (Estado), bien sea otro más limitado, como los partidos políticos.
>
> Por lo tanto, **la noción de democracia hace referencia, básicamente, a *quién* ejerce el poder al interior de un ámbito concreto, a *cómo* se ha accedido a la posición que habilita para ejercer ese poder y, cual es la *forma* de ejercicio del mismo, esto es, la relación que une a los gobernantes y gobernados**"[58] (Énfasis agregado).

Si la democracia interna supone la salvaguarda de los derechos de los afiliados y la garantía de su participación en los procesos de toma de decisiones relevantes en la vida de la organización política, así como en los procesos electorales internos (de elección de cargos directivos y autoridades), resulta necesario el establecimiento de un marco normativo que permita al Estado, y no solo a la propia organización, velar por el respeto de tales derechos. Expresado en otros términos, sin controles efectivos ni sanciones ejemplares, la noción o mandato de "*democracia interna*" o "*funcionamiento democrático*" quedaría en una mera declaración de buenas intenciones, en una utopía irrealizable.

---

[58] Ibídem. Página 130.

¿Qué tantas exigencias y mecanismos de control pueden establecerse a nivel legislativo para salvaguardar el respeto de la democracia interna o funcionamiento democrático de las organizaciones políticas? HERNÁNDEZ MARTÍNEZ identifica tanto a los pesimistas que consideran que cualquier regulación es una utopía y como a quienes estiman que dicha regulación debe ser mínima, atendiendo a la autonomía que, como asociaciones, tienen las organizaciones políticas:

> "En el desarrollo de un concepto de democracia interna partidaria, encontramos a aquellos autores que circunscriben el tema a las cuestiones relativas a los **controles y los procedimientos para limitar los aspectos antidemocráticos de los partidos**, dejando de lado el estudio teórico al que nos hemos referido. **Otros consideran que la democracia interna de los partidos es hoy en día una utopía**, y que los preceptos constitucionales y legales que regulan esta materia deben entenderse como la prohibición de que los partidos políticos puedan organizarse de forma autoritaria"[59] (Énfasis agregado).

Corresponde resaltar que HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, si bien no de manera taxativa, enuncia un catálogo de principios y reglas que deberían respetar las organizaciones políticas para que se pueda afirmar que estas, efectivamente, funcionan democráticamente. Así, se tiene que con relación al contenido de la democracia interna, sostiene lo siguiente:

> "Se ha insistido en que el respeto a principios como: el consejo general es el órgano supremo del partido; **todos los miembros tienen derecho a tener acceso a los cargos; los militantes tienen derecho a la información sobre las actividades y situación económica del partido, y que la elección de los órganos directivos se realice mediante sufragio libre y directo, es suficiente para que un partido alcance el grado democrático**"[60].

Adicionando que aquellos no constituyen los únicos principios que podrían considerarse como asociados al funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, sino que podrían identificarse otros, como se revela a continuación:

---

[59] Ibídem. Página 134.
[60] Ibídem. Página 134.

"Sin embargo, si bien es cierto lo anterior, **se deben agregar a esta lista principios tales como**:

- La existencia de instituciones dentro del partido como la del **referéndum o de la iniciativa popular; la movilidad permanente de los dirigentes**.
- El respeto a la existencia de minorías dentro del partido.
- **La revocación en todo momento de los dirigentes**.
- **La existencia de órganos de control democráticos**.
- La descentralización de los órganos del partido.
- **El nombramiento de los directivos por medio no sólo de los militantes sino de los electores**.
- La prohibición para impedir la compatibilidad entre dos o más cargos, ya sean del partido o del Estado.
- **La afiliación abierta**.
- La prohibición de expulsiones sin procedimientos previos o mecanismos vigentes y sin las garantías procesales y constitucionales.
- **La transparencia en la financiación y sobre los donativos, entre otros**"[61] (Énfasis agregado).

Con relación a lo anterior, resulta pertinente resaltar cómo la autora traslada derechos de participación y control ciudadanos que se predican respecto de autoridades y entidades públicas, al interior de las organizaciones políticas. Efectivamente, HERNÁNDEZ MARTÍNEZ hace referencia a iniciativas populares, que podrían ser entendidas como el derecho a presentar iniciativas legislativas (en este caso, de modificaciones estatutarias o de aprobación de normas reglamentarias internas); así como al referéndum y a la revocatoria.

Otro elemento a destacar es que HERNÁNDEZ MARTÍNEZ eleva la apuesta en lo que se refiere a los procesos de elección de cargos directivos. Más allá de que no exista consenso en torno a la certeza de los beneficios sobre la implementación de elecciones primarias abiertas para la elección de candidatos a cargos públicos representativos; la autora considera que, en aras de optimizar la democracia interna, dicha modalidad también debería ser incorporada para la elección de cargos directivos.

[61] Ibídem. Páginas 134-135.

Al respecto, debería considerarse que si la implicancia y consecuencia de las decisiones internas de la organización política, aquellas propias de su funcionamiento y gestión internas, no va a repercutir directamente en la ciudadanía en general, sino solo en sus militantes; resulta, por lo menos, discutible que se pretenda incorporar en el proceso electoral de cargos directivos a la ciudadanía en general. Si bien, atendiendo a la crisis de legitimidad ante la ciudadanía de las organizaciones políticas, es imperativo que se establezcan incentivos o mecanismos dispositivos que conduzcan a un acercamiento de tales organizaciones con la sociedad civil en general; ello no puede conducir al extremo de hacer parte a la ciudadanía de un proceso como el de elección de cargos directivos, salvo que su participación en dicho proceso electoral interno acarree su afiliación automática en la organización.

Precisamente respecto a esto último, también amerita resaltar que HERNÁNDEZ MARTÍNEZ estime como uno de los principios o reglas a implementar en el marco de la democracia interna, la figura de la afiliación abierta. Se debe distinguir entre la apertura permanente de los padrones electorales y la imposibilidad del establecimiento de controles o condiciones previas a la afiliación, es decir, algo parecido a un "*periodo de prueba*", "*inducción*" o "*iniciación*".

Más allá de la crítica que pueda formularse a nivel político o sociológico más que jurídico, sobre la ausencia de ideologías claramente definidas y diferenciadas entre las organizaciones políticas actualmente existentes; no puede desconocerse que toda asociación (incluso las organizaciones políticas) se forma sobre la base de un interés común o afinidad entre sus miembros. ¿Ello que implica? Que sí resulta válido y legítimo que, en vez de la afiliación abierta, se prevean mecanismos o controles previos que permitan evaluar el nivel de conocimiento, compromiso y lealtad del aspirante a afiliado con la organización política, su visión de país, región o localidad, y sus propuestas.

Contra lo antes expuesto podría argumentarse que los controles previos constituyen una barrera de acceso que podría ser controlada con las cúpulas partidarias a las cuales, precisamente, se pretende combatir con el establecimiento de normas y exigencias sobre democracia interna. Sin embargo, se tiene que en vez de arribar al otro extremo (entiéndase, la afiliación abierta), podrían implementarse medidas intermedias a nivel legislativo (ya no solo estatutario o reglamentario), tales como un periodo de inducción o de prueba breve; que la evaluación previa sea descentralizada, por ejemplo, que esté a cargo de los comités partidarios y no los órganos centralizados nacionales; o que se prohíba expresamente la denegatoria de ingreso a los grupos históricamente postergados o vulnerables (mujeres, jóvenes y pueblos originarios y comunidades nativas).

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, luego de identificar los principios y reglas que deben implementarse para garantizar la democracia interna de las organizaciones políticas, es clara al reafirmar que resulta singularmente relevante que se prevean mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad que, precisamente, salvaguarden los derechos de los afiliados. Ello se aprecia cuando indica lo siguiente:

> "Desde este primer acercamiento, podemos afirmar que la democracia interna partidista la constituyen el conjunto de mecanismos jurídicos y medidas políticas dirigidas a **garantizar que la selección de sus dirigentes, así como de los candidatos a puestos de elección popular, sea el resultado de la voluntad mayoritaria de las bases del partido y no la imposición de las élites políticas o económicas**. De igual manera, la actividad interna de un partido sólo será considerada como democrática cuando se tutelen los derechos fundamentales de los militantes del partido, mediante la **existencia de un control de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos**"[62] (Énfasis agregado).

Es importante resaltar que la autora reconoce la existencia de cuatro (4) grandes argumentos por los cuales se "*desalienta*" la posibilidad del control jurídico de la democracia interna, siendo estos los siguientes:

---

[62] Ibídem. Página 135.

- El pluralismo político, en el sentido que si existe una diversidad de alternativas por las cuales el elector puede optar, se reducen los incentivos para que una organización política mantenga a líderes o dirigentes que actúen arbitrariamente o que se encuentren involucrados en actos de corrupción.
- Participación elevada de los ciudadanos en los procesos de elecciones de autoridades representativas públicas, en el sentido que si hay un alto grado de participación activa de la ciudadanía en los procesos electorales "*externos*" (lo que conlleva la premisa que existan facilidades para el ejercicio del derecho de sufragio), no existen incentivos para que los ciudadanos participen en las elecciones internas.
- El incentivo a las organizaciones políticas y dirigentes partidarios de conservar un área de poder fuera del alcance del control jurídico, lo que se refleja en el hecho que congresistas (que representan a las organizaciones políticas por las que fueron electos) no aprueben las normas jurídicas relativas a la democracia interna partidaria.
- La autonomía de los partidos políticos, en el sentido que se parte de la premisa que las organizaciones políticas constituyen expresión inmediata de la libertad de asociación "*política*" de los ciudadanos[63].

De otro lado, es preciso indicar que si bien HERNÁNDEZ MARTÍNEZ propuso reglas y principios que extiendan los alcances de la noción de "*democracia interna*" de las organizaciones políticas; coincide con CÁRDENAS GRACIA con relación a sus elementos sustanciales o mínimos, sin los cuales no puede afirmarse que una organización política funciona democráticamente:

> "Coincidimos con Jaime Cárdenas Gracia en que para determinar el grado la democracia interna de los partidos políticos es necesario considerar al menos cuatro elementos: a) El grado de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; b) La organización y los procedimientos democráticos internos; c) Las fracciones en el senado del partido; y, d) Los medios de control de la democracia interna"[64].

[63] Ibídem. Páginas 135 y 136.
[64] Ibídem. Página 140.

En lo que se refiere al primero de los elementos antes mencionados, esto es, a los derechos fundamentales de los afiliados, HERNÁNDEZ MARTÍNEZ menciona lo siguiente:

> "[…], los derechos de los miembros de un partido que deben ser protegidos son todos aquellos que la constitución y la ley secundaria contienen. Asimismo**, podemos mencionar a la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales y en todos los órganos del partido; el derecho de poseer la calidad (activa y pasiva) de elector**; la preservación de todas las garantías del voto; **la garantía de periodicidad en los cargos; la revocabilidad de los mismos**; la regulación de la libertad de expresión al interior del partido; el derecho a la afiliación"[65] (Énfasis agregado).

Sobre la base de la cita antes expuesta, se puede extraer que resulta inherente y consustancial a la democracia interna la prohibición de la existencia de cargos vitalicios dentro de las organizaciones políticas, así como que no resulta incompatible con la noción de democracia interna el establecimiento de mecanismos indirectos de participación de los afiliados, como sería el caso de la modalidad de elección por delegados (sea de cargos directivos o de candidatos).

Con relación al segundo de los elementos, entiéndase, la organización y procedimientos democráticos internos, destaca que la autora refiera que debe asegurarse una estructura organizativa piramidal que permita la intervención de todos los afiliados, para lo cual, plantea que las decisiones de la organización política se formen desde las bases (comités partidarios) hacia los órganos directivos nacionales y de menor grupo de personas[66].

A nivel propositivo, así como ocurrió con los principios y reglas generales para optimizar la democracia interna de las organizaciones políticas;

---

[65] Ibídem. Página 140.

[66] Con relación a este punto, la autora sostiene que "*Lo indispensable en este ámbito consiste en **que la voluntad del partido se forme de abajo hacia arriba y nunca en sentido inverso**. El órgano supremo es la asamblea de miembros, y de ella tienen que emanar las decisiones fundamentales de los partidos. Por su parte, el órgano ejecutivo debe basarse en una dirección colegiada y quien funja como dirigente, no deberá contar con atribuciones exclusivas*" (Ibídem. Página 141) (Énfasis agregado).

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ también formula planteamientos o recomendaciones a las organizaciones políticas a nivel de la regulación de su organización y procedimientos internos. Algunos de ellos se citan a continuación:

> "Algunos elementos de organización y procedimiento que, en un régimen democrático, los partidos podrían contemplar serían los siguientes:
> - **Igual derecho de voto** y propuesta para cada miembro.
> - La posición jurídica de los militantes tienen que ser regulada en los estatutos sobre la base de la igualdad de derechos.
> - **Acceso a la información sobre todo de los asuntos del partido, incluyendo los económicos**.
> - **Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación**.
> - Prohibir las prácticas de afiliación colectiva o vías privilegiadas de afiliación.
> - Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión.
> - **Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera**.
> - Absoluta autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.
> - **No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos**.
> - **Establecimiento de procedimientos previos por la asamblea, para la selección de candidatos para los cargos del partido.**
> - La existencia de tendencias organizadas al interior del partido"[67] (Énfasis agregado).

En lo que respecta a la dimensión estrictamente electoral o procedimental de la democracia interna, resulta oportuno destacar los planteamientos de HERNÁNDEZ MARTÍNEZ en el extremo que propone que el marco normativo interno para llevar a cabo los procesos de elección de candidatos sea establecido y aprobado por el máximo y más representativo órgano al interior de la organización política: la Asamblea. De esa manera, más allá de que pueda predicarse independencia e imparcialidad por parte de los órganos o tribunales electorales centrales de tales organizaciones, la democracia interna exige que los procesos electorales estén regulados, sino en la norma de más alta jerarquía partidaria (entiéndase, el estatuto), por lo menos en

[67] Ibídem. Páginas 141-142.

una norma reglamentaria aprobada por el órgano máximo, lo que dotará mayor legitimidad a dichas normas.

Asimismo, resulta necesario destacar la prohibición que debe preverse para que los órganos directivos puedan modificar los resultados de las elecciones internas, alterando el orden de los candidatos. Ello guarda estrecha relación con la figura de la "*designación directa*", habida cuenta que si antes de la convocatoria al proceso de elecciones internas no se fijan las ubicaciones que serán pasibles de designación directa, existe el riesgo o posibilidad de que dicha potestad *"del órgano que fije el Estatuto*" sea ejercida para designar a los primeros números de la lista de candidatos a congresistas, consejeros regionales o regidores.

De ahí que sí resulte pertinente que se evalúe la posibilidad y validez de que, a nivel legislativo, se establezca, si bien no la prohibición o disminución del porcentaje de designación directa (lo que sería lo óptimo), como mínimo que el ejercicio de dicha potestad sea residual, previamente determinada con la convocatoria al proceso de elección interna y para los últimos lugares en la lista de candidatos.

3.17. Sandy Yanira HERNÁNDEZ CASTILLO y Karla Lucía SÁNCHEZ: democracia interna, representación y participación.

Las autoras también se aproximan a la noción de democracia interna a partir de sus elementos, por ello sostienen lo siguiente:

> "Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos:
> a) El nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido;
> b) La organización y los **procedimientos internos**;
> c) **Las corrientes en el seno de la organización**; y,
> d) Los órganos de control de su vida interna"[68] (Énfasis agregado).

[68] HERNÁNDEZ CASTILLO, Sandy Yanira y SÁNCHEZ, Karla Lucía. "*Régimen jurídico de los partidos políticos en El Salvador: Democracia, transparencia y financiamiento como elementos fundamentales en un Estado Constitucional de Derecho*". Trabajo de

Como puede apreciarse, las autoras también proponen caracterizar o delimitar los alcances de la democracia a partir del respeto de los derechos de afiliados (respeto a los derechos fundamentales dentro de la organización política), los procesos internos (de selección de candidatos y cargos directivos) y la existencia de órganos o mecanismos de control internos[69].

Sin embargo, sí resulta importante resaltar que las autoras hagan referencia a la existencia de corrientes en el seno de la organización. Ello, en sí mismo, no puede ser considerado como la incorporación del principio de competencia como un elemento característico de la democracia interna, sino más bien como el deber de respeto y promoción del pluralismo o diversidad de ideas dentro de la propia organización política. Al respecto, correspondería formularse la interrogante sobre en qué medida debe promoverse la diversidad de corrientes dentro de una organización que agrupa a personas, precisamente y al menos en abstracto, en torno a una ideología o visión común de país, región o localidad. Se entiende que es positivo, saludable y conveniente que se promueva el dinamismo en las organizaciones políticas, en el sentido que los contextos históricos, sociales, económicos, tecnológicos y, desde luego, políticos, conlleva a que estas reflexionen internamente y reformulen sus posiciones sobre determinadas materias; sin embargo, ello debería conducir a una atomización de las posiciones ideológicas que terminen haciendo perder la identidad a la propia organización.

Otro aspecto que amerita destacar de la cita antes expuesta es que las autoras aluden a "*procedimientos internos*" y no a "*procesos de selección o*

---

investigación para obtener el título de licenciada en ciencias jurídicas en la Universidad de El Salvador. Agosto, 2014. Páginas 121-122.

[69] Ello también se aprecia cuando las autoras mencionan que *"La democracia interna en un partido político supone la adopción de los principios de un sistema político en el interior de la organización. Desde una perspectiva pluralista eso significa la inclusión del* ***criterio de competencia, adopción de valores democráticos tales como la Libertad de Expresión y la Libertad de Elección para sus miembros*** *y por tanto, utilizar mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones,* ***la participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista y la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político****"*. (Ibídem. Página 122) (Énfasis agregado).

elección". Ello es importante porque el primero de los términos es mucho más amplio, ya que no se circunscribe a la elección de candidatos o cargos directivos, sino que también comprende al proceso de toma de decisiones, es decir, incluye procedimientos deliberativos. Así, la democracia interna no solo comprenderá a instituciones o figuras propias de la democracia representativa (como es el caso de los procesos electorales), sino también de la democracia directa (como sería el caso del referéndum o la formación de iniciativas normativas internas, estatutarias o reglamentarias). Atendiendo a ello, las autoras mencionan que *"El concepto ha evolucionado hasta llegar a dimensionar* ***dos aspectos relevantes de la democracia interna: la representatividad y la participación****, distinguiendo entre aquellas decisiones que los partidos toman a través de elecciones y otras que las asumen por medio de deliberaciones*"[70] (Énfasis agregado).

Las autoras también sistematizan aquellas medidas de orden normativo y político que deben implementarse para optimizar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. Efectivamente, identifican seis (6) aspectos que deben impulsarse, como se revela a continuación:

> "**La democratización interna de los partidos políticos se entiende como todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas** tendentes a garantizar 6 aspectos, los cuales que históricamente han estado ligados, estos son:
>
> a) **La selección de los dirigentes internos**, en esta materia ha prevalecido normalmente el criterio de que los dirigentes internos deben nombrarse de manera oligárquica, o bien mediante procedimientos en lo que participan solo determinados sectores del partido.
>
> b) **La designación de los candidatos a puestos de elección popular**, es evidente que la designación a dedo de los candidatos a puestos de elección popular ha pasado a ser un recuerdo histórico en todos los países con algún grado de madurez política-electoral.
>
> A fin de permitir que la designación de los candidatos a puestos de elección popular se haga con la mayor participación posible de los miembros del partido, **se han implementado dos sistemas: a) las llamadas convenciones o asambleas y b) Las elecciones primarias**.

[70] Ibídem. Páginas 122-123.

c) **La determinación de la plataforma política sean el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas**. Todo sistema de designación no solo debe responder al fin de favorecer a los aspirantes más idóneos en el seno del partido, sino que, además, debe satisfacer la exigencia de que sea garantizada la adhesión de candidatos designados a la corriente ideológica-programática del partido.

d) **Garantizar, asimismo, la financiación de los partidos (público y privado), prevaleciendo el sistema mixto**, tema que lo abordaremos en un apartado especial.

e) **La representación proporcional por género y jóvenes**, aunque ha sido una larga lucha, pero hoy por hoy al menos en las legislaciones se reconoce una cuota para que las mujeres participen en política (cargos internos y de elección popular).

f) **Tutelar los Derechos Fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterogéneo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos**"[71] (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse de la cita antes expuesta, las autoras incluyen o asocian a la noción de democracia interna un elemento que ha sido percibido como un tema aparte: el financiamiento de las organizaciones políticas. Aquí también amerita resaltar que no proponen la prohibición de cualquier financiamiento de fuente privado, sino que, por el contrario, plantean que se garantice o promueva el sistema mixto, es decir, uno en el cual las organizaciones políticas reciban tanto financiamiento público como privado.

Ahora bien, la inclusión del financiamiento como un aspecto que amerita ser promovido para optimizar, a su vez, la democratización interna de la organización política, permite formularse la interrogante sobre si es que los procesos de elección de candidatos y cargos electivos deben ser llevados a cabo únicamente con fuentes de financiamiento público, o sobre si debe permitirse el financiamiento privado para la realización de campañas electorales en procesos internos o si, por el contrario, debe existir una distribución equitativa del financiamiento público entre los distintos participantes en la contienda electoral interna.

[71] Ibídem. Páginas 125-127.

Otro aspecto citado por las autoras que amerita destacar es el relacionado con la representación proporcional por género y jóvenes, ya que permite plantearse la interrogante sobre si ello se cumple con una cuota de participación o un cargo directivo específico ocupado por una sola persona que represente a estos grupos (es decir, una dirección o secretaría nacional, departamental o provincial de la mujer o de la juventud); o si es que es necesario implementar ya una "*cuota de representación efectiva*" en los cargos directivos, u otra medida alternativa como, por ejemplo, mantener la cuota de participación, pero estableciendo la obligatoriedad de que las elecciones de cargos directivos se realicen por "*lista cerrada y bloqueada*" y se prevea un mandato de posición.

Ahora bien, ¿por qué es importante promover y garantizar la democracia interna? Las autoras indican que la desconfianza en las organizaciones políticas no solo las afecta a ellas, sino al propio sistema democrático. Para ellas, es la falta de democracia interna lo que genera la crisis de representación y la desconfianza en las organizaciones políticas, lo cual incide en el ausentismo y en la promoción, por parte de algunos sectores de la ciudadanía, del denominado "*voto nulo*". Efectivamente, las autoras estiman que:

> "**La falta de democracia interna en los partidos políticos indudablemente da origen una crisis de representación**. La sociedad desconfía de la clase política con quienes no se identifica, porque **se considera que los partidos buscan únicamente el beneficio personal o el de sus financistas**.
> Dicha brecha y la falta de legitimidad luego se transfiere a las instituciones que estos dirigen; claro ejemplo de la desconfianza y descredito que se han ganado los partidos, lo podemos observar en el **ausentismo que se da en las urnas en períodos electorales para elegir a sus *representantes*, este es un fenómeno que cada vez va tomando mayor protagonismo y ya hay sectores de la población que promueven el voto en blanco (voto nulo)**, esto porque los candidatos propuestos por los partidos no les convence, no llenan sus expectativas, entre otras razones.
> (…)
> Por lo que, **contar con democracia interna en los partidos es indispensable para tener apoyo de la sociedad**. Primero, **mayor participación en la toma de decisiones contribuye a legitimar el sistema político y el sistema de partidos,**

> **porque permite reducir la discrecionalidad, aumentar la inclusión, innovar ideas, renovar liderazgos (alternancia en el poder político)**. Pero, además de refrescar el sistema político, la democracia interna es necesaria para involucrar a los ciudadanos"[72] (Énfasis agregado).

Finalmente, es preciso recordar que cuando las autoras plantearon aspectos que deberían implementarse para optimizar la democracia interna de las organizaciones políticas, aludieron a "*mecanismos normativos*". ¿Por qué? Porque consideran que no existen incentivos para que, voluntariamente, las cúpulas políticas "*cedan*" el poder, promuevan la alternancia y velen por los derechos de los afiliados. De ahí que no resulte suficiente con la "*voluntad discrecional*" de sus dirigentes, sino que se hace necesario el establecimiento de "*reglas*", "*mandatos*" y "*prohibiciones*", con la correspondiente sanción en caso de incumplimiento.

En ese contexto, se aprecia que las autoras sostienen lo siguiente:

> "Cuando se aborda el tema de democracia interna en los partidos políticos, principalmente se hace referencia a la existencia de **mecanismos normativos internos que garanticen los derechos políticos constitucionales que tienen los militantes a elegir y ser electos, buscando con ello la alternancia en el poder o un relevo generacional**, ¿por qué se dice mecanismos normativos?, porque **no existe voluntad política por parte de sus dirigentes para democratizarse, ya que las cúpulas políticas y/o empresariales han secuestrado el mando del partido y en muchas ocasiones el Estado mismo; muchos con la idea de perpetuarse en el poder**, es decir, monopolizar la toma de decisiones; esto denota evidentemente, la carencia de vocación democrática de la clase política al interior de los partidos"[73] (Énfasis agregado).

A partir de dicha cita, surge la inquietud sobre si es que resulta suficiente con "*mecanismos normativos internos*" o si se hace necesaria la intervención directa del Estado estableciendo el marco normativo mínimo o básico que permita garantizar los derechos de los afiliados, es decir, que por lo menos se exija que cada organización política, en su norma de más alta jerarquía

---

[72] Ibídem. Página 128.
[73] Ibídem. Página 143.

interna (entiéndase, su estatuto), regule procedimientos de tutela de derechos, así como aquellos que faciliten y promuevan su ejercicio. No solo ello, ¿qué ocurriría si pese a dicho marco normativo interno, el afiliado no se ve cautelado en sus derechos fundamentales? Al tratarse, precisamente, de derechos fundamentales cuya protección sustenta la propia existencia del Estado, correspondería que se prevean mecanismos externos de control de constitucionalidad y legalidad de los actos internos de las organizaciones políticas, así como de solución de controversias, labor que recaería en los organismos que integran el Sistema Electoral.

3.18. Rubén HERNÁNDEZ VALLE: democracia interna como algo más que una suma de elecciones.

HERNÁNDEZ VALLE incide en el carácter estructural o procedimental del principio democrático, cuando aborda la democracia interna de las organizaciones políticas, ya que considera que "*La dimensión estructural del principio democrático, que es el que aquí nos interesa, está referida a las garantías procedimentales u organizativas tanto del Estado como en el ámbito de organizaciones estatales, pero que tienen una gran relevancia pública, como es justamente el caso de los partidos políticos*"[74]. Sin embargo, al desarrollar el contenido de la democracia interna, ya va más allá de los procesos electorales, debido a que entiende "(…) *por democratización interna de los partidos políticos todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar que: a) La selección de los dirigentes internos. b) La designación de los candidatos a puestos de elección popular. c)* ***La determinación de la plataforma política sean el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas. d) Garantizar,***

[74] HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. "*La democracia interna de los partidos políticos*". En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). "*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*". Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. Página 147.

asimismo, la financiación de las tendencias**. e) La representación proporcional por género. f) Tutelar los derechos fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un **control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos"[75] (Énfasis agregado).

Adviértase que HERNÁNDEZ VALLE también hace referencia al financiamiento como uno de los elementos característicos de la democracia interna; siendo que no plantea, de manera general, la garantía del financiamiento de las organizaciones políticas (lo que permitiría sostener el establecimiento del financiamiento público, sea directo o indirecto), sino que es mucho más específico: propone que se garantice la financiación de las "*tendencias*".

Con ello, se aprecia que el autor sugiere que debe optimizarse el dinamismo y el pluralismo al interior de la propia organización política, aun a cuenta o riesgo de que exista un cambio en el eje ideológico del partido político. Aquel sería el costo que se debería asumir para combatir la tendencia a perpetuarse en el poder de las cúpulas partidarias.

Con relación al elemento de la selección de los dirigentes internos, se advierte que HERNÁNDEZ VALLE indica que algunos países han adoptado medidas para combatir una visión oligárquica, cerrada o restringida de acceso a cargos partidarios. De ahí que señale que *"[…], en algunos países existen reacciones contra la concentración del poder interno de los partidos en una cuantas manos. Para ello se han ideado **mecanismos de nombramientos abiertos y democráticos**. Por ejemplo, la selección de secretarios generales y otros funcionarios se realiza mediante elecciones populares en las que votan todos los miembros de los partidos que previamente hayan dado su adhesión*"[76] (Énfasis agregado).

Un elemento inherente a la democracia interna es garantizar la participación de los afiliados en los procesos de elección de candidatos, por lo que podría

---

[75] Ibídem. Página 148.
[76] Ibídem. Página 151.

sostenerse que resulta contrario a la democratización interna, la figura de la designación directa. Reconociendo la necesidad de optimizar la democracia interna a partir de la apertura de las organizaciones políticas hacia sus afiliados o, incluso, a la ciudadanía en general, HERNÁNDEZ VALLE identifica dos sistemas para promover la mayor participación posible de afiliados:

> "a) *Las convenciones o asambleas:* **Bajo este sistema los candidatos son elegidos por un pequeño grupo de miembros delegados que supuestamente representan a los distintos sectores sociales, económicos y políticos que conforman el partido**. La forma de elegir esos representantes varía, pues a veces se hace mediante votaciones cerradas entre los distintos grupos que de interés que representa el partido (cooperativas, sindicados, asociaciones profesionales, sector empresarial, etcétera). Otras veces se realizan votaciones populares desde el nivel de distrito, en las que se nombran delegados en circunscripciones territoriales más grandes y, así sucesivamente, hasta llegar a conformar una Asamblea (Convención) a nivel nacional.
> **Como el sistema de votación es indirecto, con gran frecuencia los candidatos electos no resultan ser los que apoyan las bases del partido, sino más bien los que han logrado influenciar a los miembros de la Convención**, ya sea por pactos o dádivas, o bien porque son impuestos por la dirigencia del partido.
> b) *Las elecciones primarias:* esta modalidad de elección se ha desarrollado con gran suceso en los Estados Unidos de América, donde encontramos dos versiones: **las primeras abiertas y las primarias cerradas**. En el sistema el votante puede escoger la papeleta de cualquier partido y no está obligado a declarar a cuál de ellos pertenece. En las primarias cerradas, en cambio, el elector debe declarar a cuál partido pertenece y solicitar la papeleta del partido de sus preferencias. […]
> **Ambos sistemas presentan serios defectos en la práctica, pues el primero permite a los partidos contrarios interferir en la designación para favorecer a aquellos candidatos más vulnerables electoralmente, en tanto que el segundo viola el principio del voto secreto**.
> Otro grave problema de las elecciones primarias es la relación que existe entre ellas y las sucesivas votaciones. La mayor parte de las legislaciones establece que el precandidato que obtenga la mayoría relativa de votos en la primaria, será declarado el candidato ganador. Con este sistema puede ocurrir que un representante de la minoría resulte electo candidato con sólo obtener una mayoría relativa entre varios precandidatos."[77] (Énfasis agregado).

[77] Ibídem. Páginas 151-152.

Como puede advertirse, el autor reconoce que ninguna de las modalidades descritas es perfecta; sin embargo, HERNÁNDEZ VALLE no veta o descarta la modalidad de elección indirecta (por delegados).

Con relación a la dimensión procedimental y estrictamente electoral de la democracia interna, HERNÁNDEZ VALLE formula algunas propuestas de medidas que deberían implementarse para evitar que las cúpulas partidarias y dirigentes de las organizaciones políticas distorsionen el resultado de los procesos de elecciones internas, sea a través del aprovechamiento del cargo, limitación de libertades de expresión e información, utilización del financiamiento que reciben las organizaciones políticas para apoyar o perjudicar determinadas candidaturas. Tales medidas se describen a continuación:

> "Entre tales medidas deberían, establecerse, en nuestro criterio, las siguientes: a) **prohibición de que los secretarios generales y todas aquellas otras personas que ocupan cargos dirigentes de relevancia dentro del partido, durante los tres años anteriores a la celebración de una elección primaria, puedan postular sus nombres como precandidatos a la presidencia de la República**. Con ello se puede evitar que un precandidato utilice la maquinaria del partido en su beneficio personal; b) **la propaganda debe limitarse no sólo en tiempo sino también en cantidad**, de manera que los precandidatos tengan igual acceso a los medios de comunicación; c) **el transporte, el día de las elecciones, deberán estar en manos del partido y no de las tendencias**, a fin de que no haya desigualdades por razones económicas. Además es ilógico que miembros de un mismo partido tengan que poner a funcionar flotillas de vehículos independientes; y d) **utilizar parte de la financiación estatal que reciben los partidos con el fin de financiar los gastos de organización, censo y recolección del voto de las distintas tendencias**"[78] (Énfasis agregado).

Al respecto, corresponde resaltar que HERNÁNDEZ VALLE es claro en su propuesta de que los gastos que supongan la organización y conducción de procesos electorales internos deben ser solventados con el financiamiento público que reciben las organizaciones políticas. También amerita destacar el nivel de detalle del autor, que formula propuestas relacionadas, incluso, con el transporte de los electores a sus respectivos centros de votación.

---

[78] Ibídem. Página 154.

A propósito de la consideración del financiamiento de las organizaciones políticas como una de las dimensiones de la democracia interna, se tiene que para evitar la dependencia de las organizaciones políticas y candidatos de sus donantes o financistas, esto es, para evitar un aporte "*interesado*" a favor de las organizaciones políticas, sea por parte de personas naturales o jurídicas HERNÁNDEZ VALLE plantea como alternativas para optimizar dicha dimensión de la democracia interna "*a) la publicidad de los estados financieros de los partidos; b) la financiación parcial por parte del Estado de las campañas políticas y c) el control y límite de las contribuciones privadas*"[79].

3.19. Dennis KAVANAGH: democracia interna y marketing político.

El periodo de duración o extensión de las campañas electorales o, para ser más precisos, el periodo que existe entre la convocatoria y el día de la elección, incide en la democracia interna de las organizaciones políticas. No solo ello, el surgimiento de nuevas tecnologías y plataformas informativas o de comunicación, también tiene un impacto en la democracia interna.

¿Por qué? Porque es posible transmitir más fácil mensajes e ideas (aunque estas puedan durar menos tiempo en la mente de las personas); porque dichos mensajes pueden ser recibidos no solo por los dirigentes o cúpulas partidarias, sino también por todos los afiliados y la ciudadanía en su conjunto (con lo que, en abstracto y sin intervención normativa, sería más complicado limitar las libertades informativas y de expresión de candidatos y afiliados); y porque las nuevas herramientas permiten construir un personaje e impulsarlo como una figura política (independientemente del contenido de sus propuestas).

[79] Ibídem. Página 157.

En una campaña electoral, el marketing se ha convertido en una herramienta singularmente relevante, lo cual, para KAVANAGH tiene un impacto directo en la democracia interna, el cual no necesariamente sería positivo, como lo deja entrever de sus afirmaciones siguientes:

> "**El marketing político es un compañero de ruta incómodo para la democracia partidaria interna**, por varios motivos. En primer lugar, **la democracia interna exige realizar conferencias, debates, votaciones, elaborar resoluciones y trasladarlas a los niveles superiores, todo lo cual insume mucho tiempo. El marketing profesional, en cambio, privilegia líneas de comunicación cortas, una rápida clarificación de las propuestas y una pronta respuesta a los oponentes políticos. La existencia de medios de comunicación que informan las 24 horas del día sin dar tregua ha hecho que la democracia partidaria interna se volviera algo así como un lujo**. El principio de la campaña moderna es la rapidez. Por consiguiente, **la gente de marketing prefiere un partido centralizado, con un líder fuerte, que les permita tener acceso directo a quienes toman las decisiones clave, incluyendo al jefe del partido**. (…). Los militantes partidarios prosperan en el partido dirigido hacia adentro, los profesionales del marketing prefieren un partido dirigido hacia afuera. Ambos tipos de partidos ofrecen respuestas divergentes a la pregunta de quién es importante. Los primeros sostienen la necesidad de cortejar ante todo a los propios afiliados, los últimos entienden que lo importante es ganar votos"[80] (Énfasis agregado).

3.20. Esmeralda LÓPEZ VILCHIS: democracia interna como garantía de derechos de los afiliados, procesos internos y controles.

Más allá de reconocimiento de la dificultad para alcanzar una democracia interna auténtica de las organizaciones políticas[81], la autora sistematiza los

---

[80] KAVANAGH, Dennis. "*Democracia interna y marketing político: ¿sin lugar para aficionados?*" En: Diálogo Político, Año XXI, N° 1, Buenos Aires, KAS, 2004. Páginas 36-37.

[81] Partiendo del reconocimiento de que son los representantes de las propias organizaciones políticas en el Parlamento los encargados de dar las leyes que regulen a los partidos políticos, y siendo las propias clases dirigentes y cúpulas partidarias o, en general, los propios partidos, quienes aprueban sus normas internas (estatutos y reglamentos); la autora considera que es complicado arribar a una auténtica democracia interna. Efectivamente, LÓPEZ VILCHIS menciona lo siguiente:

> *"La democracia interna en los partidos políticos es primordial en cualquier sistema de partidos, ya que refleja la verdadera idiosincrasia en que vive un país; pero, sobre todo, porque a través de ésta, la democracia tiene su raíz, la cual se ve transformada en el*

elementos característicos de la misma (entiéndase, de la democracia interna) desarrollados por la doctrina, siendo estos los siguientes:

> "1. Que tenga garantizados los derechos fundamentales, **de primordial importancia como son la libertad de expresión, información y asociación**;
> 2**. Inviolabilidad del principio de igualdad**, a fin de que cada afiliado participe con igual peso que otro;
> 3. **Participación y deliberación de los afiliados en el mayor grado posible**, en los procesos de decisiones;
> 4. **Control de órganos electos**, lo cual conlleva que los ciudadanos tengan garantizados sus derechos a voto activo y pasivo en las **elecciones internas** de sus posibles representantes"[82] (Énfasis agregado).

Respecto al primero de estos elementos, es decir, al respeto o salvaguarda de los derechos fundamentales de los afiliados, la autora, desde una dimensión teórica, expresa que este exige *"(…) que se garanticen sus libertades de opinión, expresión de ideas e información sobre cualquier asunto,* ***la participación directa y mediante representantes en las asambleas generales; la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido, la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos, la revocabilidad de los cargos****, la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; el ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción,* ***el libre debate de las ideas*** *y de las decisiones principales: la seguridad jurídica,* ***la formación de corrientes de opinión***"[83] (Énfasis agregado).

---

reconocimiento de los derechos fundamentales que todo afiliado a un partido debe tener y que prima en sus estatutos. No obstante, hablar de una democracia auténtica es poco menos que una utopía, las dificultades de alcanzarla es mayor en el seno de los partidos, al ser los mismos sujetos quienes aprueban el régimen jurídico sobre partidos y sus estatutos y los destinatarios de esa norma (Martínez, 2006: 128)" (LÓPEZ VILCHIS, Esmeralda. "*Democracia interna en los estatutos de los partidos políticos españoles: PSOE y PP ¿Utopía o realidad?*" En: Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales Número 32. Año VII, abril-junio 2008. Página 46)

[82] Ibídem. Páginas 46-47.

[83] Ibídem. Página 47.

La cita expuesta permite evidenciar que la autora también es de la posición de que resulta imprescindible la periodicidad de los cargos, lo que implica la prohibición de la existencia de cargos vitalicios en una organización política. Asimismo, de tales afirmaciones se puede extraer que la afiliación debiera constituir requisito o condición suficiente para elegir y ser elegido como dirigente en una organización política.

Con relación a la forma cómo debe organizarse un partido político y llevarse a cabo sus procesos internos, tanto electorales como deliberativos, la autora se remite a CÁRDENAS GRACIA para dar cuenta de los elementos que, sin incidir o afectar de manera desproporcionada la libertad de auto-organización de los partidos, debieran tomarse en consideración para optimizar la democracia interna:

> "Otro elemento no menos importante, a considerar en la democracia interna, es el referente a la **organización y procedimiento del partido**, elementos que varían dependiendo del contexto histórico, **el nivel de constitucionalización de partidos políticos**, el tipo de régimen político y la legislación que en materia de política emerge.. En este sentido, resulta fundamental delimitar los elementos que son indispensables para considerar que la organización y procedimientos internos del partido político son democráticos, en opinión de Cárdenas Gracia, los **elementos indispensables para garantizar la democracia interna** son: **acceso a la información sobre los asuntos del partido, incluyendo los económicos**; regulación de la posición jurídica de los miembros con base en la igualdad de derechos; para hacer posible la participación de cada uno de los asuntos del partido; fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación (**la existencia de un órgano neutral que decida sobre los rechazos; con procedimientos equitativos e imparciales, accesibles a cualquier interesado**), una clara tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión; **posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado (tratándose de expulsiones de afiliados, castigos, ilegibilidad de candidatos)**; existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas, entre encargados locales del partido; **procedimiento de elección de candidatos previamente establecido y de manera democrática; no intervención de los órganos directivos para la modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular**; elaboración de actas de las asambleas respetando formalidades previamente establecidas; **transparencia en las reglas de financiamiento del partido** (Cárdenas, 1996: 41)"[84] (Énfasis agregado).

[84] Ibídem. Páginas 58-59.

Al respecto, corresponde resaltar la importancia de la intervención del Estado en la salvaguarda del respeto a la democracia interna de las organizaciones políticas, no solo a través de la dación de normas, sino también de la solución de controversias. Así, resulta imprescindible que los afiliados y candidatos en procesos electorales internos cuenten con un procedimiento para acceder a la jurisdicción estatal para solicitar tutela de sus derechos fundamentales, ello debido a que más allá de la autonomía de los partidos políticos, ello no los erige en entes ajenos al deber de respeto de los derechos fundamentales.

En lo que se refiere a los procesos electorales internos, la autora enfatiza en la necesidad de evitar que la elección de los candidatos recaiga solo en el líder del partido (que podría ser, a su vez, presidente o secretario general de la organización política); ello sin perjuicio de describir los distintos métodos de elección de candidatos que pudieran existir a nivel teórico:

> "Así, se puede hablar de aquellos mecanismos que implican un alto nivel de inclusión del electorado, en elecciones internas sobre quién tiene que ser el candidato, o bien, el polo opuesto, aquellos mecanismos que han adoptado los partidos políticos en sus estatutos partiendo de la base de que sólo el líder del partido elige. Teniendo como referente la teoría antes mencionada, se puede sustraer los métodos específicos para el funcionamiento de las organizaciones en la elección de candidatos, según el grado de inclusión puede ser: a) elecciones abiertas (electorado); b) internas cerradas (miembros del partido); c) selección por órgano ejecutivo del partido (nacional, local); d) selección por órgano ejecutivo del partido (nacional, local); e) liderazgo partidista (nacional, local)"[85].

Si la optimización de la democracia interna supone un mayor grado de inclusión de los militantes o afiliados en los procesos internos (como los de elección de candidatos y cargos directivos); debe optarse por aquellas modalidades de elección más inclusivas y que aseguren o, por lo menos, permitan la mayor participación posible de afiliados, dejando que el poder de decisión recaiga de manera directa en un solo órgano del partido político.

[85] Ibídem. Página 61.

Por ello, como mínimo, si es que no se suprime dicha modalidad, los afiliados deben poder elegir a los delegados, siendo que estos deban ser elegidos para cada proceso electoral.

Finalmente, corresponde destacar que la autora también considera como un elemento inherente y necesario para la efectiva optimización de la democracia interna de las organizaciones políticas, lo constituye el establecimiento de controles e, incluso, sanciones. No basta, por tanto, con el mero reconocimiento de los derechos de los afiliados o la regulación de un procedimiento preestablecido para la toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, si es que no se cuenta con "*garantías*" o "*incentivos*" para su respeto y cumplimiento. Así lo entiende LÓPEZ, al mencionar lo siguiente:

> *"En términos generales, para considerar que existe una correcta democratización interna de los partidos políticos en todo ordenamiento (constitucional, legal o estatutario), se requiere no sólo del reconocimiento de diversos derechos fundamentales a los afiliados y de métodos que permitan la participación directa de los afiliados para la selección de candidatos a cargos públicos, sino también* ***se requiere de garantías que hagan posible su efectividad frente a los poderes públicos y no públicos (como son los partidos políticos o en su caso los particulares)****. Lo que se traduce, siguiendo la teoría expuesta por Ferrajoli, como la relación entre derechos y sus garantías, derechos que consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión), y garantías conformadas por dos matices,* ***garantías primarias que revisten obligaciones y prohibiciones y garantías secundarias que refiere a la obligación de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derecho****s (Ferrajoli, 2001: 26), es decir, las violaciones de sus garantías primarias, en virtud de la cual la ausencia de las correspondientes garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados.* ***Lo que implica la exigencia de controles para hacer efectivo el respeto y la garantía de los derechos fundamentales en el interior del partido, así como la viabilidad de sanciones para el caso de la violación a su estructura funcional y de organización*** *(Cárdenas, 1996: 43), controles que no deben vulnerar el principio de autodeterminación que le asiste al partido político"*[86] (Énfasis agregado).

[86] Ibídem. Página 65.

Lo que corresponderá dilucidar, atendiendo a la cita antes expuesta, es cómo se deben diseñar dichos mecanismos o controles sin incidir o vulnerar la libertad de auto-organización de los partidos políticos. Una alternativa a ello podría ser que la intervención estatal sea residual, es decir, luego de que se hayan agotado los controles internos o estos, sencillamente, no se hayan activado en un determinado periodo de tiempo, o que dicha intervención por parte del Estado se efectúe no de oficio, sino a pedido de parte (entiéndase, de los propios afiliados).

Sin perjuicio de lo antes expuesto, corresponde reafirmar que la noción de democracia interna desarrollada por la autora, como ocurrió con los autores que también han sido citados, hace referencia a la exigencia de "*controles*", lo cual no supone que se suprima, retire o cercene a las organizaciones políticas, su capacidad para organizar y llevar a cabo sus procesos internos, sea de elección o deliberativos.

3.21. Jonatán LEMUS: democracia interna, inclusión y democracia en los países.

Jonatán LEMUS, al analizar la democracia interna en las organizaciones políticas guatemaltecas, también asocia directamente el nivel de democracia interna con la estabilidad del sistema político y, en general, con la democracia de un país. Si es que las organizaciones políticas no toman sus decisiones de manera democrática, no es posible sostener que el país en el que se desenvuelven tiene una democracia fuerte. ¿Por qué? Porque más allá de la crisis de representación y legitimidad de las organizaciones políticas, el sistema democrático se sustenta en estas.

Ello se desprende cuando el autor sostiene lo siguiente

> "La volatilidad electoral, **la edad de los partidos políticos, el arraigo de los partidos entre los ciudadanos y la fortaleza de la organización partidaria, son los indicadores tradicionalmente utilizados para medir el grado de estabilidad de un sistema político** (Mainwaring y Scully, 1995). **Sin embargo, estos no siempre reflejan qué tan democrático es el sistema en su conjunto**. Por ejemplo, durante gran parte del siglo pasado el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México mantuvo constantes niveles de votación y un alto nivel de fortaleza institucional. **Sin embargo, prácticas como el clientelismo y la designación de candidatos a dedo denotaban la debilidad de la democracia mexicana**.
>
> Este tipo de casos señala **la necesidad de evaluar los procesos de toma de decisión dentro de los partidos políticos, como un indicador de la fortaleza de la democracia de un país**. **Los partidos** no solo deben durar por mucho tiempo y crear organización, sino que también **deben asegurar que su toma de decisiones sea democrática**. Observar el nivel de democracia dentro del partido es importante para entender **si el partido político es capaz de canalizar las demandas de sus afiliados y de la ciudadanía**. Desde esta perspectiva, el estudio de la democracia interna se convierte en una necesidad en el ámbito de la academia"[87] (Énfasis agregado).

Al respecto, es preciso resaltar que el autor sostiene que los partidos políticos no están servicio solo de los afiliados, sino de la ciudadanía en general; siendo que, en ese contexto, sugiere un proceso deliberativo inclusivo y participativo.

Ahora bien, ¿cómo medir el nivel o grado de democracia al interior de los partidos políticos? El autor sostiene que "*Sobre la base de trabajos académicos previos, se utilizaron* ***tres indicadores para medir el nivel de democracia interna de un partido político: centralización, exclusividad e institucionalización****. El nivel de centralización mide cuál de los diferentes niveles (nacional, departamental, o municipal) tiene mayor poder de decisión dentro de los partidos.* ***El nivel de exclusividad señala las dinámicas dentro del comité y determina quiénes dentro de este toman las decisiones****. Por último, el nivel de institucionalización mide qué tan formales son las estructuras de organización del partido"*[88] (Énfasis agregado).

---

[87] LEMUS, Jonatán. "*Democracia interna de los partidos guatemaltecos: un desafío pendiente*". En: Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Partidos políticos guatemaltecos: Dinámica internas y desempeño. Guatemala, noviembre 2012. Páginas 1-2.
[88] Ibídem. Página 2.

En ese contexto, es posible sostener que el máximo nivel de optimización de la democracia interna implicaría un proceso de toma de decisiones descentralizada y, por lo menos, escalonada, además de dinámica, que permita incluir en el proceso deliberativo o de elecciones (tanto de candidatos como de cargos directivos) a todos los afiliados, sobre todo a las bases (entiéndase, a los comités políticos).

LEMUS va, incluso, más allá, habida cuenta que, al incidir en la dimensión procedimental y estrictamente electoral de la democracia interna de las organizaciones políticas, plantea que para optimizar la misma (entiéndase, la democracia interna) se involucre, incluso a ciudadanos no afiliados, en los procesos de toma de decisiones importantes, sobre todo cuando se trate de elecciones de candidatos y cargos directivos[89].

3.22. Arturo MALDONADO: Democracia interna e intervención estatal.

Del citado autor, corresponde resaltar que da cuenta de las distintas propuestas sobre los alcances y características de la democracia interna, así como los controles al funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, a partir de las normas. Es decir, procura dar cuenta del impacto del desarrollo doctrinario en el marco normativo que regula a las organizaciones políticas, es decir, en las leyes que emite el Estado (en la cual se podrían introducir controles externos) y en los estatutos que aprueban los propios partidos políticos; como se desprende de sus afirmaciones siguientes:

[89] Efectivamente, el autor afirma lo siguiente:
"Un partido democrático es aquel que incluye a sus afiliados, o incluso a votantes no afiliados, en la toma de decisiones importantes como la elección de autoridades, elección de candidatos y de plataformas políticas" (Ibídem. Página 3).

> "Otras características importantes que diferencia propuestas de democracia interna son: si existe una regulación acerca de la **simultaneidad de las elecciones internas** en los partidos políticos, si existe **financiamiento público o privado para estos procesos**, y si existe **participación del órgano electoral nacional**. Respecto a este último punto, existe variación respecto al grado de participación del órgano electoral, el cual puede ir desde la no participación hasta la asistencia técnica o, incluso, la organización del proceso interno. El detalle acerca de la manera en la que se desarrollan estos procesos de democracia interna en cada partido **se puede observar tanto en los mismos estatutos de las organizaciones partidarias como en la regulación nacional**"[90] (Énfasis agregado).

Sobre la base de la cita antes expuesta es posible identificar como MALDONADO parte o circunscribe la democracia interna a su dimensión procedimental y estrictamente electoral, siendo que a partir de ello surgen las distintas alternativas. Asimismo, corresponde resaltar cómo el autor destaca tres (3) aspectos sustanciales: a) oportunidad, b) financiamiento y c) participación de terceros ajenos a la organización política. Y en estos tres, incluso en el primero de los elementos, hay un factor o denominador común: el Estado.

Dado que el Estado es el promotor y garante del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, correspondería que pueda facilitar (el financiamiento es una de las modalidades posibles, la asistencia otra y, quizás la más intensa podría ser la organización y conducción del proceso por encargo o previo convenio con la organización política) el desarrollo de estos procesos, máxime si es que no todas las organizaciones políticas cuentan con el mismo patrimonio y nivel de ingresos.

Ahora bien, para que se pueda supervisar el adecuado funcionamiento democrático de los procesos internos (de elección de candidatos y cargos directivos), es necesario que los organismos que integran el Sistema Electoral, se encuentren en capacidad real de llevar a cabo dicha labor (entiéndase, de supervisión o garantía de un proceso en el cual se respeten los derechos de los afiliados. En ese contexto, lo mínimo que se debería

---

[90] MALDONADO, Arturo. "*Democracia interna: ¿farsa o realidad?".* Konrad Adenauer Stiftung e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Abril, 2017. Página 18

exigir es que todas las organizaciones políticas comuniquen la fecha de realización y, en general, sus respectivos cronogramas electorales de sus procesos de elección interna, y lo óptimo, que todas las elecciones internas (al menos de elección de candidatos) se realice en una misma fecha (la simultaneidad a la que alude el autor). Una tercera alternativa, aunque se erige en la más intervencionista en la libertad de auto-organización de las organizaciones políticas sería que sea el propio Estado el que lleve a cabo los procesos electorales internos, sin embargo, ello supondría pasar de la supervisión o fiscalización, no a la asistencia siquiera, sino a la gestión, conducción y organización de los procesos electorales internos.

Ahora bien, incluso en el supuesto que se optase por un marco normativo que brindase un amplio grado de discrecionalidad a las organizaciones políticas para diseñar el marco normativo, organizar y conducir sus procesos electorales internos, el autor considera de vital importancia la existencia de controles independientes dentro de las propias organizaciones políticas como mínimo, es decir, que por lo menos se vele que los órganos de control e impartición de justicia al interior de los partidos políticos no se encuentren capturados o en poder de las cúpulas partidarias. Por ello, menciona lo siguiente:

> "Una postura minimalista deja un margen mayor a discreción del mismo partido. Pero **para que haya control y democracia interna efectivos es necesario que los órganos internos de justicia del partido político garanticen los derechos de los afiliados.** Sin órganos de justicia independientes de las cúpulas de poder se corre el riesgo de que la democracia interna aparezca solo en el papel y no en la realidad"[91] (Énfasis agregado).

[91] Ibídem. Página 19.

3.23. Juan MARTÍNEZ VELOZ: entre el ser y el deber ser del accionar de las organizaciones políticas con relación a la democracia interna.

El citado autor se aproxima a la democracia interna de las organizaciones políticas a partir del hecho de que puede existir una contradicción entre la conducta o actos que realizan las organizaciones políticas en su funcionamiento interno, que puede tender al autoritarismo o la preservación de las oligarquías de dirigentes, y la finalidad constitucional que cumplen dichas organizaciones políticas en lo que se refiere al pluralismo política, al mencionar lo siguiente:

> "Podemos establecer como una conclusión preliminar la antinomia que se presenta entre la existencia de los partidos políticos como asociaciones de individuos que se afirman en el discurso político como garantes y exigentes en consecuencia de la competencia democrática y sin embargo, en los hechos pueden llegar a presentar serios rasgos de autoritarismo en el desarrollo de su vida interna"[92].

El autor también aborda la dimensión procedimental de la democracia interna; en ese contexto, con relación de los derechos de los afiliados que deberían ser salvaguardados en el desarrollo de los procedimientos internos, indica lo siguiente:

> "Este aspecto nos remite de manera necesaria no sólo a establecer la viabilidad de una reforma de carácter constitucional, sino también a contemplar la posibilidad de **expedir una ley de partidos políticos, en la cual se desarrolle con toda acuciosidad y de manera específica los derechos de los militantes y las garantías mínimas con que se cuenta en algún tipo de procedimiento interno**, los cuales podrían ser los siguientes:
>
> 1) **La participación directa, o por medio de representantes en la asamblea general**, y en todos los órganos del partido.

---

[92] MARTÍNEZ VELOZ, Juan. "*Los derechos de los militantes y la democracia interna de los partidos políticos*". En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). "*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*". Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. Página 177.

2) El tener derecho a ser elector, tanto activa como pasivamente.

3) **La periodicidad en los cargos; el respeto al principio mayoritario en las decisiones**.

4) La garantía a la libertad de expresión.

5) El derecho a la afiliación.

6) **El derecho a la información sobre cualquier asunto**.

7) El derecho a formar corrientes de opinión.

8) El derecho al establecimiento de una cláusula de conciencia para los legisladores a efectos del mandato imperativo.

9) **La transparencia en el financiamiento**; entre otros"[93] (Énfasis agregado).

Al respecto, corresponde resaltar que el autor se coloca en la corriente de los autores descritos en las páginas anteriores, en el sentido que no proscribe o considera inconstitucional en sí misma la modalidad de participación indirecta (lo que comprendería la modalidad de elección de candidatos y autoridades por delegados), reafirma la necesidad de periodicidad en los cargos (lo que implica la imposibilidad de prever cargos vitalicios y que se optimice la alternancia de poder, incluso en organizaciones políticas que, en abstracto, deberían tener una ideología clara y coherente) y también asocia la democracia interna en lo relativo a la transparencia en el financiamiento.

Por su parte, respecto ya al plano organizativo y los controles externos, se tiene que el autor considera imprescindible la existencia de estos últimos para garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. Al tratarse de la extensión de su derecho a la participación política y ser un reflejo de los derechos fundamentales inherentes a la sola condición de persona titular del principio-derecho de dignidad, el Estado no solo debe estar facultado, sino obligado a efectuar dicho control externo del funcionamiento democrático. En ese contexto, se aprecia que el autor sostiene lo siguiente:

---

[93] Ibídem. Página 182

> "Respecto a la organización y funcionamiento interno, deberían ser tomados en cuenta, principalmente, los métodos de selección de candidatos y de dirigentes; que las medidas de sanción o de expulsión se diriman conforme a los principios de legalidad y de audiencia generalmente previstos en las Constituciones occidentales y la independencia más amplia a las organizaciones locales de los partidos.
> Por lo que hace a las corrientes internas, éstas deben estar garantizadas, sin que se pueda negar el derecho a su creación y funcionamiento. **Los controles externos a los partidos son indispensables, las legislaciones debieran prever los medios de impugnación necesarios para que los militantes y simpatizantes hagan efectivos sus derechos y los procedimientos estatutarios**"[94] (Énfasis agregado).

3.24. Martín Gustavo MOSCOSO SALAS: La democracia sustantiva y la formal.

El citado autor se remite a una charla con el profesor SARTORI, para aproximarse e identificar dos dimensiones de la democracia interna, una formal y una sustantiva:

> "Al preguntarle a Sartori, en una de sus visitas a nuestro País, qué aspectos debiera contener una definición de democracia interna, el me respondió sencillamente que esta necesariamente debiera para ser integral, comprender dos grandes aspectos uno de carácter sustancial y otro formal. De manera que siguiendo su respuesta y explayando su pensamiento, podemos suponer que, ***si hablamos de la democracia interna del partido político en su sentido sustancial*, nos estamos refiriendo a un estilo de vida dentro de un partido político, en el que todos sus integrantes se consideran vistos y tratados como iguales en derechos y obligaciones, sin conceder privilegios o imponer restricciones en atención a su posición económica, social, ni de ninguna otra índole**.
> Cuando hablemos de ***democracia interna de un partido político, en su sentido formal*, nos referiremos a las reglas de juego que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos**, (…)"[95] (Énfasis agregado).

---

[94] Ibídem. Página 142.
[95] MOSCOSO SALAS, Martín Gustavo. "*La democracia interna de los partidos políticos mexicanos: Una obligación constitucional*". Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/Moscoso.pdf (Citado el 12 de enero de 2019). Página 5.

Así, se podría afirmar que lo que para este trabajo de investigación constituye la dimensión procedimental de la democracia interna, para el autor citado sería la dimensión formal; y en lo que se refiere a la dimensión sustantiva o material, mientras que para el presente trabajo de investigación consiste en el catálogo de derechos sustantivos o procedimentales de carácter constitucional (no solo estatutarios) que deben ser respetados por las organizaciones políticas en sus dinámicas y actuaciones internas, para el autor dicha dimensión estaría más vinculada con la percepción del respeto de dichos derechos por parte de los afiliados o militantes.

En lo que se refiere a una definición más genérica de democracia interna, autor considera insuficiente que sus alcances se circunscriban al reconocimiento del derecho a ser elegido dirigente o candidato y a la necesidad de realización de elecciones periódicas, al afirmar lo siguiente:

> "Después de analizar diversas postular en torno a los elementos que deben considerarse al emitir una definición de democracia interna, solo nos resta concluir que la gran mayoría de ellas, solo comprenden dos rubros, la garantía de participación en la elección periódica de dirigentes y candidatos a elección para cargos públicos, estas muestran un sentido demasiado restringido que muchas veces ha sepultado otros factores básicos sin los cuales no puede concebirse a una democracia interior, […]"[96].

Por ello, MOSCOSO también se remite a otros derechos más propios de la dimensión material o sustantiva, tales como el acceso a la información, la formación de corrientes de opinión, acceso a la justicia imparcial al interior de las organizaciones políticas, entre otros.

[96] Ibídem. Página 12.

3.25. Pedro OJEDA PAULLADA: el impacto de las competencias externas en la democracia interna de las organizaciones políticas.

El citado autor da cuenta de cómo el hecho de enfocarse en un escenario de competencia externa, ha generado que las organizaciones políticas olviden en incidir y garantizar un funcionamiento democrático interno, lo cual conllevaba a la reafirmación de las oligarquías partidarias, situación que se ha ido mudando hacia la búsqueda de estructuras más abiertas hacia la militancia.

En estricto, OJEDA PAULLADA afirma lo siguiente:

> "Queda claro, por otra parte, que los *partidos políticos* entienden como punto prioritario de su cometido el hecho de ser instancias competitivas, que buscan ganar en la lucha externa electoral, por ende sus esfuerzos centrales se han dado en esa orientación**, dejando a un lado el análisis sobre la forma democrática de los mecanismos internos de legitimidad y representatividad de y sobre la militancia**. La lucha permitía a las dirigencias imponer candidatos; así como también la estructura del partido imponía a la propia dirigencia, ya que el triunfo electoral les permitía ostentar la legalidad y legitimidad correspondiente.
>
> **Era común observar que los partidos quedaban atrapados en las manos y los intereses de grupos oligárquicos**, de dinastías dominantes o de élites que se imponían a la militancia por vías frecuentemente autoritarias o hasta ilegales, fenómeno que obligó a dichas organizaciones a explorar sistemas organizativos más abiertos a la democracia interna"[97] (Énfasis agregado).

Al incidir en la influencia o impacto de las contiendas electorales inter-partidos en el funcionamiento democrático al interior de las organizaciones políticas, permite intuir que el autor se inclina por una dimensión procedimental y específicamente electoral, de la democracia interna. Ello podría extraerse de las afirmaciones siguientes:

---

[97] OJEDA PAULLADA, Pedro. "*La democracia interna de los partidos políticos en México*". En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). "*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*". Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. Página 208.

> "Al respecto considero que cuando menos en dos vertientes deberán instrumentarse los mecanismos que tiendan a dar solución al tema. Por una parte aquellos de orden estrictamente político, y por la otra las cuestiones inherentes a la **reglamentación jurídica de las mismas**. A su vez el aspecto político se bifurca en dos vertientes, como son: **a) el relativo a la selección democrática de dirigentes; y, b) el que corresponde a la selección democrática de candidatos**"[98] (Énfasis agregado).

El autor incide en dicha dimensión porque considera que sin la existencia de mecanismos y procedimientos democráticos al interior de las propias organizaciones políticas, resulta sumamente complicado que tales organizaciones cuenten con legitimidad hacia ciudadanía, por lo que se coloca dentro de la posición de aquellos que sostienen que es necesaria la apertura de los partidos políticos en primer lugar hacia sus afiliados y, luego, a la ciudadanía, para que se pueda superar la crisis no solo de legitimidad sino también de representatividad que padecen (entiéndase, las organizaciones políticas)[99].

3.26. Juan Manuel SÁNCHEZ MACÍAS: autodeterminación de las organizaciones políticas, derechos fundamentales y control de la democracia interna.

El citado autor se aproxima a los alcances de la democracia interna y el control del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas por parte del Estado, a través de la jurisprudencia de los tribunales electorales mexicanos. En ese contexto, se tiene que SÁNCHEZ MACÍAS da cuenta de cómo se ha transitado de la ausencia absoluta del control a la normalización

---

[98] Ibídem. Página 209.

[99] Efectivamente, el autor sostiene que "*Queda claro hoy a los partidos que solamente mediante la aplicación de métodos y procedimientos democráticos en su vida interna, podrán lograr el soporte de legitimidad necesaria en toda propuesta al electorado*" (Ibídem. Página 215).

de la exigencia de control jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos[100].

Dicho tránsito hacia la intervención del Estado en la democracia interna de las organizaciones políticas a través de la actividad del control jurisdiccional, parte de la premisa del reconocimiento de que los derechos fundamentales no son absolutos. En ese sentido, si bien la libertad de auto-organización forma parte de la libertad de asociación de la que gozan las organizaciones políticas, esta encuentra su límite en los derechos fundamentales de los afiliados, cuyo respeto no pasa por su positivización y reconocimiento expreso en los estatutos (debido procedimiento, defensa, libertad de expresión, acceso a la información, entre otros)[101]. Adicionalmente, se debe considerar que la interpretación de los alcances de la libertad de auto-organización de los partidos políticos, debe efectuarse atendiendo, a su vez, al fin constitucional que estas deben cumplir (erigirse en plataforma para el ejercicio del derecho a ser elegidos, así como para la formación de la opinión pública).

---

[100] El autor identifica tres etapas con relación al control (externo) de la democracia interna de las organizaciones políticas, sosteniendo lo siguiente:

> "*En relación con el control de la vida interna de los partidos políticos se puede encontrar, principalmente, tres etapas. Una caracterizada por la ausencia de control; la segunda, a partir de la cual se permitía un control jurisdiccional indirecto y, finalmente, la etapa actual, en la que los órganos jurisdiccionales ejercen un control jurisdiccional directo en las determinaciones de tales partidos*" (SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel. *"Selección de candidatos en los partidos políticos. Comparativo de mecanismos y órganos de justicia interna*". En: Temas selectos de Derecho Electoral 47.Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación. México, 2014. Página 17).

[101] El autor, a partir de la jurisprudencia electoral mexicana, recuerda que no es necesario ejercer un poder público para lesionar derechos fundamentales, es decir, no solo el Estado vulnera derechos de los ciudadanos, sino también los particulares. En este caso, se tiene que las organizaciones políticas se encuentran en capacidad de lesionar derechos de sus miembros (entiéndase, de sus afiliados), como lo sostiene SÁNCHEZ MACÍAS en las líneas siguientes:

> "*Ello puede ser constatado en la argumentación, porque se basó principalmente en establecer que, a pesar de que los partidos políticos no son autoridades, por sus características y las relaciones que se dan en su interior, en los hechos era posible que vulneraran los derechos políticos. Es decir, se extendió el juicio ciudadano con el reconocimiento de que existen entes en los estados democráticos, que sin tener el carácter de autoridad y sin ser órganos pertenecientes al Estado, pueden vulnerar los derechos fundamentales*" (Ibídem. Página 30).

Así también lo entiende SÁNCHEZ MACÍAS, quien sostuvo que "*Lógicamente, los derechos de autorganización y autodeterminación de los partidos políticos no son ilimitados, ya que el poder de decisión de los partidos encuentra como límites los demás principios constitucionales y legales*"[102], y que *"(…), si bien la normativa de los partidos (incluida la relativa a la selección de candidatos) es creada por ellos mismos en ejercicio de la autodeterminación y autorganización, no autoriza a que los partidos tomen decisiones arbitrarias ni caprichosas*"[103].

Ahora bien, la existencia de controles externos por parte del Estado no debe suponer la imposibilidad de que las propias organizaciones políticas puedan prever mecanismos de controles internos. ¿Ello que implica? Que resulta viable que, en el marco de su libertad de auto-organización, las organizaciones políticas puedan prever medios impugnatorios y procedimientos para que los propios afiliados puedan formular peticiones y plantear recursos con la finalidad que se tutelen sus derechos, sino incluso el propio principio de jerarquía normativa interna (es decir, el estatuto). Expresado en otros términos, se debe permitir a la organización política prever mecanismos para revisar y corregir sus propias decisiones.

No obstante, tales mecanismos no deben erigirse en una traba para el acceso a la justicia que imparte el Estado para tutelar los derechos de los afiliados:

> "De tal forma, la importancia de los medios internos tenía relación con varias cuestiones. Una de ellas implicaba el respeto al principio de definitividad, que permitía el acceso a los medios de impugnación federales una vez que se agotaran las instancias partidistas (en caso de que no existieran otros medios que se debían agotar, como los locales). **El agotamiento de tales medios también se relacionaba con la necesidad de otorgar la posibilidad de que los partidos políticos resolvieran las controversias de forma interna, sin la intervención de organismos ajenos a ellos**. Sin embargo, los medios debían ser aptos para que hubiera la posibilidad real de que los militantes fueran restituidos de los derechos vulnerados"[104] (Énfasis agregado).

---

[102] Ibídem. Página 16.
[103] Ibídem. Página 41.
[104] Ibídem. Página 37.

En lo que se refiere al ejercicio del control (interno) del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, corresponde destacar que el autor propone la tesis de que sí resulta viable que los órganos partidarios puedan inaplicar normas estatutarias si estas son lesivas de derechos fundamentales, al sostener lo siguiente:

> "Ciertamente, la tesis reitera que el control de la constitucionalidad en materia de derechos humanos corresponde a los órganos jurisdiccionales, los cuales, mediante control concreto, pueden inaplicar normas por contravenir derechos fundamentales contenidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales.
> En tal sentido, **los órganos encargos de resolver los medios de impugnación intrapartidistas pueden realizar dicho control sobre sus estatutos cuando vulneren algún derecho fundamental**. Lo anterior, porque cuando se estableció la necesidad de la existencia de tales órganos, se señaló que realizarían funciones similares a las de la jurisdicción, sin sustituir a los órganos jurisdiccionales"[105] (Énfasis agregado).

Dicha afirmación reviste de una singular relevancia para el Perú, debido a que el control concreto de constitucionalidad ha sido considerado como un poder-deber inherente a los órganos jurisdiccionales. Si ni los tribunales administrativos de alcance nacional cuentan con la competencia para ejercer dicho control constitucional en un caso concreto que conduzca a la inaplicación de una norma[106], los particulares (como sería el caso de las organizaciones políticas) tampoco contarían con dicho poder, pese al deber general de todos los peruanos de velar por el respeto de los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución (artículo 38 de la Norma Fundamental).

Ahora bien, ¿por qué es importante que se salvaguarde el principio de fuerza normativa y, específicamente, el principio de legalidad? Porque los afiliados requieren contar con predictibilidad y certeza sobre las consecuencias jurídicas de su actuación así como sobre las respuestas o decisiones de los órganos partidarios.

---

[105] Ibídem. Página 40.
[106] Al respecto, véase la sentencia recaída en el Expediente 4293-2012-PA/TC (Caso Consorcio Requena).

En ese contexto, se tiene que los estatutos son un elemento medular en la dinámica y actuación de las organizaciones políticas. Si los órganos partidarios no respetan las normas estatutarias ni reglamentarias, no existe certeza sobre si se respetarán los derechos de los afiliados ni de lo que resolverán los órganos partidarios. Por tanto, existe una relación directa entre los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Al respecto, SÁNCHEZ MACÍAS afirma lo siguiente:

> "Es decir, la garantía de legalidad en favor de los militantes de los partidos y ciudadanos que participan en los procesos internos, se traduce en que **los partidos políticos deben cumplir con los principios legales (lógicamente, también los constitucionales) y a su vez con sus normas internas**.
> El cumplimiento de la normativa interna también representa una garantía para los militantes, **pues les permite conocer las reglas de cada proceso de elección de candidatos, de forma que exista certeza en ellas**. Lo contrario implicaría que los partidos pudieran tomar decisiones arbitrarias a conveniencia de los intereses de sus dirigentes"[107] (Énfasis agregado).

Para que se salvaguarde el principio de legalidad en el marco de los procesos de toma de decisiones y de elección al interior de las organizaciones políticas, debe optimizarse y cautelarse el respeto de otro principio: el principio de publicidad. Si es que no se tiene conocimiento o certeza de cuál será el marco jurídico aplicable a un proceso electoral interno, resulta materialmente imposible que los afiliados puedan hacer valer sus derechos frente a los órganos partidarios encargados de conducir y resolver las controversias jurídicas que se susciten.

¿Ello que implica? La exigencia de que las normas aplicables a un proceso electoral interno no solo sean aquellas que se encontraban vigentes al momento de la convocatoria al mismo, las cuales deben ser de conocimiento de todos los afiliados y, en general, de aquellos que potencialmente podrían

[107] Ibídem. Página 43.

participar en tales procesos (de elección de candidatos o de cargos directivos).

En ese contexto, la cuestión a dilucidar es cuál es el nivel de "*publicidad*" o "*difusión*" de tales normas estatutarias y reglamentarias que corresponde exigir. ¿Bastará con que se acredite que todos los afiliados hayan estado en capacidad de conocer tales normas? ¿Resultará suficiente con la publicación de las normas aplicables en la página web de la organización política? ¿Se debe exigir la inscripción de los estatutos y sus modificaciones en el Registro de Organizaciones Políticas que corresponda?

Para absolver dicha interrogante, un aspecto a considerar sería la modalidad de elección interna (de candidatos, sobretodo) por la que opte cada organización política, así como los requisitos para ser candidato en un proceso electoral interno. Si es que se optase por prever como requisito la afiliación, podría entenderse que basta que se asegure o acredite el conocimiento del marco normativo interno solo por parte de los afiliados. Por el contrario, si es que no contempla tal requisito (entiéndase, de afiliación), por lo que cualquier ciudadano podría participar como candidato en un proceso de elección interno, entonces debería exigirse que cualquier persona tenga conocimiento del marco normativo interno (estatutos y normas reglamentarias).

A ello habría que adicionar que existe el deber constitucional de todos los peruanos de respetar, defender y hacer cumplir la Constitución (artículo 38 de la Norma Fundamental), lo que habilita que el legislador contemple una legitimidad para obrar activa amplia en los procedimientos de tachas contra fórmulas, listas y candidatos.

Por tanto, si cualquier persona (sin necesidad de tener la condición de vecino) podrá plantear tachas contra aquellas listas de candidatos de las organizaciones políticas por contravenir el marco normativo vigente; y asimismo, existe el deber de tales organizaciones de cumplir con las normas sobre democracia interna; debiera exigirse que los estatutos y reglamentos

electorales deban ser conocidos por todos los ciudadanos, no solo por los afiliados.

Otro factor que corresponde destacar es que el autor reconoce la posibilidad de que, en el marco de un proceso de elección interna (sobre todo de candidatos a cargos públicos representativos por voto popular), surjan situaciones extraordinarias o excepcionales que habiliten la figura de la designación directa.

¿Cuáles podrían ser tales circunstancias excepcionales? La renuncia, fallecimiento o exclusión, previo procedimiento (célere, desde luego) de candidatos electos en procesos de democracia interna, luego de la proclamación de resultados y antes del vencimiento del plazo de presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos.

Con relación a este tema, el autor indicó lo siguiente:

> "En efecto, **la normativa de todos los partidos políticos nacionales es coincidente en prever métodos de selección de dos naturalezas, una ordinaria y otra extraordinaria**. Por regla general, se establece que los procedimientos serán de corte democrático, ya sea mediante el voto directo y secreto de la militancia o de la ciudadanía en general (en el caso del Partido Acción Nacional, ese método de voto directo de toda la ciudadanía se prevé como método extraordinario), o bien, por medio de la representación de la militancia por conducto de órganos representativos (consejos, comisiones, etcétera).
>
> No obstante, **existen excepciones, en las cuales los órganos de dirección partidistas, usualmente los de mayor jerarquía, realizan las designaciones de los candidatos de forma directa**, por actualizarse alguna de las situaciones previstas en la propia normativa que, generalmente, obedecen a circunstancias fácticas que impiden desarrollar los métodos de selección democráticos"[108]. (Énfasis agregado).

Adviértase que para el autor la designación directa debe ser un mecanismo de "*elección*" excepcional, no la regla. Es decir, no debiera facultarse o preverse un porcentaje de "*designación directa*" como método alternativo o complementario de elección, sino más bien como un mecanismo "*residual*".

[108] Ibídem. Páginas 66 y 67.

3.27. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: relevancia de las organizaciones políticas y legitimidad del control de la democracia interna.

El autor incide en el hecho que las organizaciones políticas se erigen en la plataforma (en ordenamientos jurídicos como el nuestro) para el ejercicio de los derechos a la participación política, a tal punto que se puede llegar a exigir la afiliación para el ejercicio del derecho a ser elegido[109].

Es la trascendencia constitucional de las organizaciones políticas para facilitar el ejercicio de los derechos de participación lo que las distingue de otro tipo de asociaciones. Es decir, si bien los partidos políticos son, efectivamente, asociaciones, el que sean los únicos instrumentos o plataformas a través de las cuales se puede ejercer los derechos a la participación política (o, al menos, los instrumentos preferentes), conlleva a que no se le pueda colocar en una misma posición que el demás tipo de asociaciones. Sobre el particular, el autor indicó lo siguiente:

> "Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, la exigencia de democracia interna se ha extendido también legalmente a la generalidad de las asociaciones. Sin entrar en el debate sobre la adecuación a la Constitución de dicha extensión indiscriminada que no tiene en cuenta la heterogeneidad del fenómeno asociativo –con anterioridad a la aprobación de la Ley, autores como BILBAO UBILLOS habían defendido el principio de intervención mínima del Estado en el fenómeno asociativo y la diferencia de trato a las diversas realidades asociativas (1997: 12)-, lo que sí es preciso poner de relieve es que **el fundamento de**

[109] Específicamente, SÁNCHEZ MUÑOZ afirma lo siguiente:
"*Los partidos son, pues, las organizaciones que hacen posible, en algunos casos de forma exclusiva, en otros de forma preferente, la participación política de los ciudadanos, hasta el punto que, en un Estado democrático moderno, si un ciudadano desea participar en la vida política activamente, más allá del mero ejercicio del derecho de sufragio en elecciones o en referendos, debe pasar casi obligatoriamente por su incorporación o su aproximación a un partido político*" (SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. "*La democracia interna de los partidos políticos y los derechos de participación democrática de los afiliados*". Disponible en: https://docplayer.es/18067453-La-democracia-interna-de-los-partidos-politicos-y-los-derechos-de-participacion-democratica-de-los-afiliados.html - Citado el 12 de enero de 2019) (Página 2).

> **la exigencia de democracia interna no es el mismo en las asociaciones en general y en los partidos políticos**. […]. Se podría aducir que otras asociaciones también cumplen funciones relevantes dentro del sistema, pero lo cierto es que **existe una diferencia esencial entre los partidos y las demás asociaciones: sólo las decisiones de los partidos condicionan, e incluso pueden llegar a mediatizar, el ejercicio del derecho de participación a través de representantes elegidos** (artículo 23.1 de la Constitución) y del derecho a acceder a los cargos representativos (artículo 23.2 de la Constitución)"[110]. (Énfasis agregado).

Ese estatus especial o finalidad constitucional de las organizaciones políticas es lo que legitima que el Estado regule e ingrese al ámbito de su vida interna, ello en aras de optimizar el funcionamiento democrático de los mismos (entiéndase, de las organizaciones políticas). La cuestión a determinar es qué tan intensa o intervencionista es dicha regulación y en qué esferas o aspectos de la vida interna de los partidos políticos se ingresa. El autor identifica tres (3) aspectos sobre los que pueden versar dichas regulaciones:

> "Generalmente, en el conjunto de las legislaciones que han entrado a regular esta exigencia de democracia interna, podemos distinguir tres aspectos de la vida partidaria a los que puede alcanzar:
> a) En primer lugar, la exigencia puede alcanzar a su **estructura orgánica y los procedimientos establecidos para la elección de sus órganos de dirección**.
> b) En segundo lugar, la exigencia puede alcanzar también, en diferente medida, a los **procedimientos para la elaboración de las candidaturas a los cargos públicos electivos**.
> c) Finalmente, en tercer lugar, puede alcanzar al reconocimiento de una serie de **derechos subjetivos a los afiliados, empezando por los propios derechos de participación política – básicamente, los derechos de sufragio activo y pasivo en los procesos electorales internos-**, pero alcanzando también a otros derechos sin los cuales la participación democrática en el seno de una organización partidista deviene imposible, como son el **derecho a la información, la libertad de opinión y las garantías en los procedimientos disciplinarios internos**"[111] (Énfasis agregado).

Adviértase que los primeros aspectos que destaca el autor son de índole procedimental, fundamentalmente electoral, ya que inciden en los

[110] Ibídem. Páginas 3-4.
[111] Ibídem. Página 6.

procedimientos de elección de cargos directivos y de candidatos a cargos públicos. Ello permite sostener que la dimensión procedimental o estrictamente electoral constituye aquella dimensión mínima que toda legislación debería contener para garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, erigiéndose la configuración de procedimientos de tutela directa ante los órganos jurisdiccionales de derechos sustantivos de los afiliados el mayor grado de optimización posible de la democracia interna.

Relacionado con esto último, se tiene que, estricto, no existen derechos si no existen garantías. Expresado en otros términos, para que se sostenga la fuerza normativa y vinculatoriedad de los derechos fundamentales y del deber constitucional de las organizaciones políticas de funcionar democráticamente, es necesario que existan herramientas y mecanismos a través de los cuales el Estado puede exigir el respeto o cumplimiento de tales derechos o deberes.

En ese contexto, los mecanismos de control del cumplimiento del marco normativo (estatal y partidario) sobre la democracia interna de las organizaciones políticas, se erigen en un pilar fundamental. Y así lo entiende el autor, al sostener lo siguiente:

> "Para abordar este tema, debemos distinguir **tres posibles vías de control**: En primer término, **la posibilidad de los afiliados de impugnar directa o indirectamente los actos de los partidos susceptibles de haber quebrantado las reglas de democracia interna**. En segundo término, **la posibilidad de controlar las propias normas internas de los partidos cuando no sean compatibles con las exigencias constitucionales y legales**. Por último, en tercer lugar, la posibilidad de que el control llegue hasta la propia disolución del partido cuando el incumplimiento del mandato de democracia interna sea grave y reiterado"[112] (Énfasis agregado).

Sobre la base de la cita expuesta, es viable afirmar que SÁNCHEZ MACÍAS clasifica el control en función a las consecuencias jurídicas que acarrea dicha labor (entiéndase, de control de la democracia interna): a) anulación

[112] Ibídem. Página 14.

de los actos, b) anulación o inaplicación de las normas estatutarias o reglamentarias internas y c) disolución del partido político.

A partir de la cita expuesta también podría sostenerse que el control puede clasificarse en función a su objeto: a) los actos o b) las normas internas, siendo que las consecuencias jurídicas atribuibles a las infracciones dependerán de su gravedad o, incluso, de la naturaleza del acto infractor. Por ejemplo, si se trata de la proclamación de resultados o conformación de la lista de candidatos, la consecuencia jurídica sería la improcedencia de la solicitud de inscripción de dicha lista; mientras que si se trata de una expulsión o suspensión de un afiliado, la consecuencia jurídica sería la anulación de la resolución sancionadora y la reincorporación del militante expulsado.

3.28. Gustavo Andrés TRUJILLO CASTRO: democracia interna y selección de candidatos.

El autor también considera que resulta sumamente complejo emprender la tarea de establecer una definición única, omnicomprensiva y clara, que genere consenso en la doctrina, de democracia interna. No obstante, resalta tres elementos centrales: a) elección de candidatos, b) la rendición de cuentas (esto es, la optimización del principio de transparencia) y c) participación amplia de los afiliados en los procesos deliberativos trascendentes para la organización política.

Efectivamente, TRUJILLO CASTRO menciona lo siguiente:

> "**Dar una definición única y clara sobre lo que significa democracia interna es complejo** debido a las diferentes características que posee, y depende en gran medida de la posición que cada estudioso tenga, sin embargo, debido al papel fundamental que desempeñan los partidos políticos en el desarrollo del sistema democrático estas organizaciones están obligadas a ejemplificar en su estructura y sus actividades la esencia misma de la democracia, esto es, entre otras, **la selección de candidatos, la participación de sus militantes en un ejercicio que permita las decisiones de las mayorías y la rendición de cuentas tanto de las actividades que se desarrollan como de la consecución de los objetivos**"[113] (Énfasis agregado).

En lo que se refiere a la dimensión procedimental y estrictamente electoral de la democracia interna, más específicamente, en lo relativo a la selección de candidatos a cargos públicos representativos, el autor da cuenta, de manera descriptiva, de hasta cuatro métodos:

> "Como se presentará más adelante a partir del análisis de los datos presentados en las encuestas PEPLA 2006 para Colombia, y enmarcados por los conceptos presentados tanto por Hazan y Rahat (2009) como por Billie (2001), para efectos de esta investigación se pueden encontrar cuatro mecanismos principales para la selección de los candidatos a saber: (i) ***Por nombramiento*, en la cual los líderes nacionales o regionales deciden qué candidatos se presentarán en las elecciones**: (ii) *Por Asambleas*, en donde los miembros activos, a través de asambleas nacionales o locales, eligen a los candidatos que les representarán; (iii) ***Por Elección*, consistente en el mecanismo mediante el cual a través donde participan afiliados o ciudadanos se seleccionan los candidatos, sin embargo este proceso es interno dado que estaría limitado a aquellos quienes se sienten identificados con un partido o ideología y de desarrollarse simultáneamente con una consulta de otro partido la opción elección se limita a una sola consulta**; y (iv) *No necesitan ser nombrados por el Partido*, en este escenario se plantea la posibilidad de permitir la inscripción abierta de candidatos a través de convocatorias abiertas y la selección definitiva se realiza con base en el cumplimiento de requisitos mínimos establecidos por los partidos o por la misma Ley"[114] (Énfasis agregado).

---

[113] TRUJILLO CASTRO, Gustavo Andrés. "*La participación ciudadana y la democracia interna de los partidos políticos como proceso de legitimación democrática. El caso colombiano, 1990-2012*". Memoria para optar al grado de doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (2016). Página 196.
[114] Ibídem. Página 202.

La cita antes expuesta permite evidenciar que la forma o canales para el ejercicio del derecho a ser elegido en los procesos, valga la redundancia, de elección de autoridades, tiene una incidencia directa en los incentivos para exigir y garantizar la democracia interna de las organizaciones políticas. Si es que se admiten candidaturas individuales o "*independientes*", es decir, si es que no es necesario participar en una contienda electoral en representación de una organización políticas, para ser candidato a un cargo público representativo; se reducen los incentivos para que el Estado exija a nivel normativo una mayor apertura por parte de las organizaciones políticas hacia los ciudadanos (por ejemplo, previendo la modalidad de elecciones abiertas) o que se prohíba expresamente en las normas estatales que se exija la afiliación como requisito para ser candidato por un determinado partido político.

Las afirmaciones del autor permiten identificar que este considera, en estricto, como elección, aquella en la que participen los afiliados o ciudadanos, es decir, implícitamente excluiría como "*modalidad de elección*" aquella que se efectúa a través de delegados, habida cuenta que esta constituiría una "*selección por asamblea*".

3.29. Eduardo VÍRGALA FORURIA: Democracia interna y procedimientos electivos.

El autor reconoce que más allá de que la democracia interna resulta un elemento sustancial para el sistema democrático[115], resulta sumamente

[115] En estricto, el autor menciona lo siguiente:
"*En este sentido, creo que lo que señalé hace ya casi quince años sigue siendo válido en la actualidad y, por lo tanto, la democratización interna de los partidos políticos debe ser un requisito ineludible para un correcto funcionamiento de nuestro sistema político y no sólo porque lo diga el art. 6 de la Constitución (CE), sino porque, en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del instrumento* ***partido*** *y no tengamos modelos alternativos, al menos en sentido democrático*" (VÍRGALA FORURIA, Eduardo. "*La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España*". En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, 2015, página 226).

complejo que se prevean a nivel legislativo controles, porque las organizaciones políticas cuentan con representantes tanto en el Parlamento como en el Poder Ejecutivo, lo cual resulta una consecuencia lógica del hecho que se prevea que solo se puede acceder a dichos cargos públicos representativos a través, precisamente, de las organizaciones políticas. Efectivamente, VÍRGALA FORURIA afirma lo siguiente:

> "Los partidos, como las grandes corporaciones, han utilizado su naturaleza jurídico-privada para **evadir los diversos sistemas de control público, calificando como asuntos internos aquellas dimensiones de funcionamiento que prefieren no someter a control. Su especial cercanía a los poderes ejecutivo y legislativo les permite hasta cierto punto, además, evadir el establecimiento de controles externos estrictos.** […]. En estos casos **sólo una presión insoportable de la opinión pública puede obligar a los partidos a legislar en contra de sus propios intereses inmediatos**"[116] (Énfasis agregado).

Otro elemento que corresponde destacar, es que VÍRGALA FORURIA también considera que la exigencia del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas les confiere una finalidad pública y constitucionalmente relevante, lo que acarrea que los alcances de su capacidad de auto-organización inherente a su condición de asociaciones (personas jurídicas de derecho privado) sean limitados, y que más allá de los derechos que se reconozcan expresamente en sus normas estatutarias, las organizaciones políticas deben respetar y facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales de sus afiliados (no solo el catálogo de derechos a la participación política). Ello se desprende de las afirmaciones siguientes:

[116] Ibídem. Páginas 227-228.

> "**La exigencia constitucional de un funcionamiento interno democrático** (art. 6 CE) y la financiación pública (LO 8/2007, de 2 de febrero, sobre financiación de los partidos políticos) **deben conllevar a la plena vigencia en el interior de los partidos políticos de los derechos fundamentales que componen el Estado democrático** en España, es decir, de todos aquellos derechos y libertades del Título I que puedan ejercerse en el seno de un partido por directa imposición del art. 6 CE y no condicionados a su mero reflejo en la Ley que desarrolle el artículo constitucional o en los Estatutos del partido. No hay que olvidar **que la división entre actividades internas y externas de los partidos es un tanto ficticia, ya que son en realidad instituciones eminentemente públicas que sólo retendrían autonomía privada en aspectos meramente logísticos de su función de foro deliberativo**, aunque nuestra jurisprudencia no lo admita"[117] (Énfasis agregado).

Por tanto, si existe no solo legitimidad sino la necesidad que el Estado regule e intervengan en las organizaciones políticas para asegurar su funcionamiento democrático interno, lo que corresponde es formularse la interrogante sobre qué materias deben ser reguladas, cuál debería ser la intensidad o nivel de detalle de la regulación estatal y qué materias deben mantenerse dentro de la esfera de discrecionalidad de tales organizaciones. El autor parece formularse dicha interrogante, siendo su respuesta la siguiente:

> "En este sentido, creo que habría que acoger legalmente las propuestas que ha ido realizando M.A. Presno, como las de: *1)* ***regular la periodicidad de los congresos****, que podría fijarse, como en Alemania, en 2 años; 2)* ***establecer un procedimiento para demandar la convocatoria de los congresos por parte de los afiliados*** *(nada dicen ni la ley alemana ni la española ni sobre los ordinarios ni sobre los extraordinarios ni los territoriales), incluso judicialmente si los legitimados no lo hacen; 3)* ***regular la convocatoria de congresos extraordinarios para que pueda instarse por un número razonable de militantes****, garantizar el derecho de los militantes a presentar propuestas para su debate congresual; 4)* ***introducir el carácter público del sufragio emitido por los compromisarios****; 5)* ***garantizar la fidelidad de los compromisarios al mandato recibido de los militantes (voto público compromisarios)****; creo que aquí debe haber mandato imperativo para lo que haría falta un debate previo de los asuntos a tratar en las agrupaciones o comités locales, comarcales y/o autonómicos (voto anticipado en cada agrupación que los compromisarios tendrían que respetar)*"[118]. (Énfasis agregado).

---

[117] Ibídem. Página 229.
[118] Ibídem. Páginas 231-232.

Si bien el autor, como se verá más adelante, confiere una importancia mayor a la dimensión estrictamente electoral de la democracia interna, al dar cuenta de las propuestas de regulación, apunta más a incluir en el proceso deliberativo a todos los afiliados, debido a que las que reseña están dirigidas a dotar a los militantes (en concreto, a las minorías) de herramientas para dinamizar, actualizar o ratificar las decisiones y lineamientos de las organizaciones políticas, así como para exigir la rendición de cuentas por parte de los dirigentes.

En el párrafo anterior se indicaba que para el autor, los procesos electivos (de candidatos y cargos directivos) se erigen en la función principal, en la dimensión más relevante de la democracia interna de las organizaciones políticas. Al respecto, es preciso indicar que dicha afirmación se extrae de lo siguiente:

> "2. **La elección de los dirigentes máximos del partido y de los candidatos electorales**
> **Nos encontramos ante la que puede calificarse como función principal en la actualidad de los partidos en un Estado democrático**. Es cierto que realizan otras funciones previstas algunas en el art. 6 de la Constitución, como puede ser la agregación de preferencias, la elaboración del programa político, o la participación en los debates públicos, **pero la fundamental es la selección de élites para la competición electoral**"[119] (Énfasis agregado).

Si los procesos de elección de dirigentes y de candidatos a cargos públicos representativos se erigen en la dimensión más relevante de la democracia interna, lo lógico es que la legislación estatal más detallada o intensa recaiga en tales procesos. Ello es así porque se estaría no solo ante derechos "*estatutarios*" sino ante la necesidad de velar porque se garantice el ejercicio de los derechos a la participación política (a elegir y ser elegido), es decir, derechos fundamentales. Asimismo, porque se requiere optimizar la representatividad y legitimidad social y democrática de las organizaciones políticas y, en concreto, sus candidatos y dirigentes.

---

[119] Ibídem. Página 235.

VÍRGALA FORURIA también plantea las materias que deberían ser reguladas por la legislación estatal (la Ley de Organizaciones Políticas), como se revela a continuación:

> "Por ello, lo que podría hacer una reforma futura de la LOPP es establecer requisitos vinculantes para aquellos partidos que, libremente, decidieran adoptar un sistema de primarias: **fijación de un porcentaje máximo de avales o firmas para la presentación de candidatos; obligación o no de estar afiliado al partido para ser candidato**, teniendo en cuenta que, si se establecen consecuencias obligatorias para los no afiliados, eso puede vulnerar derechos fundamentales (obligación de votar con el partido si resulta elegido, aunque pierda las elecciones generales, imposibilidad de militar en otro partido); **posibilidad de avalar a más de un candidato en tanto en cuanto es una fase diferente a la del voto y puede haber electores dispuestos a apoyar la presentación de más de un candidato para abrir la pluralidad dentro del partido**; **exigencias para los electores no afiliados**, como sucede en las primarias francesas o italianas; existencia de una Comisión de control independiente de la dirección; **utilización del censo oficial electoral y de locales públicos para la colocación de urnas**; requisitos para celebrar y cómo primarias para listas al Congreso o candidaturas al Senado; **establecimiento de cuotas por sexo**; **mecanismos para impedir el sabotaje por otros partidos, con la exigencia de obligar al elector a que, si acude a una primaria, no pueda hacerlo en la de otro partido**; voto por correo (con mayor riesgo de fraude, salvo que se realice oficialmente como en el proceso electoral); regulación de los debates en televisión de los candidatos, tanto en la primera como en la segunda vueltas; exigencia de establecer previamente la fórmula electoral a utilizar, con regulación de segunda vuelta, en su caso, por ejemplo, una semana después; obligación de crear cuentas bancarias específicas para la recolección de fondos, con límites similares a los de la financiación de los partidos, al margen de lo que el partido decida otorgar a todos los candidatos por igual (con fiscalización por el Tribunal de Cuentas, aunque su deficiente funcionamiento en España no permite ser optimista sobre el control que podría ejercer)"[120] . (Énfasis agregado).

Adviértase que el autor, al realizar sus propuestas, incide en temas puntuales: a) padrón electoral, b) requisitos para ser candidato y para presentar candidaturas (o modalidad para presentar candidaturas), c) modalidad de elección (con la consecuente regulación de condiciones

[120] Ibídem. Páginas 242-243.

adicionales para que no se afecte a la organización política que opte por la modalidad de elecciones internas abiertas) y d) cuotas electorales (de participación o de representación)[121].

Con relación a la dimensión procedimental y específicamente electoral de la democracia interna, el autor incide en la importancia de regular (no necesariamente prohibir) o controlar la reelección y la remoción de los cargos directivos de la organización política[122].

De otro lado, se tiene que VÍRGALA FORURIA considera que es posible efectuar un control democracia interna desde la inscripción misma de la organización política. ¿Cómo se materializaría dicho control? A través de la verificación de los estatutos de la organización que pretende inscribirse en el registro correspondiente. Expresado en otros términos, podría evaluarse que se exija un control previo de constitucionalidad y legalidad de los estatutos por parte de la entidad encargada de registrar a los partidos políticos, siendo que si estas normas no prevén mecanismos que garanticen el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas o sus reglas limitan de manera desproporcionada los derechos fundamentales de los afiliados, debería declararse improcedente o, por lo menos, observar la

---

[121] Es preciso indicar que al autor, en otro extremo, también formula propuestas de materias a ser reguladas por el legislador, encontrándose estas relacionadas con el padrón electoral (ya que alude a los censos de militantes) y a la modalidad de elección (directa o indirecta, siendo que respecto de la primera modalidad, identifica a su vez las siguientes: primarias cerradas, primarias semiabiertas y primarias abiertas). Efectivamente, el autor indica literalmente lo siguiente:

> "*La LOPP tendría que establecer expresamente, tanto para la elección de los dirigentes del partido como para los candidatos electorales, la fijación clara del censo de militantes, con requisitos de antigüedad mínima (seis meses, por ejemplo), y el sistema electoral a utilizar, bien uno de elección directa mediante voto secreto (dejando libertad a cada partido en la selección del denominado electorado: primarias cerradas de la militancia, primarias semiabiertas de la militancia y simpatizantes, y primarias abiertas a todo el electorado), con doble vuelta, o de elección indirecta mediante compromisarios con voto público, para que los militantes puedan comprobar el sentido del voto de sus delegados. Tanto en un caso como en otro, la ley tendría que especificar si dichas elecciones podrían ser modificadas por órganos superiores, pero permitiendo una decisión definitiva al órgano que inicialmente ha de hacer la elección*" (Ibídem. Página 238).

[122] Específicamente, el autor sostiene respecto del control de los dirigentes que *"[…], el elemento clave de control es la reelección o destitución de los cargos máximos del partido*" (Ibídem. Página 247).

solicitud de registro (el autor plantea solo la suspensión). Sobre este tema, el autor sostiene lo siguiente:

> "**El control sobre el cumplimiento de la democracia interna podría plantearse desde la inscripción del partido en el Registro** de partidos del Ministerio del Interior**, pero sólo debería tener como consecuencia la suspensión (art. 5.1) si contradice expresamente lo dispuesto en la LOPP**. En relación con este tema, producida ya la inscripción, un elemento fundamental para poder comprobar el grado de democracia interna de un partido y de los derechos de sus afiliados es el **acceso a los Estatutos** de los mismos, […]"[123] (Énfasis agregado).

El autor no solo hace referencia al control previo que recae o incide sobre normas, sino también al control posterior de los actos o decisiones (no normativas) que adoptan los distintos órganos de una organización política. Así, se tiene que el control externo puede ser ejercido, de acuerdo con el autor y sobre la base de la normativa española, tanto por la jurisdicción ordinaria (para el caso de los derechos estatutarios) como por la jurisdicción constitucional (para el caso de los derechos fundamentales), como se aprecia de sus afirmaciones siguientes:

> "Inscrito un partido político, el control sobre la democracia interna corresponde, en primer lugar, a la jurisdicción civil al ser un tipo de controversias entre particulares, deducirse de lo dispuesto en el art. 9.2 LOPJ y por aplicación supletoria de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA) (art. 40) en virtud del juego de las Disposiciones Finales Primera.1 y Segunda de esta última ley.
> […]
> De esta forma, **se abriría un doble cauce jurisdiccional para la defensa de los derechos de los afiliados a los partidos: el amparo judicial** del art. 53.2 CE para los derechos constitucionales y legales y **el control jurisdiccional ordinario para los derechos estatutarios**"[124] (Énfasis agregado).

[123] Ibídem. Páginas 249.
[124] Ibídem. Páginas 250-251.

3.30. Daniel ZOVATTO: democracia interna como punto medio entre el derecho de los afiliados y la libertad de auto-organización de los partidos políticos.

De los estudios realizados por Daniel ZOVATTO - que es otro de los especialistas que ha abordado a profundidad la materia - corresponde destacar sus afirmaciones, en el extremo que sostiene que es materialmente imposible arribar a una definición única y universal de democracia interna y que, al delimitar sus alcances, se debe tratar de ponderar dos principios o valores que se encuentran, aparentemente, en colisión o conflicto: a) los derechos a la participación política de los afiliados, y b) la libertad de auto-organización de las organizaciones políticas, en tanto asociaciones, es decir, personas jurídicas de derecho privado.

Si bien la finalidad constitucional que persiguen las organizaciones políticas exige la intervención del Estado, sea a nivel normativo como de controles (externos), ello no debería suponer la anulación de su autonomía, no debería conducir a la conclusión de que los partidos políticos como una "*extensión*" del Estado. Por ello, ZOVATTO alude al "*equilibrio*", como se revela de sus afirmaciones siguientes:

> "En ese sentido, como bien indica Navarro Méndez, **el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una definición universal válida para todo momento y todo lugar** (Navarro Méndez, 1999, pág. 527). Sin embargo, está claro que **cuando se habla de democracia interna se hace referencia a quién ejerce el poder dentro del partido, a cómo se tuvo acceso a ese poder y a la forma en que éste se ejerce ante sus afiliados**. (…).
>
> Esto genera un reto para todo ordenamiento, sea constitucional o legal**: lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos como: 1) el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y 2) el derecho de los partidos a la libre auto-organización**, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en su organización y funcionamiento interno. (…)"[125] (Énfasis agregado).

---

[125] ZOVATTO, Daniel. "*Regulación de los partidos políticos en América Latina*". En: Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXIII – N° 4, Página 23

3.31. Conclusiones

Las lecturas de los autores citados en los párrafos anteriores permiten concluir lo siguiente:

- No existe una definición única y universal de lo que debe entenderse por democracia interna de las organizaciones políticas.
- La democracia interna supone la interiorización o traslado de los principios, reglas y mandatos propios del sistema democrático público o estatal al interior de las entidades privadas (asociaciones y, en concreto, organizaciones políticas). Ello implica, por ejemplo, la adopción de medidas de salvaguarda de derechos procedimentales en materia disciplinaria (legalidad, tipicidad, defensa y debida motivación, por ejemplo), la implementación de medidas para optimizar el principio-derecho de igualdad en su dimensión material (cuotas electorales a favor de poblaciones histórica y socialmente marginadas, por ejemplo) y el reconocimiento del principio de transparencia en el uso de sus recursos.
- Si bien las organizaciones políticas son asociaciones, esto es, personas jurídicas de derecho privado; la finalidad constitucional que persiguen así como su constitucionalización, permiten que el Estado contemple una regulación más intensa respecto a su funcionamiento democrático.
- La democracia interna cuenta tanto con una dimensión material o sustantiva, como con una dimensión formal o procedimental. La primera de ellas implica la promoción y salvaguarda de la libertad de expresión, el respeto de las minorías y de las voces discrepantes dentro de la organización política, la transparencia en el financiamiento (lo que supone el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas) y el respeto del debido procedimiento (tutela de los derechos de los afiliados). La dimensión formal o procedimental es la que procura asegurar que se considere la voluntad o decisión de los afiliados o militantes en los procesos deliberativos más relevantes (alianzas

electorales, modificación estatutaria, disolución, entre otros), así como en los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos y de autoridades partidarias; en ese contexto, la dimensión procedimental también abarca la salvaguarda del ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido de los afiliados.

- La realización de procesos de elección de autoridades partidarias y de candidatos a cargos públicos representativos, con respeto de los derechos de los militantes a elegir y ser elegidos en tales procesos, así como con la promoción de la alternancia de poder al interior de las organizaciones políticas; es decir, la dimensión procedimental o expresamente electoral de la democracia interna; es la forma parte de su contenido central o esencial, sin el cual no podría sostenerse que una organización política funciona democráticamente.
- La modalidad de elección por delegados no constituye, per se, una afectación o menoscabo a la democracia interna, siempre que se asegure la posibilidad de que todos los afiliados puedan participar en los procesos de elección de tales delegados.

CAPÍTULO 4
EL MARCO NORMATIVO ESTATAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA

4.1. Introducción

En el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en el que: a) se respetan los derechos fundamentales, b) se evita la concentración del poder en un solo o pocos órganos, a través de una adecuada distribución del poder único estatal, y c) se combaten las conductas arbitrarias de las entidades públicas y particulares; podría sostenerse que resulta innecesario que exista un mandato o exigencia en torno al funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, precisamente porque estas aspiran acceder al ejercicio del poder estatal y, sobre todo, porque constituyen la plataforma para el ejercicio de una de las dimensiones del derecho a la participación política, en concreto, el derecho a ser elegido.

Sin embargo, se considera que el hecho que resulte consustancial a todo aquel que actúa en un sistema democrático el respeto de las libertades fundamentales básicas del ser humano y la prohibición de incurrir en conductas arbitrarias, no enerva ni al Poder Constituyente ni al legislador del deber de no solo reafirmar el mandato de un funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, sino también de establecer las pautas básicas que permitan evidenciar que una organización política procede democráticamente, así como de prever mecanismos de fiscalización y, de

ser el caso, sanción a quienes no respeten aquellas pautas básicas de democracia interna.

Las organizaciones políticas, a pesar de ser personas jurídicas de derecho privado, cumplen una finalidad pública de singular relevancia como es la de viabilizar el ejercicio del derecho a la participación política, además de constituirse en el escenario para la formación de la opinión pública, la difusión y enseñanza de los valores democráticos[126]. Por lo tanto, no resultaría admisible que acceda al poder una fórmula o lista de candidatos presentada por una organización política que, precisamente, no cumple con las exigencias mínimas de un funcionamiento democrático en su interior, por cuanto no existen garantías de que respete dichos principios y valores democráticos cuando sus representantes, luego de haber ganado la contienda electoral, accedan al cargo representativo.

En ese sentido, en el presente capítulo se analizará cómo se encuentra regulada la democracia interna en nuestro ordenamiento jurídico hasta el 27 de agosto de 2019. Para ello, se tomará como referencia: a) la Constitución Política de 1993, b) la Ley de Organizaciones Políticas, y c) las disposiciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones con motivo de las Elecciones Regionales y Municipales de los años 2018.

Así, el presente capítulo tendrá por finalidad, en la medida de lo posible, absolver las siguientes interrogantes:

a) ¿La Constitución Política de 1993 contiene mandatos específicos en torno al funcionamiento democrático de las organizaciones políticas?

---

[126] La Ley de Organizaciones Políticas señala en su artículo 2, como fines y objetivos de las organizaciones políticas, entre otras, las siguientes:

> "***Artículo 2.-*** *Fines y objetivos de los partidos políticos*
> *Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:*
> *[…]*
> *d) Representar la voluntad de los ciudadanos y* ***canalizar la opinión pública****.*
> *e) Realizar actividades de educación, formación, capacitación, con el objeto de* ***forjar una cultura cívica y democrática****, que permita formular ciudadanos preparados para asumir funciones públicas*" (Énfasis agregado).

b) ¿La Constitución Política de 1993 contiene alguna definición de "*democracia interna*"?
c) ¿Existe una definición normativa de democracia interna? De no ser así, ¿cómo se entiende la democracia interna de acuerdo con la regulación normativa vigente hasta el 27 de agosto de 2019?
d) ¿Todas las organizaciones políticas se encuentran obligadas a cumplir con las normas sobre democracia interna?
e) ¿Cuáles son los mecanismos de elección interna vigentes hasta el 27 de agosto de 2019, en nuestro ordenamiento jurídico?
f) ¿La democracia interna se predica respecto de todas las candidaturas a cargos de elección popular y cargos directivos o solo de alguno de ellos?
g) ¿Existen mecanismos de control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna por parte de los organismos que integran el Sistema Electoral? ¿Son eficaces dichos mecanismos?

4.2. La Constitución Política de 1993

Un Estado Constitucional y Democrático de Derecho implica el reconocimiento de la Constitución como la norma jurídica suprema de un ordenamiento jurídico y, por lo tanto, el cumplimiento de sus preceptos normativos resulta válido y directamente exigible ante los órganos jurisdiccionales (principios de fuerza normativa y supremacía constitucional).

Así, la Constitución Política no se erige como una mera declaración de buenas intenciones, sino como un instrumento que reconoce derechos fundamentales, establece las pautas mínimas para su ejercicio, organiza el Estado y la distribución del poder público, y contempla los mecanismos de tutela de derechos constitucionales. De ahí que sea tanto importante como necesaria, la remisión a ella para indagar si es que el Poder Constituyente ha previsto mandatos específicos en torno a la democracia interna de las organizaciones políticas o ha brindado una definición de lo que debe entenderse, precisamente, por "*democracia interna*".

Al respecto, se debe mencionar que la referencia expresa a las organizaciones políticas y la exigencia de su funcionamiento democrático en la Constitución Política de 1993, se encuentra en su artículo 35, que prevé lo siguiente:

> "**Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de **organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley**. **Tales organizaciones** concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.
>
> **Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas** y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.
>
> El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.
>
> Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto" (Énfasis agregado)[127].

Conforme puede apreciarse, el Poder Constituyente no utiliza, en estricto, el término "*democracia interna*", por lo que tampoco proporciona una definición de la misma. Es decir, no contempla los parámetros a partir de los cuales los organismos que integran el Sistema Electoral, los órganos jurisdiccionales ordinarios y constitucionales, los afiliados y la ciudadanía en general,

---

[127] La redacción primigenia del artículo 35 de la Constitución Política de 1993, modificado por la Ley 30905, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de enero de 2019, era la siguiente:

> "***Artículo 35.-*** *Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.*
>
> *La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general*".

podrían concluir que una organización política viene funcionando "*democráticamente*".

El Poder Constituyente opta por encomendar dicha labor normativa al legislador, precisando, eso sí, que no se tratan de medidas de "*fomento*" o "*promoción*" de la democracia interna, sino que las normas que emitiera el legislador deben tener la finalidad de "*asegurar*" el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, lo que comprende la adopción de "*normas imperativas o de mandato*" y "*normas prohibitivas*", pero también, el establecimiento de mecanismos de supervisión del cumplimiento de dichas medidas aseguradoras del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, así como la regulación de un régimen sancionador ante el cumplimiento de dichos preceptos normativos legales.

Dicho en otros términos, el Poder Constituyente le encomienda al legislador la tarea de establecer en qué consiste la democracia interna (obligaciones o deberes), las consecuencias jurídicas ante la ausencia de un funcionamiento democrático de los partidos políticos (sanciones en sentido estricto o consecuencias jurídicas que se deriven de ello) y los mecanismos tanto de supervisión como para la imposición de las sanciones (procedimientos).

Ahora bien, otro elemento que debe destacarse es que en el primer párrafo del artículo 35 de la Norma Fundamental, el Poder Constituyente, cuando hace referencia a organizaciones políticas, coloca como ejemplo de estas a los partidos, movimientos y alianzas.

Sin perjuicio del análisis posterior de la Ley de Organizaciones Políticas, debe considerarse lo siguiente:

a) La exigencia del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas no puede ser concebida como una limitación o restricción de la libertad de asociación o del derecho a la participación política.
b) La exigencia del funcionamiento democrático debe predicarse no solo respecto de los partidos políticos u organizaciones políticas de alcance

nacional, sino de todos los tipos de organizaciones políticas con vocación de permanencia a través de los cuales los ciudadanos ejercen su derecho a participar en los asuntos públicos del país (lo que comprende, desde luego, el derecho a ser elegido).

c) En el debate constitucional que se produjo en la Comisión de Constitución y Reglamento en el Congreso Constituyente Democrático, mientras en el primer párrafo del artículo 35 de la Carta Magna se contempló la referencia a "*movimientos*" y "*alianzas*" con la finalidad de comprender un catálogo más amplio de tipos de organizaciones políticas, al plantearse en el segundo párrafo de dicho precepto normativo no se propuso de manera expresa una exclusión de la vinculatoriedad de la exigencia de un funcionamiento democrático, favorable a los "*movimientos*" y "*alianzas*".

Efectivamente, si bien los métodos y principios de interpretación constitucional e, incluso legales, parten de una concepción dinámica de la Constitución, se estima conveniente recurrir a una interpretación originalista e histórica que permita, valga la redundancia, remontarse al origen del texto normativo recogido en el artículo 35 de la Constitución Política del Perú.

Así, respecto del primer párrafo de dicha disposición, se tiene que preveía inicialmente solo a los "*partidos políticos*", siendo la señora CHÁVEZ COSSÍO quien, en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, planteó una referencia más amplia, cambiando el término por el de "*organizaciones políticas*". Dicha propuesta tuvo reparos por parte del señor FERRERO COSTA, bajo el argumento que lo que se procuraba era fortalecer a los partidos políticos, y no a cualquier forma de organización política.

Ante ello, la señora CHÁVEZ COSSÍO recordó que la legislación electoral de aquel entonces reconocía a los partidos políticos, movimientos independientes y alianzas electorales. Por tal motivo, se optó por contemplar

no el término "*organizaciones políticas*" ni únicamente "*partidos políticos*", sino a estos últimos, sumados a los movimientos y alianzas[128].

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 35 de la Norma Fundamental en su redacción originaria fue, precisamente, propuesto por el señor Carlos FERRERO COSTA, quien consideraba que lo propio era hacer referencia a un tipo específico de organización política: los partidos políticos. El citado Constituyente planteó en el segundo párrafo la optimización de dos (2) principios: a) el democrático, a través de la exigencia del funcionamiento democrático de los partidos políticos, que es lo que motiva la presente investigación, y b) el principio de transparencia, relativo al financiamiento de las organizaciones políticas.

La propuesta fue expresada en la sesión del martes 29 de junio de 1993, de la manera siguiente:

---

[128] Ello se aprecia de las siguientes intervenciones realizadas en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del lunes 17 de mayo de 1993:

> *"**La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).-** Sugeriría sustituir la referencia a **partidos políticos** por **organizaciones políticas**, conforme lo hemos hecho en la parte que trata lo del sistema electoral.*
>
> *[…]*
>
> ***El señor FERRERO COSTA (NM-C90).-** Señor Presidente: Voy a votar por la fórmula que se propone, pero hago presente que, en el fondo, lo que nosotros queremos promover es el partido político, no todas las organizaciones políticas, porque éstas pueden derivar en cualquier cosa que no necesariamente sea a lo que aspira. O sea, en teoría política, de lo que las Constituciones hablan en el mundo no es de organizaciones políticas, sino de partidos políticos; y el asiento de la democracia no se viene mencionando en las discusiones como **toda organización política** sino **el partido político**. Entonces, no es una frase que salga de cualquier sitio.*
>
> *[…]*
>
> ***La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).-** Es que, por lo menos en la tradición nuestra, la legislación electoral reconoce partidos políticos, movimientos independientes y alianzas; por lo tanto, ésas son las organizaciones políticas a la que nosotros nos referimos"* (CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y Reglamento. Tomo IV. Página 2562).

"**El señor FERRERO COSTA (NM-C90).-** Yo quisiera invocar a mis colegas que tratemos un punto advertido desde hace tres meses, presentado en esta Sala y puesto en suspenso para un monto como hoy, y que yo creo que es significativo.

Y voy a hacer un esfuerzo por sintetizar, Presidente, porque creo haber tratado esto ya con varios de los presentes y espero su concordancia, motivo por el cual voy a eximirme de una fundamentación extensa.

Estor proponiendo una norma constitucional que tenga dos principios. Primer principio: se debe establecer normas que **permitan, aseguren y faciliten el funcionamiento democrático de los partidos políticos**. Segundo: la Constitución debe obligar a la ley a que ésta establezca criterios orientados a asegurar la transparencia en el manejo y en el origen de los recursos económicos de los partidos políticos.

La primera propuesta se sustenta en lo siguiente: **la ciudadanía es testigo de la manera poco democrática como son manejados los partidos políticos en el Perú. Normalmente son dirigidos por cúpulas; carecen de padrones debidamente organizados; para elegir candidatos, tienen procesos electorales que, más bien, a veces, parecen groseras manipulaciones; sus dirigencias se enquistan en el mantenimiento de la condición**, incluso, de fundadores, pues puede encontrarse partidos políticos que tienen el mismo jefe hace treinta años. Todo ello perjudica, sin duda, lo que es la democracia.

Debo advertir –y ojalá que pueda tomarse nota- que en muchas otras constituciones del mundo –**por ejemplo, en la española**- se obliga a los ciudadanos a asegurar que sus partidos funcionen democráticamente, porque éste no es un problema peruano, es un problema que existe en muchas partes del mundo.

Entonces, **no estamos proponiendo que la ley diga quién puede ser jefe de un partido ni cómo deben de votar ni que tienen que dar sus registros al Jurado Nacional de Elecciones**. No. Estamos diciendo que la ley debe establecer normas orientadas al funcionamiento de los partidos políticos. Obviamente, se refiere a una Ley de Partidos Políticos." (Énfasis agregado)[129] [130]

---

[129] CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. "*Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y Reglamento*". Tomo V. Página 3129.

[130] Efectivamente, la Constitución Española de 1978 contiene en su artículo 6 del Título Preliminar una redacción al artículo 35 de la Constitución Política del Perú de 1993, como se revela a continuación:

"***Artículo 6***

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del

A pesar de que se encarga al legislador la labor de regular las obligaciones a través de las cuales se garantiza el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, a partir de los problemas identificados por el proponente señor FERRERO COSTA -los cuales son predicables no solo de las organizaciones políticas- se puede advertir cuáles son los parámetros que permitirán delinear lo que se debe entender por "*democracia interna*":

a) Alternancia de poder en los cargos directivos o, en general, en la estructura organizativa de las organizaciones políticas, lo que se traduce en elecciones internas periódicas.
b) Transparencia en los padrones de afiliados.
c) Procesos electorales internos transparentes y representativos de la voluntad de los afiliados.
d) Distribución de funciones y desconcentración del poder al interior de la estructura organizativa de las organizaciones políticas.

Solo a través de dichos elementos se podrían combatir eficazmente los problemas de concentración del poder y el manejo indeterminado del partido político por parte de las cúpulas identificados por el señor FERRERO COSTA, pero para ello es necesario que el legislador, a través de una Ley de Partidos Políticos, regulase aquello que, precisamente, no deseaba primigeniamente el Constituyente: a) los procesos electorales internos (sobre todo lo relativo a los mecanismos de elección) y b) la entrega de los padrones de afiliados.

Descrito el marco constitucional relativo a la exigencia del funcionamiento democrático de los partidos políticos, cabe analizar cómo el legislador cumplió con el mandato del Poder Constituyente previsto en el artículo 35 de la Norma Fundamental.

---

respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

4.3. La Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

En la medida que la Constitución Política de 1993 encargaba al legislador adoptar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, corresponde remitirse a la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para evaluar, precisamente, en qué consisten dichas medidas aseguradoras.

Previo a ello, cabe interrogarse sobre si existe una definición legal de lo que debe entenderse por "*democracia interna*". Al respecto, cabe mencionar que si bien no existe una definición normativa, a partir de la redacción, tanto de la versión originaria como la vigente en aquel entonces, del artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, que encabeza el Título sobre democracia interna, se advierte una noción estrictamente procedimental de la misma.

En efecto, el artículo 19, en su redacción originaria, disponía lo siguiente:

> "**Artículo 19.- Democracia interna**
> La elección de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles, debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley y en el Estatuto".

Con ello, por lo tanto, quedan fuera de la noción normativa de democracia interna:

a) La transparencia del financiamiento de las organizaciones políticas, que es regulada en un título distinto de la Ley de Organizaciones Políticas.
b) La defensa de los derechos de los afiliados, esto es, infracciones y procedimientos que sean compatibles con los principios de legalidad y tipicidad, y
c) La participación de los afiliados en el proceso de toma de decisiones internas de las organizaciones políticas.

Para el legislador, el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas se demuestra con la elección de sus autoridades o cargos directivos y de los candidatos que participen en las contiendas electorales en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Si bien dicha noción de democracia interna pretende optimizar el principio representativo y, sobre todo, salvaguardar el principio de alternancia en el poder, la Ley de Organizaciones Políticas, como se comprobará más adelante:

a) No precisa qué cargos de autoridad al interior del partido serán pasibles de elección.
b) No exige un quórum mínimo para que se lleven a cabo las elecciones internas (lo que permite que una lista de candidatos pueda ser elegida, en un comité partidario compuesto por 50 personas, solo por 3 ciudadanos)[131].
c) No exige un porcentaje mínimo de votación para la elección válida de autoridades y candidatos.
d) Se permite la elección indirecta, esto es, a través de delegados, impidiendo que los afiliados en su integridad sean los que elijan "*directamente*" a sus candidatos en las contiendas electorales.

---

[131] Este elemento ha sido incorporado para el caso de la elección de candidatos a los cargos de Presidente y Congresistas de la República, Gobernadores Regionales y Alcaldes, mediante la dación de la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019. Efectivamente, al incorporar el mecanismo de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, se exige un mínimo de participación ciudadana para continuar participando en la contienda electoral, al disponerse en el artículo 24 de la modificada Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, lo siguiente:

"***Artículo 24. Modalidad de las elecciones primarias***
Las elecciones primarias se realizan de manera simultánea mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos, estén o no afiliados a una organización política.
Para continuar con su participación en el proceso electoral, el partido político ***debe obtener al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias****.*
Para el caso del movimiento regional, ***debe obtener al menos el 4% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias de su circunscripción****.*
De existir alianza electoral, los porcentajes referidos se incrementan en 0,5% por cada organización política adicional" (Énfasis agregado).

Por lo que, en estricto, el marco normativo vigente hasta julio del año 2019, no aseguraba la optimización plena de los principios antes mencionados y que resultan inherentes a la propia noción de "*democracia interna*".

Ahora bien, ¿cuál era la finalidad que se perseguía con la regulación primigenia de la democracia interna en la Ley de Organizaciones Políticas? Sobre el particular, el Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales que aprobó dicha norma, indica lo siguiente:

> "**La democracia interna**
> Los ocho artículos dedicados a dicho tópico imponen una serie de exigencias a las agrupaciones partidarias que apuntan a introducir **mecanismos que institucionalicen y regulen la elección de candidatos, esto es, a democratizar la vida partidaria en tanto otorga a los afiliados y no afiliados la posibilidad de elegir a sus representantes políticos como candidatos a cargos públicos**. El supuesto sobre el que se afincan estas normas es que **si los partidos se tienen que constituir en los pilares de la democracia**, ésta debe ser practicada necesariamente en **por lo menos algunas de las decisiones internas** (por ejemplo, elección de candidatos a cargos públicos), pues **la democracia tiene que ser ensayada desde las propias bases políticas de la sociedad** si es que se pretende consolidarla como método para dirimir las diferencias y los desacuerdos. Así se asegura que las bases y la militancia adquieran una cuota de participación que de otra manera sería demasiado restringida por no decir inexistente.
> Sin embargo, en este punto los alcances del dictamen no llegan a reglamentar **otro aspecto que también incide en la democracia dentro de los partidos, a saber, la participación de los afiliados en la toma de decisiones partidarias**. Sin querer sugerir que toda decisión deba someterse a consulta de las bases, hay situaciones como la toma de posición del partido frente a determinada coyuntura o la necesidad de pronunciarse como organización respecto de alguna política de Estado que exigirían el aval de las bases partidarias, de tal forma que la toma de posición se haga más institucional y representativa. Dicho de otro modo, **si se busca democratizar los partidos, existen otros aspectos en los cuales habría que aplicar el método democrático**"[132].

---

[132] CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. "*Partidos Políticos, camino a una ley. Aportes y Propuestas*". Área de Estudios Jurídico-Políticos del Centro de Investigación Parlamentaria. Lima, agosto 2003. Páginas 52-53.

Siendo dichas afirmaciones complementadas con un cuestionamiento directo a la tradición caudillista que aqueja a las organizaciones políticas, al sostener lo siguiente:

> "Sea como fuere, el presente proyecto ha preferido introducir algunas iniciativas que democratizarán la vida interna de los partidos, **tan marcada por la tradición caudillista y carismática que predomina en la cultura política peruana**, expresión local de la famosa ley de hierro de la oligarguía que propuso el teórico Robert Michels para entender por qué partidos generan dirigencias que devienen en oligarquías".[133] (Énfasis agregado).

A partir de la cita expuesta, se puede apreciar que desde antes de la dación de la norma, se reconocía que la regulación de la Ley de Organizaciones Políticas se orienta o procura cautelar una noción mínima de "*democracia interna*", puesto que las elecciones internas constituyen solo una de las manifestaciones del principio democrático. Es decir, si lo que se pretende es cumplir con el mandato constitucional de adoptar medidas que "*aseguren*" el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, no basta con exigir la realización de elecciones de las autoridades y candidatos de las organizaciones políticas.

Ahora bien, el artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, en su redacción originaria, hacía referencia únicamente a "*partido político*", a pesar de que dicha ley regulaba también la inscripción de "*movimientos*" regionales y locales[134]. Así, se evidenciaba, también a nivel legal, la diferencia que se

---

[133] Ibídem. Página 53.

[134] El artículo 17 de la Ley de Organizaciones Políticas señalaba en su primer párrafo que "*Se entienden como movimientos las organizaciones políticas de alcance regional o departamental y como organizaciones locales las de alcalde provincial o distrital*". Dicho extremo del precepto normativo (entiéndase, el artículo 17), fue modificado por la Ley 30688, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de noviembre de 2017, con la redacción siguiente:

> *"**Artículo 17. Organizaciones políticas de alcance regional o departamental***
> *Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental pueden participar en los procesos de elecciones regionales o municipales".*

planteaba en el contraste entre el primer y segundo párrafo del artículo 35 de la Constitución Política de 1993.

Efectivamente, como se recordará, el artículo 35 de la Norma Fundamental señalaba en su primer párrafo que las personas ejercían su derecho a la participación política de manera individual o a través de organizaciones políticas tales como **partidos, movimientos o alianzas**. Por su parte, el segundo párrafo, cuando aludía en su redacción originaria a la exigencia de funcionamiento democrático, se limitaba a mencionar a los **partidos políticos**. Por lo tanto, cabía formularse, nuevamente, la interrogante sobre si la democracia interna resultaba exigible, entonces, a los denominados "*movimientos regionales*".

Al respecto, se considera que la omisión al término "*movimiento*" tanto en la redacción originaria de la Constitución Política de 1993 como en la del artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, pasaba no por la intención del legislador de excluir del ámbito de la exigencia del funcionamiento democrático a los "*movimientos regionales*", sino más bien por la concepción que se tenía en torno a las nociones de "*partido*" y "*movimiento*".

El partido político es concebido como una organización con vocación de permanencia que tiene por finalidad, no solo participar en los procesos electorales y pretender acceder al poder, sino también convertirse en una plataforma para la formación de la opinión pública y la formación de una cultura cívica y democrática, respetuosa de los derechos fundamentales,

---

Recientemente, la redacción del primer párrafo del artículo 17 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, ha sido nuevamente modificada por la Ley N° 30995, "*Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, siendo la redacción vigente la siguiente:

> *"**Artículo 17. Requisitos de inscripción de movimientos regionales***
> *Los movimientos regionales se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas conforme al reglamento correspondiente".*

sobre la base de una ideología y visión de país; el movimiento político es percibido fundamentalmente como una agrupación independiente y temporal que tiene por finalidad principal permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho al sufragio pasivo (es decir, el derecho a ser elegido)[135].

En ese sentido, se estima que lo que determina la obligatoriedad del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, independientemente de su denominación, es la vocación de permanencia de las mismas. En la medida que se concebía a los "*movimientos políticos*" como agrupaciones independientes y temporales que tienen como única finalidad concurrir en la contienda electoral, tanto el artículo 35 de la Constitución Política del Perú de 1993, en su redacción previa a su modificación, como la redacción originaria del artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas solo aludían a "*partidos políticos*" y no a "*movimientos*".

---

[135] Al respecto, el Área de Estudios Jurídico-Políticos del Centro de Investigación Parlamentaria, citando a Enrique BERNALES BALLESTEROS, menciona lo siguiente:

> *"Asimismo, la Constitución menciona* ***tres tipos de organizaciones políticas****. Todas ellas tienen en común el poder de la sociedad para realizar sus proyectos de gobierno. Sin embargo se diferencian entre sí:* ***los movimientos son agrupaciones de personas que participan en una gran organización interna****. A menudo tienen un líder (…). Los movimientos políticos suelen aparecer tras una bandera determinada concentrada* ***en un período de tiempo y como una gran reclamación social política gubernativa, o también a propósito de la participación ocasional en una campaña y elección política. Los movimientos políticos no subsisten como tales por largo tiempo****.* ***Terminada la coyuntura, o producida la elección para la que pueden disolverse o transformarse en partidos políticos****. Finalmente, la Constitución se refiere a las alianzas, que son pactos institucionales y organizaciones políticas, normalmente destinados a participar en una en un período de gobierno. Las alianzas no disuelven a los partidos y movimientos que las conforman. Al contrario, son una especie de superestructura de decisión política a la que se someten las organizaciones de su base. Cuando concluye la coyuntura electoral o el periodo de ejercicio de poder para el que fueron diseñadas, normalmente las alianzas también concluyen y se vuelven a disolver en los partidos y movimientos que las originaron*" (Énfasis agregado) (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Partidos Políticos, camino a una ley. Aportes y Propuestas. Área de Estudios Jurídico-Políticos del Centro de Investigación Parlamentaria. Lima, agosto 2003. Página 8).

Sin embargo, esto último daba cuenta de una incongruencia entre lo que se pretendía con la regulación de la democracia interna en la Ley de Organizaciones Políticas, y la forma cómo se encontraban regulados los movimientos y organizaciones políticas de alcance local. Y es que los denominados "*movimientos regionales*", al igual que los partidos políticos, sí tenían para el legislador vocación de permanencia.

Efectivamente, la redacción originaria del artículo 17 de la Ley de Organizaciones Políticas solo contemplaba como organizaciones políticas de naturaleza temporal e instrumental, circunscrita a un proceso electoral específico, a las organizaciones políticas locales, al disponer que "*En el caso de las organizaciones políticas locales, concluido el proceso electoral se procede a la cancelación de oficio del registro respectivo*", ello a pesar de que la lista presentada por una organización política local hubiese ganado la elección dentro de su circunscripción.

La Ley de Organizaciones Políticas no contemplaba una regla como la descrita en el párrafo anterior para los "*movimientos*" de alcance departamental o regional, por lo que se concluía que estas también tenían, desde un principio, vocación de permanencia, al igual que los partidos políticos.

Si esto último es así, correspondía exigirles también a los "*movimientos regionales*" que cumplan con los preceptos normativos previstos en el Título V de la Ley de Organizaciones Políticas, sobre democracia interna, máxime si, como se ha indicado precedentemente, se debe exigir el funcionamiento democrático a toda aquella organización política con vocación de permanencia.

Si bien se estima que una interpretación teleológica o finalista de la redacción primigenia del artículo 35 de la Constitución Política del Perú de 1993, así como una interpretación sistemática y unitaria de la Ley de Organizaciones Políticas hubiese permitido que se exija el cumplimiento de

las normas sobre democracia interna a los "*movimientos regionales*"; en la medida que estos se erigen como personas jurídicas de derecho privado y al prever el Título V de la Ley de Organizaciones Políticas reglas o mandatos específicos que limitaban la discrecionalidad de dichos movimientos, en aras de salvaguardar el principio de legalidad, se procedió a la modificación del artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, a través de la Ley N.° 29490, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de diciembre de 2009; quedando la citada disposición con la fórmula normativa siguiente:

> "**Artículo 19.- Democracia interna**
> La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental debe regirse por las normas de democracia interna en la presente Ley, el estatuto y **el reglamento electoral de la agrupación política, el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado**"[136] (Énfasis agregado).

La redacción del artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, como consecuencia de la emisión de la Ley N.° 29490, tuvo su origen en los proyectos de ley siguientes:

a) **Proyecto de Ley N.° 2297/2007-CR.-** presentado por el entonces congresista David WAISMAN RJAVINSTHI, que consideraba que a partir de la redacción originaria del artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas no resultaba exigible a los movimientos regionales, para que cumplan con las normas sobre democracia interna. De ahí que

---

[136] La redacción vigente del artículo 19 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", como consecuencia de la emisión de la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, es incluso más amplia u omnicomprensiva, porque no contemplan una tipología de organizaciones políticas, sino que hace una referencia genérica a "organizaciones políticas y alianzas electorales, como se revela a continuación:

> *"**Artículo 19. Elecciones internas***
> *La elección de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política.*
> *Las normas electorales internas de las organizaciones políticas y de las alianzas electorales entran en vigencia a partir de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas. No pueden ser modificadas, desde los treinta (30) días anteriores a la fecha límite para la convocatoria a elecciones internas hasta su conclusión".*

propusiera que se les mencione expresamente en dicha disposición en virtud de lo siguiente:

> "En ese orden de ideas, no se debe dejar de lado que **los movimientos de alcance regional son también organizaciones políticas que tienen un importante papel en la política nacional**, al tener la facultad (y por tanto la posibilidad) de presentarse a las elecciones regionales y municipales y al permitir a un número significativo de ciudadanos manifestarse democráticamente por medio de sus representantes.
>
> Tan solo para darse una idea de la importancia que tienen los movimientos, podemos señalar que **diecisiete de veinticinco gobiernos regionales** han sido ganadas por estos movimientos durante las elecciones regionales y municipales del 2006. **La relevancia de estos movimientos como entes que canalizan la voluntad popular es entonces indubitable**"[137] (Énfasis agregado).

Debe resaltarse el hecho de que el citado proyecto de ley no se limitaba a plantear la incorporación de los movimientos regionales como sujetos pasibles de ser exigidos en el cumplimiento de las normas sobre democracia interna. Efectivamente, el proyecto de ley advertía que los estatutos preveían una normativa mínima en torno a la democracia interna, siendo que durante el desarrollo de los procesos electorales internos se evidenciaba la existencia de vacíos normativos que debían ser cubiertos con un reglamento electoral. De ahí que sostuviese lo siguiente:

> "Por otro lado, la modificación propuesta respecto al artículo 19° se sustenta en la existencia de vacíos normativos en los estatutos de los partidos políticos, **los cuales deben ser cubiertos por el Reglamento Electoral**, situación que se produjo en las elecciones internas para elegir candidatos a las elecciones generales de 2006, **donde muchos partidos variaron a último momento las normas y las reglas de los procesos electorales, amparándose precisamente en estos vacíos normativos**."[138] (Énfasis agregado)

---

[137] Página 3 del referido proyecto de ley.

[138] Página 2 del referido proyecto de ley.

Si bien el proyecto de ley no preveía expresamente la prohibición de modificar las normas estatutarias y reglamentarias sobre democracia interna[139], sí se aprecia claramente, a partir de la cita expuesta, que la intención era optimizar los principios de legalidad y seguridad jurídica, es decir, que quienes pretendan participar en una elección interna tuviesen certeza en torno a las normas que resultarían aplicables para dicho proceso, sobre todo las relativas a requisitos e impedimento de candidaturas, modalidades de candidatura y elección, porcentajes para la proclamación de ganadores y reglas de distribución de cargos y candidaturas (para el caso de elección de candidatos).

b) **Proyecto de Ley N.° 2214/2007-CR.-** presentado por el entonces congresista José MACEDO SÁNCHEZ, que planteaba respecto al artículo 19, no solo la incorporación de los "*movimientos regionales*", sino también de las organizaciones políticas locales. Es decir, que se exija también a estas últimas la realización de elecciones internas para la definición de sus candidatos.

Es preciso mencionar que el citado proyecto de ley no se limitaba a ampliar el ámbito de destinatarios de la exigencia de funcionamiento democrático interno, sino que también contemplaba propuestas como: i) la supervisión y fiscalización, por parte del Jurado Nacional de Elecciones, de las elecciones internas para la elección de candidatos; ii) la asesoría técnica obligatoria de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en las elecciones internas y iii) la elección total de candidatos a través de elecciones internas, eliminando el mecanismo de designación directa. De ahí que la fundamentación del proyecto de ley sea más amplia y general, es decir, referida a la necesidad de asegurar

---

[139] Efectivamente, en lo relativo al artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, el proyecto de ley proponía la siguiente redacción:

"***Artículo 19°.- DEMOCRACIA INTERNA***

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

la democracia interna y no tanto que se incluya a los movimientos regionales y a las organizaciones políticas locales. Ello se aprecia de las siguientes afirmaciones:

> "La democracia interna es fundamental dentro de las organizaciones políticas para la **consolidación democrática y la gobernabilidad**, […]
> En resumen la elección de un candidato es una decisión importante dentro de las organizaciones políticas de los candidatos nominados depende el éxito o fracaso del partido político, por lo tanto el candidato es recurso clave de la organización que requiere una selección adecuada y de acuerdo a las normas de democracia interna. **La manera como se elige al candidato nos permitirá conocer el nivel de democracia interna dentro de la organización. La realización de internas manifiesta mayor nivel de democracia y mayor inclusión de actores**, mientras que la elección por único líder o a ***dedo*** significa el monopolio en la decisión de candidaturas". (Énfasis agregado)

En virtud de ambos proyectos de ley, entre otros, la Comisión de Constitución y Reglamento emitió un dictamen presentado el 25 de noviembre de 2008, el cual sí contiene en la sección de análisis de las propuestas legislativas una definición del término "*funcionamiento democrático*". Efectivamente, dicho dictamen señala:

> "Entiéndase por funcionamiento democrático de los Partidos Políticos, el respeto a ciertas normas y prácticas garantes de la igualdad que básicamente se centran en el **carácter electivo y periódicamente renovable de los órganos deliberantes y ejecutivos del partidos y en el respeto a los derechos fundamentales del afiliado**, que es titular de ellos por ser ciudadano"[140] (Énfasis agregado).

Si bien el dictamen se aparta de aquel emitido por la Comisión de Constitución y Reglamento previo a la aprobación de la Ley de Organizaciones Políticas, toda vez que no incluye dentro de la noción de "*funcionamiento democrático*" la participación de los afiliados en el proceso

---

[140] COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. "*Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N.° 2214/2007-CR, 2297/2007-CR, 2326/2007-JNE, que modifican diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos – Ley N.° 28094*". 13 de noviembre de 2008. Página 9.

deliberativo de la organización política respecto a la posición de esta última sobre asuntos de interés nacional o relevantes, sí incluye un aspecto sustancialmente relevante: la tutela de los derechos de los afiliados.

El problema radica en que cuando la Comisión de Constitución y Reglamento alude a los derechos fundamentales de los afiliados, se limita únicamente al derecho a la participación política, en concreto, el derecho a elegir y ser elegido, cuando los derechos del afiliado, en la medida que forma parte de una asociación denominada organización política, trasciende a dichos derechos antes mencionados. El dictamen, sin embargo, entiende, en la lógica de la cita expuesta, que la democracia interna está relacionada con el respeto de aquellos dos derechos de los afiliados: elegir y ser elegido. Por ello sostiene lo siguiente:

> "**El derecho de participación política comprende tanto el derecho de elegir (sufragio activo) como el derecho a ser electo (sufragio pasivo).** Ambas caras del mismo derecho, **constituyen el pilar de la Democracia Interna en toda organización sea esta pública o privada**; y adquiere como no, una mayor relevancia jurídica y política, en el caso de las organizaciones políticas, como los partidos y los movimientos. Así**, el concepto más democrático en puridad, debiera ser la exigencia de que cada cargo partidario, así como elección los candidatos a cargos públicos tengan por génesis el criterio de *un afiliado*, un *voto*, y que por cierto debe cumplir con la exigencia de la votación *secreta* y *universal***"[141] (Énfasis agregado).

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento que dio origen a la Ley N.° 29490, también contempla la justificación de la regulación del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas pero, sobre todo, incluye un elemento fundamental para asegurar que efectivamente se cumpla la democracia interna: el control. Y es que no puede sostenerse que existe un cabal cumplimiento del mandato constitucional de asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas si el ordenamiento jurídico no contempla mecanismos de control de los procesos electorales internos y, desde luego, prevé medidas correctivas y sanciones

[141] Ibídem. Página 9.

ante el incumplimiento de dichos preceptos normativos. Efectivamente, en dicho documento se indica lo siguiente:

> "El establecimiento de reglas mínimas de Democracia Interna supone **fijar los procedimientos que briden las garantías y un control mínimo en los procesos para la elección de candidatos al interior de las organizaciones**, sobre la base del carácter trascendente de los partidos en el sistema democrático. […]
> La justificación de las normas de democracia interna en los procesos de elección al interior de los partidos, busca revertir o crear las condiciones, para desterrar las costumbres históricas y mundialmente extendidas, del ejercicio desmedido de las cúpulas partidarias, que **desconocen la participación o admiten una mínima intervención de los afiliados y de la sociedad**.
> En este escenario, ocurre que las eternas cúpulas dirigenciales centralizan y monopolizan el poder y relegan a las bases en el proceso de toma de decisiones dando la espalda precisamente a los principios que preconizan en sus discursos. **Esta situación resulta contradictoria justamente porque se condice con los principios democráticos, que enarbolan los partidos políticos y están obligados a promover, cumplir y fortalecer, no sólo por la sujeción a sus Estatutos sino por mandato constitucional**".[142] (Énfasis agregado).

Si bien no se acoge expresamente en el artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, a efectos de evaluar si el Título V de la referida ley, en su integridad, realmente asegura el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, sí es importante dar cuenta de cuáles son los requisitos que, para la Comisión de Constitución y Reglamento, comprende la democracia interna. En ese sentido, se tiene que la Comisión dictaminadora sostuvo lo siguiente:

> "La democracia interna de un partido supone la adopción de los principios del sistema político al interior de la organización. Como algunos de los requisitos de la Democracia Interna, si bien no son todos, que resultan vinculados con las propuestas legislativas, tenemos:
>
> a) Las garantías de igualdad entre los afiliados; si todos los afiliados son iguales – todos deben concurrir en la toma de decisiones.
> b) La generación de mecanismos competitivos de selección de candidatos; si todos son iguales – todos debieran concurrir en igualdad de condiciones.
> c) La participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación;

[142] Ibídem. Páginas 9-10.

d) El respeto al principio de mayoría, sin desconocer el derecho de las minorías; y
e) Control efectivo de los militantes dirigentes, premiando o sancionando a los que ejerzan los mandatos en forma incorrecta o al margen de los estatutos".[143]

Por su parte, específicamente con relación a la propuesta de inclusión de los movimientos regionales como sujetos obligados a cumplir las normas sobre democracia interna, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó dicha incorporación, no en función de que se trata de organizaciones políticas con vocación de permanencia, sino atendiendo al considerable número de movimientos regionales inscritos a la fecha de la dación del dictamen y a los resultados de las Elecciones Regionales 2006, en las cuales dichas organizaciones políticas habían ganado en 17 de los 25 gobiernos regionales[144].

---

[143] Ibídem. Página 11.

[144] Ello se desprende de las siguientes reflexiones contenidas en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que menciona lo siguiente:

> *"Analizando la importancia de los movimientos regionales, se tiene que en el Perú existen aproximadamente ciento cincuenta y uno (151) movimientos políticos registrados, según información alcanzada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). De ellos podemos identificar un promedio de cinco (5) a siete (7) movimientos políticos por cada Departamento. Destacando como las zonas que agrupan el mayor número de ellas, el caso de Loreto, donde confluyen doce (12) movimientos políticos; seguido de Junín, con once (11) organizaciones similares.*
>
> *En el país, la existencia y participación política de los Movimientos ha resultado trascendente, habida cuenta de los resultados de los últimos procesos electorales. En esa línea, si tomamos en consideración que acorde con el último proceso electoral, diecisiete (17), de los veinticinco (25) Gobiernos Regionales han sido ganados por postulaciones propuestas por los movimientos políticos, nada menos que el 80% de participación en el nivel de gobierno intermedio, entre el gobierno central y el gobierno local, convirtiéndose en el eje que articula y dinamiza el proceso de descentralización en el país.*
>
> *Estos datos dan cuenta de la relevancia de los movimientos políticos en la vida política en el país, de allí se justifica la necesidad de legislar respecto que en los mismos se apliquen las reglas de democracia interna que la ley impone a los partidos políticos*". (COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. "*Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N.° 2214/2007-CR, 2297/2007-CR, 2326/2007-JNE, que modifican diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos – Ley N.° 28094*". 13 de noviembre de 2008. Páginas 16-18).

Para la Comisión de Constitución y Reglamento, entonces, los datos antes descritos demostraban que los movimientos regionales representaban a un considerable porcentaje de la población y expresaban la voluntad popular. Por lo tanto, independientemente de si fuesen organizaciones políticas con vocación de permanencia o no, fue su alto grado de representatividad de la voluntad popular lo que determinó que se exija a los movimientos regionales el cumplimiento de las normas sobre democracia interna.

Para el caso de las organizaciones políticas locales, la Comisión de Constitución y Reglamento acogió la opinión del Jurado Nacional de Elecciones para descartar su incorporación en el artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas. Los argumentos del citado organismo constitucional estuvieron referidos a su carácter temporal (lo que conllevaba a que resultase innecesario que exista una estructura orgánica partidaria pasible de ser elegida) y a la viabilidad y costos que supondría controlar a todas las organizaciones políticas locales que, atendiendo a su alcance geográfico, eran más numerosas, incluso, que los movimientos regionales, adicionado a los problemas económicos que podrían presentarse al interior de las propuestas organizaciones políticas locales, por los costos que acarrearía llevar a cabo una elección interna[145].

---

[145] Efectivamente, el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento indica, respecto a este punto, que el JNE opinó lo siguiente:

> *"3.2 Respecto del ítem 2.2: A efectos de extender la obligación de elecciones internas a todas las organizaciones políticas,* ***debe tenerse presente la naturaleza coyuntural de las organizaciones políticas locales provinciales y distritales****, de modo que la elección en principio sólo podría ejecutarse para la selección de candidaturas. Empero aún así,* ***la cantidad de organizaciones que forman a nivel nacional y ad portas de los procesos electorales locales (303 organizaciones políticas locales, 99 organizaciones locales provinciales) podría conllevar a un colapso de los organismos electorales, o en todo caso a un incremento del presupuesto de cada uno de ellos***". (Énfasis agregado). (COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. "*Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N.° 2214/2007-CR, 2297/2007-CR, 2326/2007-JNE, que modifican diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos – Ley N.° 28094*". 13 de noviembre de 2008. Página 20).

En lo que se refiere a la propuesta legislativa en torno a la necesidad de que las organizaciones políticas cuenten con un reglamento electoral, la Comisión de Constitución y Reglamento partía de reconocer que, efectivamente, la regulación prevista en los estatutos de las organizaciones políticas sobre democracia interna es limitada, por lo que no contemplan todas las etapas concernientes al proceso electoral interno.

Ante ello, cabían tres (3) alternativas:

a) Que la Ley de Organizaciones Políticas sea la que regule de manera más específica e intensa los procesos de elección interna de las organizaciones políticas.
b) Que la Ley de Organizaciones Políticas, si bien no regule de manera específica cada etapa, requisitos y parámetros de los procesos electorales, sí establezca un contenido mínimo de los estatutos, en lo relativo a la democracia interna.
c) Que la Ley de Organizaciones Políticas reconozca y autorice que las normas sobre democracia interna se encuentren reguladas, de manera complementaria y libre, en los reglamentos electorales de las organizaciones políticas, con la precisión de que dichas normas reglamentarias sean de obligatorio cumplimiento y sean pasibles de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, para dotarlas de publicidad, lo que optimizaría los principios de seguridad jurídica y predictibilidad y coadyuvaría en la tutela de los derechos de los afiliados.

La Comisión de Constitución y Reglamento entendió las organizaciones políticas serían renuentes a que se eleven, a nivel legal, sus obligaciones en torno a la democracia interna. De ahí que, a juicio de dicha comisión, resultase conveniente que se le permita a las propias organizaciones políticas autorregularse, a través de un reglamento electoral. Sin embargo, como lo que se procuraba también es que exista un mayor grado de predictibilidad y seguridad jurídica en torno al marco jurídico vigente, se

contempló la necesidad de que se precise que dicho reglamento deba ser aprobado antes de la convocatoria al proceso electoral respectivo, y que no se modifique luego de la convocatoria antes mencionada.

Por tales motivos, la Comisión de Constitución y Reglamento señaló lo siguiente:

> "Como resulta comprensible, si son los mismos Partidos Políticos los destinatarios de la norma, se advierta **cierta reticencia a mayor reglamentación y detalle en los procesos de elección interna**. Desde esa perspectiva es fundamental, no solo incorporar la exigencia de un Estatuto de Partido sino de un Reglamento Electoral que garantizará la existencia de los **procedimientos de democracia interna**. Sin embargo, se pudo identificar que entre los principales problemas presentados en la planificación, organización y ejecución de procesos electorales, se encuentran la falta de un marco normativo adecuado y a ciertas dificultades logísticas difíciles de superar por la débil organización nacional de los partidos políticos.
>
> Además, y aunque resulte obvio, y por razones de seguridad jurídica, precisar que **el Reglamento Electoral deberá ser aprobado antes de la convocatoria al proceso electoral respectivo, y no podrá ser modificado una vez que el proceso electoral se haya iniciado**. Las reglas del proceso no se pueden cambiar en el camino al amparo del **principio al debido proceso electoral** que asiste a todos los actores que concurren en él.
>
> Por otro lado, la Ley de Partidos Políticos, faculta al órgano electoral a dictar normas internas si así lo considera necesario, por lo que, bajo el mismo argumento expuesto con relación al Reglamento Electoral, **es necesario que las normas electorales al interior de los partidos no se apliquen de modo facultativo sino obligatorio**" (Énfasis agregado)[146].

Ahora bien, aunque pudiese resultar evidente, se estima conveniente resaltar que cuando el artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, en su redacción vigente hasta el mes de julio de 2019, hacía referencia a que el reglamento electoral de la agrupación política no puede ser modificado **una vez que el proceso ha sido convocado**, alude a la convocatoria al proceso

---

[146] COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. "*Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N.° 2214/2007-CR, 2297/2007-CR, 2326/2007-JNE, que modifican diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos – Ley N.° 28094*". 13 de noviembre de 2008. Página 22.

de elecciones internas, no así a la convocatoria que realiza el Poder Ejecutivo para las elección de autoridades en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)[147].

Cuando se trata de la elección interna de candidatos para conformar las listas que presentará una organización política para las elecciones generales, regionales o municipales, existe el riesgo de confusión y error con relación al momento en que resulta jurídicamente imposible modificar el marco normativo que rige el proceso de democracia interna, concibiendo erradamente que aquel momento es la convocatoria a la elección popular, no así la elección interna.

Para efectos de dilucidar a partir de qué momento rige la imposibilidad de modificar el reglamento electoral, debe recordarse que la democracia interna comprende no solo la elección de candidatos, sino también de autoridades partidarias, y que dicha regla se encuentra contenida, precisamente, dentro del Título V, sobre democracia interna. Por ello, el parámetro temporal lo constituye un acto partidario, como la convocatoria a elecciones internas, y no un acto externo, como la convocatoria a elecciones generales, regionales y municipales.

Además, debe recordarse que si bien el Poder Ejecutivo debe realizar la convocatoria dentro de un plazo, no existe certeza de la fecha exacta en la cual se realizará la misma, por lo que la discrecionalidad del referido poder del Estado no puede condicionar o limitar la potestad de las organizaciones políticas de modificar su ordenamiento jurídico electoral interno. Dicha incertidumbre no se presenta cuando el parámetro para prohibir la modificación del reglamento electoral viene supeditado a la convocatoria a las elecciones internas, puesto que es la propia organización política la que

---

[147] Constitución Política del Perú de 1993

"***Artículo 118.-*** *Corresponde al Presidente de la República:*

[…]

5. Convocar a elecciones para Presidente de la República, y para representantes al Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley".

define tanto la oportunidad para modificar el estatuto y el reglamento electoral, así como para convocar a la elección interna.

Habiéndose establecido normativamente que el mandato del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas se circunscribe a la existencia de elecciones internas de las autoridades partidarias y de candidatos, corresponde analizar qué elementos de dicho proceso electoral interno se encontraban regulados en la Ley de Organizaciones Políticas, al mes de julio de 2019:

Cuadro 2

Regulación de la democracia interna en la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (vigente hasta el 27 de agosto de 2019)

Nro.	Elementos	Artículo(s)
1	Órganos electorales internos	Art. 20
2	Supervisión y control del cumplimiento de las normas electorales internas	Art. 21
3	Periodo de realización del proceso de elecciones internas	Art. 22
4	Cargos y/o candidaturas sometidas a elecciones internas	Arts. 23, 25 y 27
5	Transparencia en el proceso electoral interno	Arts. 23 y 23-A
6	Modalidades de elección	Art. 24

Elaboración propia

En ese sentido, se procederá a efectuar el análisis correspondiente a cada uno de los elementos señalados en el citado cuadro, a partir de los preceptos normativos de la Ley de Organizaciones Políticas también enunciados.

4.3.1. Órganos electorales internos

Un elemento consustancial y necesario para dotar de legitimidad a los resultados que se producen en una contienda o proceso electoral, es la existencia de un órgano electoral independiente e imparcial, dotado de la

autonomía suficiente para que exista certeza de que no se verá influenciado por cúpulas partidarias o líderes de la organización política.

Efectivamente, el principio democrático se sustenta en la necesaria realización de elecciones periódicas, así como en el principio de separación de poderes o distribución de funciones, que se traduce en la autonomía de los órganos electorales, tanto a nivel funcional como de designación de sus integrantes.

En aras de evitar una actuación arbitraria o una concentración o "*captura*" del órgano electoral por parte de alguna de las facciones que participarán en la contienda electoral o de las cúpulas o autoridades existentes (que, incluso, podrían tentar la reelección en el cargo o postulación), se podrían establecer los siguientes mecanismos:

a) Que los órganos electorales estén compuestos no por una persona, sino que se trate de órganos colegiados.
b) Que se garantice la pluralidad de instancias al interior de la jurisdicción electoral.

Asimismo, con la finalidad de establecer mecanismos que aseguren la independencia, imparcialidad y autonomía, no solo a nivel normativo o formal, sino material, de los órganos electorales, pueden establecerse las siguientes formas de designación/elección de sus integrantes:

a) Que los integrantes de los órganos electorales sean elegidos por ciudadanos no afiliados.
b) Que los integrantes de los órganos electorales sean elegidos por los afiliados.
c) Que los integrantes de los órganos electorales sean designados, por consenso, entre las organizaciones políticas (en caso de una elección popular) o entre los grupos que pretendan participar en la contienda electoral interna.

d) Que cada grupo u organización que pretenda participar en la contienda electoral designe a un integrante del órgano electoral, con lo que el número de este último sea variable.
e) Que los integrantes del órgano electoral sean designados por otro órgano creado y previsto en el Estatuto, siempre que se prevea que los integrantes de aquel órgano estatutario no pueden postular a la reelección ni participar como candidatos en cualquier elección que lleve a cabo el órgano electoral cuyos integrantes serán designados por aquel órgano estatutario.
f) Que los integrantes del órgano electoral sean designados por un periodo mayor al de duración del mandato de los cargos de autoridad que son materia de elección.

Por su parte, en lo relativo a las cualidades personales de los integrantes de los órganos electorales, es decir, lo relacionado a la existencia de requisitos o impedimentos para conformar un órgano electoral, pueden contemplarse los siguientes:

a) Que los integrantes de los órganos electorales no se encuentren afiliados a organización política alguna.
b) Que los integrantes de los órganos electorales no hayan participado como candidatos a cargo de autoridad partidaria o, valga la redundancia, a candidatos de la organización política, en una elección general, regional o municipal, durante un periodo determinado de tiempo, anterior a la elección o designación.
c) Que los integrantes de los órganos electorales no tengan vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad o constituyan una unión de hecho judicialmente reconocida, con las autoridades partidarias, sobre todo si el estatuto permite la reelección de estas últimas.
d) Que los integrantes de los órganos electorales no hayan sido sancionados disciplinariamente por la propia organización política.
e) Que los integrantes de los órganos electorales tengan un periodo mínimo de antigüedad en la militancia partidaria.

f) Que los integrantes de los órganos electorales hayan ejercido cargo directivo alguno al interior de la organización política.
g) Que los integrantes de los órganos electorales de alcance nacional hayan ejercido un cargo de similar naturaleza a nivel regional o local.

En lo relativo a los órganos electorales internos de las organizaciones políticas, se aprecia que tanto la redacción originaria del artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas como su redacción posterior, consecuencia de la dación de la Ley N.° 29490, no contemplan:

a) Requisitos e impedimentos para integrar los órganos electorales.
b) Mecanismos de elección de los integrantes de los órganos electorales, sea a través de la dación de alternativas o mediante el establecimiento de un único mecanismo de elección o designación.

La regulación de dichos elementos fue dejada a la discrecionalidad de las organizaciones políticas. Lo que sí contenían ambos textos normativos, con relación a los órganos electorales fue lo siguiente:

a) *Conformación:* Precisaba que los órganos electorales serían colegiados. No solo ello, sino que precisaba el número de sus miembros al señalar que estarán compuestos por tres (3).
b) *Competencia:* Establecía que el órgano electoral central estaría encargado de todas las etapas del proceso electoral.

Si bien no se regulaban los mecanismos de designación o elección e incompatibilidades de los miembros de los órganos electorales que permitiesen salvaguardar su independencia, y dado que la redacción originaria del artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas no lo contemplaba, a través de la Ley N.° 29490 se precisó expresamente que el órgano electoral central (y consecuentemente, sus órganos descentralizados) cuenta con autonomía respecto de los demás órganos internos.

El artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas establecía las competencias del órgano electoral central, mas no indicaba cuáles serían las funciones que debían cumplir los órganos descentralizados. Ello resultaba relevante si se toma en cuenta que pueden regularse estatutariamente cargos de alcance local y regional, y que se pueden elegir candidatos, en una elección interna, para cargos regionales y municipales.

Efectivamente, para el caso de elecciones internas de nivel regional o local, resultaba viable que fuesen los órganos electorales descentralizados los encargados de la inscripción de candidatos y la proclamación de resultados. Sin embargo, el artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas preveía que ambas etapas del proceso electoral interno sean realizadas por el órgano electoral central, no así por los órganos electorales descentralizados.

Sin embargo, también podría considerarse el hecho que la redacción del artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas vigente hasta el 27 de agosto de 2019, pretendía salvaguardar el derecho a la pluralidad de instancias, en el sentido que facultaría a que los órganos electorales descentralizados impartan justicia electoral en primera instancia, en el ámbito interno de las elecciones en las organizaciones políticas. Al respecto, cabe mencionar que dicha interpretación no resultaría incompatible con la competencia que el legislador le atribuye al órgano electoral central, en el sentido de que, como última y definitiva instancia interna, el órgano electoral central mantendría la competencia en lo relativo a la inscripción de candidatos y la proclamación de los resultados.

Además, conviene recordar que el primer texto sustitutorio de la Ley que modifica el régimen de democracia interna en la Ley de Organizaciones Políticas (que posteriormente, luego de variaciones, daría origen a la Ley N.° 29490), presentado por la Comisión de Constitución y Reglamento el 21 de octubre de 2009, precisamente planteaba establecer expresamente en el artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas que los órganos electorales descentralizados se erigieran como órganos que imparten justicia en primera instancia al interior de la organización política. Efectivamente, el citado Texto

Sustitutorio de la Comisión de Constitución y Reglamento planteaba lo siguiente:

> "**Artículo 20.- DEL ÓRGANO ELECTORAL**
> La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres miembros. **Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos** y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios.
> **Toda agrupación política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. Los órganos electorales descentralizados resuelven, en primera instancia, las controversias suscitadas durante un proceso, y el órgano electoral central actúa como última instancia.**
> El órgano electoral **central** tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a que hubiere lugar. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, **con arreglo al reglamento electoral de la agrupación política**" (Énfasis agregado).

Sin embargo, no se puede desconocer que cuando se alude a la pluralidad de instancias en el artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas vigente al mes de julio del año 2019, cabía la posibilidad de que se entienda que ello implica el reconocimiento de la competencia del Jurado Nacional de Elecciones en los procesos de resolución de controversias que se susciten en cualquiera de las etapas de un proceso electoral interno, sea de elección de autoridades partidarias o de candidatos, toda vez que en el debate sobre el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, en la sesión vespertina del jueves 4 de diciembre de 2008, el congresista EGUREN NEUNSCHWANDER recomendó lo siguiente:

> "En segundo lugar, señor Presidente, y en esto hacemos eco de algunas voces levantadas por el Jurado Nacional de Elecciones quien nos dice: **Señores congresistas, nosotros también tenemos vela en este entierro**. Y es cierto, la Constitución en el artículo 178.°, inciso 1), señala: **Compete al Jurado Nacional de Elecciones fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y la realización de los procesos electorales**.
>
> Y en el inciso 3) también se señala: **Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral**.
>
> Razones constitucionales suficientes, señor Presidente, para que el Presidente de la Comisión de Constitución **incorpore, en el artículo 20.° la participación del Jurado Nacional de Elecciones en casos de resoluciones de cualquier controversia, con la participación a nivel de segunda instancia**." (Énfasis agregado).

No obstante, no podría considerarse al Supremo Tribunal Electoral como una "*segunda instancia*", toda vez que:

a) Se trata de un órgano ajeno a la estructura interna de la organización política, y
b) Ejerce función jurisdiccional electoral, no así función "*cuasi-jurisdiccional*" o "*disciplinaria*" al interior de una organización política.

Por lo tanto, de ser el caso, el Jurado Nacional de Elecciones podría intervenir como consecuencia de una acción contenciosa-electoral, no así como un "*recurso*" o "*medio impugnatorio*".

El cambio en la redacción del artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas en virtud de la aprobación de la Ley N° 29490 se puede advertir en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

Modificación del Artículo 20 de la Ley de Organizaciones Políticas

Redacción originaria	Redacción vigente hasta 27 de agosto de 2019 (Ley N.° 29490)
"***Artículo 20.- Del órgano electoral del Partido Político*** *La elección de las autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular es realizada por un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres miembros. Éste cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios.* *El órgano electoral señalado en el párrafo anterior tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de los votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a las que hubiere lugar. Para tal efecto, podrá establecer las normas internas que correspondan*".	"***Artículo 20.- Del órgano electoral*** *La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros.* ***Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos*** *y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios.* *Toda agrupación política debe garantizar la* ***pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral****. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a que hubiere lugar. Para tal efecto,* ***debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al reglamento electoral de la agrupación política***".

El citado artículo 20 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, ha sido recientemente modificado por la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019.

Así, se tiene que la redacción actual del artículo 20 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es la siguiente:

> "**Artículo 20. Órganos electorales**
> Toda organización política o alianza electoral cuenta con un órgano electoral central, de carácter permanente y autónomo respecto de los demás órganos internos.
> El órgano electoral central está integrado por un mínimo de tres miembros titulares, quienes tienen sus respectivos suplentes.
> **El órgano electoral central debe constituir órganos electorales descentralizados. Estos están integrados por uno o más miembros titulares y sus respectivos suplentes**.
> **Solo los afiliados a la organización política pueden formar parte de los órganos electorales**. Los integrantes de los órganos electorales están impedidos de postular en las elecciones internas y las elecciones primarias.
> Salvo en los casos expresamente establecidos, los órganos electorales de la organización política son los encargados de organizar los procesos electorales internos y **resolver las controversias** que se presenten aplicando el estatuto, el reglamento electoral y la ley. En estos casos, **las decisiones de los órganos electorales descentralizados pueden ser apeladas ante el órgano electoral central. Lo resuelto por este último puede ser recurrido ante el Jurado Nacional de Elecciones**" (Las negritas son nuestras).

Sobre la base de la redacción actual de la regulación sobre los órganos electorales internos, se tienen las reglas siguientes:

- Se contempla como requisito para ser parte de un órgano electoral, la afiliación.
- Se establece expresamente el impedimento de que los miembros de los órganos electorales puedan ser candidatos en procesos de elección de candidatos (elecciones primarias) como a cargos directivos partidarios (elecciones internas).
- Se faculta que los órganos electorales descentralizados puedan ser unipersonales y ya no necesariamente colegiados.
- Se reconoce expresamente que las decisiones del órgano electoral central pueden ser cuestionados ante el Jurado Nacional de Elecciones.
- Se otorga carácter permanente al órgano electoral central dentro de la estructura orgánica de las organizaciones políticas.

Con relación al reconocimiento de que las decisiones del órgano electoral central pueden ser recurridas ante el Jurado Nacional de Elecciones, es preciso indicar que queda pendiente de dilucidación sobre si con ello se pretende hacer referencia al “Pleno del Jurado Nacional de Elecciones” o Jurado Electoral Especial de la circunscripción correspondiente.

Efectivamente, en el caso del proceso de elecciones de candidatos a cargos públicos representativos, se tiene que al enmarcarse en un proceso de elección de autoridades, se constituyen Jurados Electorales Especiales, por lo que surge la duda sobre si la impugnación de las decisiones del órgano electoral central deben formularse ante el Jurado Electoral Especial, para salvaguardar el derecho a la pluralidad de instancias jurisdiccional; o por un tema de celeridad propia de un proceso electoral, esta impugnación debería ser resuelta en instancia única por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

No solo ello, correspondería formularse la interrogante sobre la oportunidad en la que se deberían formular dichos cuestionamientos a las decisiones del órgano electoral central: ¿antes de la presentación de la solicitud de inscripción de la fórmula y lista de candidatos?, ¿con ocasión de la etapa de tachas contra la inscripción de candidaturas a cargos públicos representativos?, o ¿antes de que precluya la etapa respectiva en el marco del proceso de elecciones primarias o internas de candidatos a cargos públicos representativos?

Situación similar se presentará cuando se trate de una decisión del órgano electoral central emitida en el marco de un proceso de elección interna de cargos directivos partidarios: ¿ante quién se tendría que interponer la impugnación: ante el Registro de Organizaciones Políticas o ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones? ¿Qué se debe entender por Jurado Nacional de Elecciones en este caso?

La oportunidad para formular la impugnación también debería ser materia de precisión legislativa, puesto que la decisión del órgano electoral central: ¿podría ser cuestionada, recién, con la presentación de la solicitud de inscripción del asiento registral correspondiente o deberá plantearse antes de la proclamación definitiva de resultados del proceso de elección de cargos directivos correspondiente?

4.3.2. Supervisión y control del cumplimiento de las normas electorales.

Desde su redacción originaria, la Ley de Organizaciones Políticas contemplaba obligaciones específicas y directas para las organizaciones políticas relativas a los procesos electorales internos, tanto de elección de candidatos como de autoridades de las referidas organizaciones. Asimismo, se ampliaba el marco normativo aplicable al legitimar que la regulación de dichos procesos electorales internos se complementase a través de los estatutos y, posteriormente, con los reglamentos electorales.

Así, la democracia interna contaba con un marco normativo amplio: Ley de Organizaciones Políticas, estatutos y reglamentos electorales. Sin embargo, en la medida que la Constitución Política de 1993 (artículo 35) establece que se tienen que adoptar medidas legislativas que **aseguren** el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, resulta necesario que la ley contemple mecanismos de control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, ya que solo a través del control y, de ser el caso, la tipificación e imposición de sanciones, se podrá considerar **asegurado** el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas.

Y es que una norma jurídica no podría ser considerada como tal si no existen mecanismos que permitan exigir su cumplimiento. Por lo tanto, constituye una obligación del Estado contemplar dichos mecanismos y disponer la creación de un órgano independiente e imparcial que permita asegurar que las normas sean cumplidas y se sancione la infracción o

incumplimiento de las mismas, máxime si se trata de mandatos o prohibiciones.

En ese contexto, surge la interrogante sobre si la Ley de Organizaciones Políticas contempla un mecanismo de control de cumplimiento de las normas sobre democracia internas, independientemente de que se encontrasen previstas en la referida ley o en las normas dadas por la propia organización política, es decir, el estatuto y el reglamento electoral.

Los controles del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, atendiendo a la naturaleza del órgano encargado de ejercer al control y su vinculación, precisamente, con los sujetos de aquel control, es decir, a las organizaciones políticas, pueden ser clasificados en:

a) Controles internos.- cuya existencia se acredita cuando es la propia organización política la que contempla la creación de un órgano interno técnico, especializado y, sobre todo, autónomo, encargado de velar por el cumplimiento, no solo de las normas estatutarias y reglamentarias, sino también de los preceptos normativos contenidos en la Ley de Organizaciones Políticas, sobre democracia interna. Dicho control interno ya se encuentra previsto en el artículo 20 de la ley antes mencionada, cuando establece que el órgano electoral central tiene a su cargo no solo la administración del proceso, sino también la resolución de impugnaciones, por ejemplo.

b) Controles externos.- que se presentan cuando se le atribuye la competencia a un organismo público ajeno a la organización política, también independiente e imparcial, para verificar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna. Podría sostenerse que existe un control externo cuando el mismo es efectuado por un particular (piénsese, por ejemplo, en una auditoría o una empresa encargada a la supervisión de dicho tipo de procesos de elección interna), sin embargo, la revisión de lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política

del Perú[148], permite concluir que el ordenamiento jurídico nacional establece que el control externo tiene, necesariamente, que ser llevado a cabo por un organismo público, no resultando factible un "*arbitraje electoral*".

Por su parte, atendiendo a la forma cómo surge o inicia, es decir, como se legitima la intervención del órgano de control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, se podría realizar la siguiente clasificación:

a) Control de oficio.- en el cual es el órgano el único legitimado para iniciar un proceso de investigación y, de ser el caso, un procedimiento sancionador por la infracción de normas. Si bien se admiten denuncias de los afiliados, candidatos, personeros de las listas que participan en la elección interna, estos no tendrán la condición de parte en dicho procedimiento, manteniendo el órgano controlador la discrecionalidad para dilucidar si realiza, valga la redundancia, la acción de control o no, o inicia el procedimiento sancionador, de ser el caso.

Dentro del control de oficio, si se toma en cuenta los destinatarios de la acción de control, es decir, los que responden a la interrogante ¿a quién se controla?, dicha actividad puede ser ejercida o sub-clasificada de las siguientes maneras:

i. **Control total o absoluto.-** que supone que se controlen a todas las organizaciones políticas (en el caso del control externo) y a todas las listas o candidatos (en el caso del control interno, fundamentalmente).
ii. **Control aleatorio o selectivo.-** que implica que en cada proceso electoral interno se controlen solo a determinadas organizaciones políticas o listas de candidatos, para lo cual la determinación puede

[148] El numeral 3 del artículo 178 de la Constitución Política de 1993 dispone lo siguiente:
*"**Artículo 178.-** Compete al Jurado Nacional de Elecciones:*
[…]
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral".

ser aleatoria o intencionalmente selectiva. En este último caso, en el cual el órgano de control guarde cierto grado de discrecionalidad para decidir a qué organización política controla, a efectos de evitar que se incurran en actos arbitrarios que permitan que determinadas organizaciones políticas se encuentren permanentemente, desde una perspectiva material, fuera del ámbito de control, se pueden atender a determinados parámetros, tales como: a) tipo de elección interna, b) alcance de la organización política sometida a control, b) número de listas presentadas, c) modalidad de elección empleada y d) número de afiliados. Asimismo, podría establecerse un cronograma de control, es decir, que se establezca, por anticipado, qué organizaciones políticas serán supervisadas en los sucesivos y continuos procesos electorales de elección de autoridades, siendo que si una fue supervisada en un proceso electoral específico, no podrá serlo en el siguiente.

Asimismo, dentro del control de oficio y partiendo de la premisa que corresponde que los organismos del Sistema Electoral ejercer dicho control respecto de todas las organizaciones políticas sin excepción (es decir, sin posibilidad de que exista un control aleatorio), también podría establecerse otra sub-clasificación, como la siguiente:

i. **Control integral.-** es decir, que el control se realiza respecto de: a) todos los tipos de elección interna (de candidatos y de autoridades partidarias), b) todas las circunscripciones, niveles y cargos partidarios (candidatos a cargos de elección nacional, regional y local, y autoridades partidarias centrales y descentralizadas), y c) respecto de todas las etapas que comprende el proceso electoral interno.
ii. **Control parcial.**- que implica que el ejercicio está limitado circunscrito a un tipo de elección, a circunscripciones específicas o cargos específicos, alguna etapa del proceso electoral o procesos electorales llevados a cabo bajo una modalidad de elección específica (por ejemplo, las elecciones abiertas).

b) **Control a pedido de parte.-** en virtud del cual se procuran optimizar los principios de independencia e imparcialidad, de manera que el órgano encargado del control de las normas sobre democracia interna solo intervendrá y, en consecuencia, iniciará los procedimientos de investigación o sancionadores correspondientes, siempre que exista la denuncia de algunos de los sujetos legitimados (por lo general, los participantes en la contienda electoral interna), quienes tendrán la condición de parte en el procedimiento. Así, el órgano de control actúa como uno que resuelve controversias jurídicas entre dos partes contrapuestas: el denunciante y el presunto infractor.

c) **Control mixto.-** que combina ambos tipos de control, es decir, tanto el control de oficio que ejerce el órgano (interno y externo) como el control en virtud del pedido de parte, quien se encuentra legitimada para intervenir como tal en el procedimiento sancionador.

Por su parte, con relación a la oportunidad del control, es decir, aquella que atiende al elemento temporal, se tiene que la actividad de control puede ser clasificada de la manera siguiente:

a) **Control previo.-** fundamentalmente de carácter normativo y tiene por objeto analizar si los estatutos (en el extremo relativo a las normas relacionados con la democracia interna) y reglamentos electorales resultan constitucionalmente legítimos y satisfacen el principio de legalidad. Es decir, se ejerce un control de constitucionalidad y legalidad de las normas internas aprobadas por las organizaciones políticas.

   Este control se realiza antes de que el proceso electoral interno se lleve a cabo, es decir, antes de la convocatoria al mismo.

b) **Control simultáneo.-** es que se realiza de manera paralela al desarrollo de cada una de las etapas del proceso electoral interno. Así, se puede apreciar directamente lo que ocurre durante la elección interna, desde su

convocatoria hasta el cierre del proceso. La finalidad que se persigue con dicho mecanismo de control es que se puedan adoptar las medidas correctivas necesarias de manera inmediata y oportuna, evitando una nulidad total del proceso de elección interna que conlleve necesariamente a la realización de uno nuevo o, en el peor de los casos, cuando se trata de la elección de candidatos a cargos de elección popular, la improcedencia de la solicitud de inscripción de la fórmula, lista de candidatos o de alguno de ellos.

A través de este mecanismo de control no se pretende, como objetivo principal, evaluar la constitucionalidad y legalidad de las normas estatutarias (lo que debió efectuarse con el control previo o podrá analizarse en cada caso), sino más bien, analizar si los actos de los participantes y las decisiones adoptadas por los órganos electorales descentralizados o centrales, en cada una de las etapas de la contienda electoral, resultan conformes con el marco normativo vigente sobre democracia interna.

Cabe resaltar que dicho control simultáneo no se circunscribe al acto electoral, es decir, al día de la elección, sino que comprende cada una de las etapas, como la aprobación del padrón electoral, la inscripción de candidatos o listas, la elaboración del material electoral y la proclamación de resultados, con el inherente reparto o distribución de candidaturas o cargos sometidos a elección.

c) **Control posterior.-** es aquel que se ejerce luego de culminado el proceso de elección interna, lo que puede comprender tanto el análisis o control de constitucionalidad y legalidad de las normas estatutarias y reglamentos electorales, como de los actos realizados por los participantes y órganos electorales descentralizados y centrales del partido político en cada etapa del proceso electoral, sobre la base de la información que proporcione la organización política.

d) **Control permanente.-** que comprende todos los mecanismos de control antes mencionados. Así, antes de la convocatoria a la elección interna, efectúa el análisis de constitucionalidad y legalidad de los estatutos y reglamentos electorales. Por su parte, durante el desarrollo de las distintas etapas del proceso electoral, evalúa la regularidad y legalidad del accionar de los participantes en la contienda electoral y sobre todo de los órganos electorales descentralizados y centrales del partido político. Finalmente, evaluará, luego de concluido el proceso electoral interno, si es que se adoptaron las medidas correctivas respecto de las irregularidades e incumplimientos advertidos durante el control simultáneo.

Finalmente, y sin que con ello se agoten los criterios en función de los cuales se pueden clasificar los tipos del control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, se tiene también el parámetro que incide en las herramientas que se utilizan para la realización dicha labor de control. Así, a partir de dicho parámetro, podrían identificarse los siguientes:

a) **Control personal o directo.-** que supone que el órgano de control destine personal para que se encuentre presente en cada una de las etapas del proceso electoral (sobre todo en la fecha de realización del acta electoral, aparte de las etapas de elaboración y aprobación del padrón electoral y de calificación de candidaturas), de manera que pueda tomar conocimiento de manera directa e inmediata de cualquier irregularidad, e informar de la misma a los órganos competentes para la adopción de medidas correctivas y, de ser el caso, la imposición de sanciones, además de registrar el acaecimiento de dichas irregularidades en el cumplimiento de las normas sobre democracia interna.

   Con este tipo de control se pretende optimizar el principio de inmediación, de manera que resulta útil para obtener un mayor grado de certeza sobre una determinada organización política ha respetado todos los preceptos normativos relativos a la democracia interna.

b) Control documental e indirecto.- en virtud de este tipo de control, el órgano no interviene ni participa de manera presencial ni directa en el proceso electoral, sino que evalúa el cumplimiento de las normas sobre democracia interna sobre la base de los documentos proporcionados por la propia organización política (por ejemplo, el acta de elección interna, en el que se da cuenta del proceso, en particular, de lo realizado en la fecha del acto electoral).

Dicho mecanismo de control se orienta y pretende optimizar el principio de presunción de veracidad, toda vez que toma como ciertas las afirmaciones contenidas en la documentación remitida por la organización política, así como de los hechos que en esta se deja constancia. Sin embargo, para efectos de verificación documental, sin perjuicio de la existencia del principio de presunción de veracidad, se pueden establecer las siguientes exigencias:

i. Que el documento se presente en original o que cuente con la certificación de un notario público o juez de paz, según sea el caso, quien debe dejar constancia no solo del documento, sino de los actos realizados en el marco del proceso electoral que se encuentran registrados en el documento en cuestión (por ejemplo, el acta de proclamación de resultados).
ii. Que el documento se encuentre firmado, en todas sus páginas, por cada uno de los participantes (candidatos, personeros, miembros del tribunal electoral, etc.).
iii. Que las actas en la que conste la realización de las distintas etapas del proceso electoral interno se encuentren registradas en el libro correspondiente de la organización política.

En las líneas precedentes se ha procurado describir las distintas formas cómo podría clasificarse el control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna. No obstante, cabe plantearse la interrogante sobre cuál es la finalidad de dicho control.

Ciertamente, podría sostenerse que el control tiene por objeto asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, es decir, cumplir con el mandato constitucional consagrado en el artículo 35 de la Norma Fundamental. Sin embargo, la inquietud transita más por las consecuencias jurídicas que pudiese atribuirse al resultado de dichas labores de control. Expresado en otros términos, ¿qué debería ocurrir si el órgano de control detecta un incumplimiento de las normas sobre democracia interna?

Para que una norma jurídica dispositiva o mandatoria tenga la condición de tal, como se indicó anteriormente, requiere no solo de mecanismos de control, sino también de sanción de aquellas conductas activas u omisivas que impliquen el incumplimiento de dicha norma. De ahí que resulte necesario evaluar cuáles son o deberían ser las consecuencias jurídicas que pueden preverse ante la infracción del marco jurídico que regula la democracia interna de los partidos políticos.

En ese sentido, para determinar tales consecuencias jurídicas resulta necesario atender al tipo de elección interna: a) elección de autoridades partidarias o b) elección de candidatos a un cargo de elección popular (la que comprendería, en sí, tanto la elección en sentido estricto, como la designación directa). Así, las consecuencias jurídicas atribuibles serían:

a) *Elección de autoridades partidarias:* La denegatoria de la inscripción del asiento registral correspondiente a las nuevas autoridades, con la consecuente nulidad de todos aquellos actos realizados por estas.

b) *Elección y/o designación de candidatos:* La denegatoria o improcedencia de la solicitud de inscripción de la fórmula y/o lista de candidatos. En lo que se refiere a los candidatos a cargos de elección popular caben, en sí, tres posibles consecuencias jurídicas:
   i. Que se declare la improcedencia de toda la lista de candidatos, independientemente si el vicio o irregularidad se circunscribe únicamente a la elección o a la designación, partiendo de la premisa

que ambos mecanismos se enmarcan dentro de la regulación de la "*democracia interna*" contenida en el Título V de la Ley de Organizaciones Políticas, máxime si, electos o designados, todos los candidatos integran la lista única que presenta la organización política con la intención de participar en la contienda electoral.

ii. Que se declare la improcedencia únicamente de todos los elegidos o de los designados, en la medida que se trata de mecanismos distintos de inclusión en la lista de candidatos, lo que implicará una regulación normativa interna diferente, por lo que el vicio o irregularidad detectada en dichos "*segmentos*" del proceso eleccionario interno debería irradiar a los candidatos provenientes de un mismo mecanismo de inclusión (electos o designados).

iii. Que se declare la improcedencia únicamente y de ser el caso, de aquel candidato elegido o designado, que no cumplió con los parámetros establecidos en las normas sobre democracia interna (sean las previstas en la Ley de Organizaciones Políticas o en la estructura normativa partidaria, es decir, estatuto y reglamentos electorales u otras normas internas), ello bajo la premisa de considerar que si bien las organizaciones políticas presentan listas únicas de candidatos y son estas quienes deben cumplir con dichas normas, no puede desconocerse el hecho de que los candidatos conservan, en su dimensión individual, el derecho a la participación política (en estricto, el derecho al sufragio pasivo) y que, en ese sentido, las organizaciones políticas pueden ser concebidas como una plataforma o instrumento para su ejercicio.

Descritas las posibles consecuencias jurídicas atribuibles a la infracción de las normas sobre democracia interna, cabe interrogarse sobre si la Ley de Organizaciones Políticas contempla alguna de ellas.

Al respecto, se advierte que hasta el mes de julio del año 2019 existía un vacío normativo, ya que no se encontraba prevista a nivel legal y de manera expresa, ninguna consecuencia jurídica o "*sanción*" ante el incumplimiento o transgresión del marco normativo de la democracia interna.

Efectivamente, una revisión de la Ley de Organizaciones Políticas permitía apreciar que la misma no preveía mecanismos de control y mucho menos consecuencias jurídicas ante el incumplimiento de las normas sobre democracia interna establecidas en la propia ley[149].

Y es que si se revisa el artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas, vigente hasta antes de la dación de la Ley N° 30998, se advierte que la intervención de la Oficina Nacional de Procesos Electorales era opcional, ya que se encuentra supeditada a la discrecionalidad de las organizaciones políticas. Además, dicha intervención concluía con la emisión de un informe que no era vinculante y no se produciría para todo tipo de "*elección interna*", sino solo para la elección de candidatos[150], no así de autoridades

---

[149] Con la emisión de Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, se incluyó un requisito específico para ser candidato a determinados cargos públicos representativos: la afiliación; siendo que la propia norma precisa que el incumplimiento de dicho requisito acarreará como consecuencia solo la improcedencia de la candidatura individual, no así de toda la lista. Efectivamente, el artículo 24-A de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 24-A. Candidatos en elecciones primarias***
> *Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria. **El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura individual**. La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición.*
> *Las candidaturas se presentan e inscriben de forma individual ante el jurado electoral especial correspondiente"* (Énfasis agregado).

[150] Es preciso indicar que la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, en estricto, no suprime la figura de la asistencia técnica para el caso de elección interna de candidatos a cargos públicos representativos (es más, ahora se faculta la asistencia de todos los organismos del Sistema Electoral), ya que las elecciones primarias no comprenden a todas las candidaturas. De ahí que la redacción actual del artículo 27 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", disponga actualmente lo siguiente:

> *"**Artículo 27. Modalidades de elección interna de candidatos a consejeros regionales y regidores***
> *Las organizaciones políticas pueden elegir a sus candidatos a consejeros regionales y regidores de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:*
> *(…)*
> *Las organizaciones políticas pueden contar con el **apoyo y la asistencia técnica** del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), en el marco de sus competencias".*

partidarias[151]. Adicionalmente, cabe resaltar que, en estricto, la labor de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, no calificaba como un control "*a pedido de parte*", puesto que dicho organismo autónomo brindaba una asistencia técnica, siendo que tampoco es el organismo al cual el Poder Constituyente le atribuye el deber constitucional de velar por el cumplimiento de las normas electorales y sobre las organizaciones políticas, puesto que dicho deber recae en el Jurado Nacional de Elecciones.

Adicionalmente, se podrá apreciar que tanto en su redacción originaria como la vigente hasta antes de la dación de la Ley N° 30998, el artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas no prevé cuál será la consecuencia jurídica si es que, identificada alguna irregularidad por parte del Jurado Nacional de Elecciones, la organización política no cumple con subsanarla, es más, no se prevé el plazo u oportunidad para que se efectúe dicha subsanación[152].

Sobre el particular, es preciso señalar que la Comisión de Constitución y Reglamento sí consideró que resultaba necesario que se establezca expresamente y de manera obligatoria, la intervención de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en los procesos internos de las organizaciones políticas de elección de candidatos a cargos de elección popular.

---

[151] La Ley N° 30998, al modificar el artículo 25 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", sí faculta expresamente a que las organizaciones políticas a solicitar asistencia técnica a los organismos del Sistema Electoral, como se aprecia a continuación:

> "***Artículo 25. Elección de autoridades internas de la organización política***
> *La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.*
> *(…)*
> *La organización política puede solicitar la* ***asistencia técnica de los organismos del sistema electoral*** *para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas".*

[152] Es posible sostener que ello es así, incluso con el marco normativo vigente, porque la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, incorpora la figura de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, para la selección de candidatos a determinados cargos públicos representativos. Atendiendo a dicha modalidad, se asume que al estar dicho proceso electoral en manos de los organismos del Sistema Electoral, es poco probable que se produzcan infracciones a las normas sobre democracia interna; sin embargo, se obvia el hecho que por la modalidad de elecciones primarias no se elegirán a todos los candidatos y que, incluso luego de la proclamación de resultados de las elecciones primarias, pueden presentarse supuestos de infracción del marco normativo sobre democracia interna-

Efectivamente, en el Dictamen emitido el 13 de noviembre de 2008 y en virtud del cual se emitiera la Ley N° 29490, que modificó, entre otros, el artículo 21 de la "*Ley de Organizaciones Políticas*", la Comisión de Constitución y Reglamento señaló lo siguiente:

> "**Se ha visto por conveniente que la participación de la ONPE, sea de naturaleza obligatoria**, para los procesos de elección a candidatos, a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República; representantes al Congreso de la República, Presidentes y Vice Presidentes Regionales y Alcaldes de las Provincias Capitales de Departamento, en vista de las dificultades logísticas y de carácter operativo que ello acarrearía no solamente para la ONPE, sino también para los propios partidos políticos.
> […]
> **La realidad nos obliga a avanzar en la participación de la ONPE en los procesos de elecciones internas, en forma paulatina**, a fin que su monitoreo, por el propio partido o por entes gubernamentales, resulte viable. Dejándose constancia que en los demás casos mantendrá un carácter facultativo.
> La participación de la ONPE, no solamente se quedará en la emisión del Informe Parcial, sino que remitirá un Informe Final al Jurado Nacional de Elecciones"[153] (Énfasis agregado).

Sobre el particular, es preciso mencionar que el citado Dictamen fue emitido en atención, entre otros, al Proyecto de Ley 2297/2007-CR, presentado el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria a iniciativa del señor Congresista David WAISMAN RJAVINSTHI, que proponía que la ONPE brinde apoyo en todo tipo de proceso electoral al interior de una organización política y en todas las etapas de dichos procesos. No solo ello, sino que también se procuraba con dicho proyecto establecer consecuencias jurídicas directas y expresas ante el incumplimiento de las normas sobre democracia interna: la no inscripción de las nuevas autoridades partidarias o de las listas de candidatos, según sea el caso.

---

[153] COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. "*Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N.° 2214/2007-CR, 2297/2007-CR, 2326/2007-JNE, que modifican diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos – Ley N.° 28094*". 13 de noviembre de 2008. Páginas 23 y 24.

Así, el artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas que proponía el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria era el siguiente:

> "**Artículo 21.- PARTICIPACIÓN DE LA ONPE**
> Los procesos electorales organizados por los partidos y **movimientos, tanto para la elección de candidatos, autoridades y delegados ante órganos partidarios con facultades eleccionarias, deben contar obligatoriamente** con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en las siguientes etapas:
> a) Planteamiento del proceso y cronograma.
> b) Elaboración del padrón electoral.
> c) Inscripción de candidatos.
> d) Elaboración del material electoral.
> e) Publicidad electoral.
> f) Conformación de las mesas receptoras de votos.
> g) Acto de votación.
> h) Escrutinio y cómputo de votos.
> i) Entrega de resultados.
> j) Resolución de impugnaciones.
> k) Proclamación de resultados.
> La ONPE remite al órgano electoral central del partido político, informes parciales **sobre el desarrollo del proceso electoral.** En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral para que se subsanen.
> **Asimismo, la ONPE emite un informe final sobre cada proceso electoral del partido político. Este informe será remitido al órgano electoral central para que sea tomado en cuenta por este último en la inscripción de las listas de candidatos a cargos de elección popular, así como en el registro de las autoridades del partido en el Registro de Organizaciones Políticas**".

Con relación a la exposición de motivos del citado proyecto de ley, se resaltó que el establecimiento de la intervención obligatoria de la ONPE no vulneraba la autonomía de las organizaciones políticas, ya que resulta necesario que se cuenten con herramientas que permitan conocer si los partidos políticos cumplen con las normas sobre democracia interna previstas en las normas vigentes. En ese contexto, se indicó lo siguiente:

> "El artículo 21° de la actual LPP establece que los partidos cuenten con el apoyo y asistencia técnica de la ONPE en sus procesos de democracia interna. Sobre el particular, la experiencia reciente permite concluir lo siguiente:
> a) Las normas de la LPP en materia de democracia interna no vulneran la autonomía y libertad propia de los partidos políticos para regularse de manera independiente. Por el contrario, las disposiciones imperativas que contiene esta ley son escasas y tienen por objeto coadyuvar, en el marco de lo dispuesto por la Constitución, al fortalecimiento de estos partidos. **Es por ello que resulta necesario el establecimiento expreso de las sanciones que se generen ante su incumplimiento**.
> […]
> d) La presencia facultativa de la ONPE en estos procesos, **no permite conocer si los partidos políticos que no contaron con su participación, cumplieron con los requisitos de democracia interna establecidos en la Ley**, debilitando aún más a cada partido político y por ende no permitiendo una real existencia de un sistema de partidos políticos" (Énfasis agregado).

De otro lado, se debe considerar el Proyecto de Ley 2326/2007-JNE, presentado por el Jurado Nacional de Elecciones, que planteaba, entre otros, modificar el artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas con la finalidad de asegurar su intervención directa sustentándose en el "*derecho a la pluralidad de instancias*", según el texto siguiente:

> "**Artículo 21. Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales**
> Los procesos electorales organizados por los partidos políticos **son fiscalizados por el Jurado Nacional de Elecciones** y deben contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en las siguientes etapas:
> (…)
> **En tales circunstancias, el Jurado Nacional de Elecciones de oficio o a pedido de parte interesada emitirá informes sobre el desarrollo del proceso. Las irregularidades que se pudieran constatar durante el mismo serán notificadas por esta entidad al órgano electoral del partido para que este resuelva. En caso la parte interesada considere que la resolución de este órgano partidario lesiona sus intereses, podrá recurrir, bajo el principio de la pluralidad de instancias, al Jurado Nacional de Elecciones para que administre justicia en materia electoral".**

El Jurado Nacional de Elecciones, sustentó su propuesta normativa, según se desprende de lo señalado en la exposición de motivos, en lo siguiente:

> "Si bien es relevante, la participación de la administración electoral en temas relativos a la asesoría técnica para realizar las elecciones internas (en caso optar por la asesoría de la Oficina Nacional de Procesos Electorales), **es necesario también incorporar mecanismos que otorguen mayor credibilidad y certeza de los resultados de estos procesos**, por cuando en esta instancia se define el ejercicio del derecho fundamental **a ser elegido**, que es una de las modalidades del sufragio. Quien en esta instancia no logre ser candidato de un partido no podrá ejercer su derecho fundamental a ser elegido.
>
> Es con relación al respecto de los derechos políticos fundamentales que el Estado a través del Jurado Nacional de Elecciones debe tener no sólo presencia, sino una **intervención tutelar y garantista**, acorde con la naturaleza preclusiva y perentoria del proceso electoral que en nuestra legislación es prácticamente paralelo a la elección interna que termina 21 días antes a la fecha de inscripción de candidaturas" (Énfasis agregado).

Sobre el particular, es preciso mencionar que en la Vigésima Segunda Sesión (vespertina) del Pleno del Congreso de la República, del 4 de diciembre del 2008, en la que se envió a cuarto intermedio la fórmula sustitutoria presentada por la Comisión de Constitución y Reglamento, diversos congresistas expresaron su posición respecto a la intervención de los organismos electorales en los procesos electorales internos de los partidos políticos. Así, por ejemplo, el señor congresista RODRÍGUEZ ZAVALETA, del Partido Aprista Peruano incidió en que se debía incorporar al Jurado Nacional de Elecciones y se debía incidir en la fiscalización y en la vinculatoriedad de los resultados de las elecciones internas, al señalar lo siguiente:

> "Entonces, propongo que el resultado de las elecciones internas tengan un carácter vinculante para los partidos políticos, para las alianzas y para los movimientos de alcance regional y departamental, así como para la ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones.
>
> […]
>
> Pido que se consigne que la ONPE deberá remitir el informe final al Jurado Nacional de Elecciones, quien debe supervisar y fiscalizar los procesos electorales organizados por los partidos políticos y los movimientos regionales y departamentales, en concordancia con las normas sobre la materia"[154].

---

[154] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. "*Diario de los Debates – Primera Legislatura Ordinaria de 2008*". Tomo III. Página 2107.

En similar sentido, el entonces Congresista SERNA GUZMÁN proponía que la Oficina Nacional de Procesos Electorales interviniese no solo a nivel de elección de candidatos, sino también de autoridades partidarias, como se aprecia de la intervención que se describe a continuación:

> "La participación de la ONPE es vital, pero acá me parece que sólo se está orientando la participación de la ONPE para las futuras elecciones de candidatos, pero acá el tema no va sólo por eso, hay que también hacer presencia de la ONPE en la elección de las autoridades de los partidos políticos, porque de ahí realmente también nace el fortalecimiento de los partidos"[155].

En ese contexto, resulta oportuno mencionar que el congresista MULDER BEDOYA se mostró a favor de la participación obligatoria y no solo facultativa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en los procesos de democracia interna, al señalar lo siguiente:

> "También creo que el tema de la democracia interna es un asunto que debe alcanzar a la obligatoriedad de la ONPE. […]. Y si un proyecto de ley va a establecer en un país en el que aún no tenemos una democracia consolidada, cuajada, permanente y perdurable que después haya instituciones –que pueda ser que no sean manejadas democráticamente, como ocurre hoy, cuando hay democracia, sino como se hacía en aquel entonces– que estén al interior de los partidos, entonces, ahí simplemente los partidos políticos democráticos estaríamos ya suicidándonos al permitir que ojos o visiones o manos totalitarias se incorporen al interior de los partidos para elegir a sus autoridades. De manera que creo que, en efecto, debe establecerse que la ONPE participe de manera obligatoria. Ese es un avance. Antes se decía que podría hacerlo"[156].

Es más bien, el entonces congresista VARGAS FERNÁNDEZ, quien si bien se expresó a favor de la intervención obligatoria de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, cuestionó la intervención del Jurado Nacional de Elecciones como una "*instancia*" en los procesos de democracia interna, bajo el argumento que las organizaciones políticas constituyen asociaciones privadas y, por tanto, el citado organismo autónomo (entiéndase, el Jurado

---

[155] Ibídem. Página 2116.
[156] Ibídem. Página 2118.

Nacional de Elecciones) no debería intervenir en dicho proceso de toma de decisiones, al sostener lo siguiente:

> "Es verdad que el solo hecho de elegir y de participar en una elección interna no es suficiente para democratizar un partido político, pero también es verdad que no habrá nunca democratización de un partido político si no hay elecciones internas, limpias, transparentes y con verificación de la ONPE.
> […], el proceso electoral es vinculante y tiene que respetarse; por eso participa la ONPE y se informa al Jurado Nacional de Elecciones. Pero, ¿por qué el Jurado Nacional de Elecciones no va a participar como una instancia? Porque hay que entender que los partidos políticos son asociaciones privadas con responsabilidad social, que tienen importancia pública, pero son privadas; de tal manera que una institución del Estado, como es el Jurado Nacional de Elecciones, no puede ser una instancia dentro de las decisiones de los partidos políticos.
> […]
> En ese sentido ningún militante de ningún partido está privado de su derecho de ir al Poder Judicial y defender sus fueros; pero no podemos exigir que el Estado se inmiscuya del todo en un partido político, porque es necesario encontrar el justo medio y que no asfixie a los partidos políticos porque somos un partido político. […]"[157].

Posteriormente, específicamente en la sesión del jueves 22 de octubre del 2009, el Pleno del Congreso de la República retomó el debate sobre la modificación, entre otros, del artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas, en el cual el señor congresista GALARRETA VELARDE incidió en que la intervención de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas debería ser obligatoria, no así facultativa, al expresar lo siguiente:

[157] Ibídem. Página 2130.

> "Lo que quería comentar era que el artículo 21.° tiene una disposición diferente a la original, que era básicamente la ONPE estaba de manera ya obligatoria interviniendo, fiscalizando o supervisando, colaborando, como quieran llamarle, a la elección interna de los partidos. Es decir, si lo que buscamos es democratizar, qué mejor que sea la presencia de la ONPE, no de manera voluntaria sino de manera ya obligatoria en la norma.
>
> Entonces, la redacción anterior no era **podrá**, sino deben contar obligatoriamente con la participación de la ONPE. El texto que tengo dice **podrá**. En todo caso, esa era la sugerencia, señora Presidente, y a favor, obviamente, de esta norma".[158]

No obstante dicha precisión, el texto que se votó y fue aprobado en dicha sesión no consignó la obligatoriedad sino que mantuvo el carácter opcional de la asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de manera que en el cuadro siguiente se puede expresar el cambio que se produjo respecto del artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas:

Cuadro 4

Modificación del artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas

Redacción originaria	Redacción luego de la dación de la Ley N.° 29490
"***Artículo 21.- Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales*** *Los procesos electorales organizados por los partidos políticos podrán contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en las siguientes etapas:* *a) Planeamiento del proceso y cronograma.* *b) Elaboración del padrón electoral.* *c) Inscripción de candidatos.* *d) Elaboración del material electoral.* *e) Publicidad electoral.* *f) Conformación de las mesas receptoras de votos.*	"***Artículo 21.- Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)*** *Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental* ***para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las provincias que son capitales de departamento****, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).*

[158] Congreso de la República. Diario de los Debates – Primera Legislatura Ordinaria del 2009. Página 29.

g) Acto de votación. *h) Escrutinio y cómputo de votos.* *i) Entrega de resultados.* *j) Resolución de impugnaciones.* *k) Proclamación de resultados.* *En tales circunstancias, la Oficina Nacional de Procesos Electorales emitirá informes sobre el desarrollo del proceso. En el caso de constatar irregularidades notifica al órgano electoral del partido político para que ellas se subsanen*".	*La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite al órgano electoral central del partido político o movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central del partido político o movimiento, para que ellas se subsanen.* ***La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú***".

Así las cosas, en virtud de lo dispuesto en la redacción vigente del artículo 21 de la Ley de Organizaciones Políticas hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, es posible concluir que dicho precepto normativo no desarrollaba la función fiscalizadora de las normas electorales y sobre organizaciones políticas atribuida por el Poder Constituyente al Jurado Nacional de Elecciones.

Es más, es posible sostener que aún la redacción vigente no detalla ni desarrolla claramente la función fiscalizadora de los organismos electorales, simplemente la reconoce o enuncia. Efectivamente, la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, en vez de optimizar la función fiscalizadora de los organismos electorales y, en particular, del Jurado Nacional de Elecciones, opta por "*reemplazar*" a las organizaciones políticas en la gestión y desarrollo de los procesos de elecciones de candidatos a determinados cargos públicos representativos a través del establecimiento de la modalidad de elecciones primarias.

Dicha norma modificó el artículo 21 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la fórmula vigente:

> "**Artículo 21. Elecciones primarias**
> Las elecciones primarias determinan las candidaturas y su orden en la lista correspondiente.
> Para efectos de las elecciones primarias, los organismos del sistema electoral ejercen las siguientes funciones:
> 1. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) elabora el padrón electoral.
> 2. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organiza las elecciones primarias.
> 3. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) facilita el acceso a las bases de datos en ventanilla única, fiscaliza las hojas de vida de candidatos en elecciones primarias y candidatos designados, resuelve conflictos en materia electoral y proclama a los candidatos elegidos".

Como puede apreciarse, la norma señala sobre qué ejercerá su función fiscalizadora el Jurado Nacional de Elecciones, mas no precisa la oportunidad (el cuándo) ni la forma de ejercicio de dicha función (el cómo). No solo ello, al no comprender a todas las candidaturas (ya que las elecciones primarias no comprenderán a los candidatos a consejeros regionales, regidores ni candidatos a vicepresidentes de la República), no se desarrollan a nivel legislativo cuáles serán los procedimientos de fiscalización que llevará a cabo el Jurado Nacional de Elecciones respecto de las elecciones internas que seguirán estando a cargo de las organizaciones políticas, lo que permite presumir válidamente que se mantendrá el esquema de control posterior y documental.

4.3.3. Periodo de realización del proceso de elecciones internas

Otro de los ámbitos cuya regulación reviste de singular importancia para efectos de la democracia interna lo constituye la oportunidad en la que se debe llevar a cabo el citado proceso electoral interno.

No puede desconocerse el hecho que el proceso electoral no se agota o circunscribe a la fecha de realización del acto de elección, sino que comprende etapas sucesivas y preclusivas tales como la convocatoria, inscripción de candidatos, tachas, elaboración y aprobación del padrón electoral, elaboración de las cédulas de votación, el día de la elección, el periodo de nulidades electorales y la proclamación de resultados[159].

Por tanto, mientras mayor sea la anticipación con la que se establezca la realización del proceso electoral interno, así como la duración del mismo, mayores posibilidades tendrá una organización política para llevar a cabo otro en el supuesto que se declare la nulidad del proceso electoral interno o los resultados obtenidos no sean admitidos por las autoridades electorales, antes que venza el periodo de vigencia del mandato representativo de las autoridades partidarias o de inscripción de fórmulas y/o listas de candidatos a cargos de elección popular.

Sin embargo, cabe mencionar que la Ley de Organizaciones Políticas no regula la oportunidad para que se lleven a cabo las elecciones internas de autoridades partidarias, ello a pesar de que el Título V las comprenda. Efectivamente, el artículo 22 de la Ley de Organizaciones Políticas únicamente regula la oportunidad de las elecciones de candidatos a cargos de elección popular, mas no de autoridades de la propia organización

---

[159] Así también lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 5448-2011-PA/TC (Caso Percy Rogelio Zevallos Fretel), en la que señaló lo siguiente:

> *"19. El proceso electoral puede ser entendido como el conjunto de etapas con efectos perentorios y preclusivos que tienen como fin el planteamiento, la organización, ejecución y realización de los distintos procesos electorales previstos en la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, incluida la posterior acreditación de los elegidos de acuerdo a lo manifestado en las urnas. El respeto del proceso en su conjunto es una garantía del Estado Democrático Constitucional de Derecho que tiene como fin la estabilidad democrática.*
>
> *20. Las diferentes etapas en las cuales puede dividirse el proceso electoral conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Elecciones N.° 26859, podrían resumirse en: i) convocatoria; ii) actividades concernientes al sufragio; iii) proclamación de los resultados. Dichas etapas tienen efectos perentorios y preclusivos ya que cada una de ellas representa una garantía, las cuales en su conjunto buscan como fin último respetar la voluntad del pueblo en las urnas, asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, que el escrutinio sea el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa, brindar seguridad jurídica al proceso electoral y con ella, la estabilidad y el equilibrio del sistema constitucional en su conjunto".*

política. Lo que se limitaba a señalar la redacción originaria del citado precepto normativo sobre la materia era que la renovación de autoridades partidarias se debía realizar, como mínimo, una vez cada cuatro (4) años[160].

En la relativo a la regulación de la oportunidad para llevar a cabo las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular, se advierte que la redacción originaria del artículo 22 de la Ley de Organizaciones Políticas incidía y procuraba optimizar la anticipación con la que se debe tener los resultados definitivos del proceso electoral interno, sin embargo, contemplaba un periodo corto para que se lleven a cabo todas las etapas que comprende aquel proceso.

Efectivamente, la redacción originaria del artículo 22 de la Ley de Organizaciones Políticas era la siguiente:

> "**Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones**
> Los partidos políticos realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular entre los doscientos diez y ciento ochenta días calendario anteriores a la fecha de la elección.
> La renovación de autoridades partidarias se realiza al menos una vez cada cuatro (4) años, según lo determine el Estatuto" (Énfasis agregado).

Sin embargo, aquella fecha o día previsto para el vencimiento del periodo en el que se podía llevar a cabo el proceso electoral interno, posteriormente, se convertirá en la fecha de inicio del cómputo del plazo para que se lleven a cabo las elecciones internas.

---

[160] Actualmente, dicha regla se encuentra contenida en la redacción vigente del artículo 25 de la Ley de Organizaciones Políticas, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 25. Elección de autoridades internas de la organización política***
> *La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.*
> *La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el estatuto y el reglamento electoral de cada organización política. Los resultados de las elecciones internas se comunican al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.*
> *Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley.*
> *La organización política puede solicitar la asistencia técnica de los organismos del sistema electoral para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas".*

Ciertamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 28581, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2005, se modificó el artículo 22 de la Ley de Organizaciones Políticas, quedando el mismo con la redacción siguiente:

> "**Artículo 22.- Oportunidad de las Elecciones**
> Los partidos políticos realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular, que se efectúan entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos."

El impacto dicha modificación en los procesos de elección interna de candidatos a cargos públicos por voto popular, tal como se encontraba el marco normativo que regulaba los procesos de elección de autoridades de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) se describe en el cuadro siguiente:

Cuadro 5:

Impacto de la dación de la Ley N.° 28581 en la legislación electoral, hasta la dación de la Ley N.° 30673

Cargo	Inicio del cómputo del plazo para la elección interna	Vencimiento del plazo para inscripción de fórmula o lista	Vencimiento del plazo para la elección interna	Número total de días para realización de proceso de elección interna
Fórmula presidencial (Artículo 109 de la LOE)	180 días calendario	90 días calendario	111 días calendario	69
Lista de candidatos al cargo de congresista (Artículo 105 de la LOE)	180 días calendario	60 días calendario	81 días calendario	99
Fórmula presidencial (Regional) (Artículo 12 de la LER)	180 días calendario	90 días calendario	111 días calendario	69
Lista de candidatos al cargo de consejero regional (Artículo 12 de la LER)	180 días calendario	90 días calendario	111 días calendario	69
Lista de candidatos (Artículo 10 de la LEM)	180 días calendario	90 días calendario	111 días calendario	69

Nota. El parámetro para el cómputo de los plazos antes mencionados en el día de la realización del acto electoral.

Elaboración propia

Así, conforme puede advertirse, si bien se duplicaba el plazo en el cual las organizaciones políticas podían llevar a cabo sus respectivos procesos de elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular, ya que se pasaba de 30 a 69 días calendario como menor plazo (adviértase que para el caso de la elección interna de los candidatos al cargo de congresista de la República el plazo era mayor, en concreto, de 99 días calendario); se reducía considerablemente el periodo de anticipación que mediaba entre el día del acto electoral (día de la elección) y el vencimiento del plazo para que se lleven a cabo las elecciones internas, toda vez que de 180 días calendario antes del día de la elección, se pasa a 111 u 81 días calendario antes del día del acto electoral.

Esto último, entiéndase, la reducción del periodo de anticipación entre el vencimiento del plazo para llevar a cabo el proceso de democracia interna, y el día de la elección; implicaba a su vez una disminución en el periodo con el que contaban las organizaciones políticas para efectuar un adecuado control posterior de dicho proceso electoral interno, formar los expedientes de los candidatos y, de ser el caso y dentro de los parámetros que otorgue la legislación electoral, reemplazar a candidatos electos (producto de aquel control posterior), por designados.

Ahora bien, es preciso mencionar que la Ley 28581 fue emitida, entre otras, en virtud de la presentación del Proyecto de Ley 13043/2004-CR, a iniciativa del entonces congresista Alcides CHAMORRO BALVÍN, quien planteó la fórmula normativa siguiente:

> "**Artículo 22. Oportunidad de las elecciones**
> Los partidos políticos realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular **entre los ciento ochenta días a ciento veinte días calendario anteriores a la fecha de la elección**.
> La renovación de autoridades partidarias se realiza al menos una vez cada cuatro (4) años, según lo determine el Estatuto".

Al respecto, corresponde indicar que dicha iniciativa legislativa se sustentaba en el hecho que el periodo para llevar a cabo todo el proceso de democracia

interna era corto, por lo que resultaba imperativa su ampliación. De ahí que se indicara lo siguiente:

> "5. Que, llevar adelante todo el proceso de democracia interna en los partidos políticos por cualquiera de las 3 modalidades señaladas en el artículo 24 de la Ley de Partidos Políticos, requiere de un tiempo razonable que no puede ser menor de 90 días; […]".

En virtud de ello, en la sesión matinal del miércoles 22 de junio del 2005, se debatió un dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento que proponía que el plazo para llevar a cabo el proceso de elecciones internas venza 7 días calendario antes, a su vez, del vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos.

Dicha fórmula normativa fue cuestionada, por ejemplo, por el entonces congresista CARHUARICRA MEZA, quien consideraba dicho plazo insuficiente, al señalar lo siguiente:

> "La propuesta dice que los partidos políticos realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular entre los 180 días calendario anteriores a la fecha de elección y siete días antes del plazo para la inscripción de los candidatos.
> Creemos nosotros que siete días es insuficiente para resolver las dificultades que puedan presentarse como consecuencia de las elecciones internas de los partidos políticos.
> […]
> Por ello sugiero a la Comisión de Constitución, y esa es la propuesta del colectivo que mencioné, que sea 30 días antes del plazo para la inscripción de los candidatos. Creo que en ese plazo de 30 días se puede, primero, acopiar toda la información de las elecciones internas en cada una de las regiones o departamentos; porque cada partido tiene que hacer elecciones internas en todo el país, y solamente acopiar la información de esas elecciones debe llevar seguramente entre siete y diez días; y luego de acopiar la información, resolver las dificultades de las elecciones internas seguramente va a necesitar de más días"[161].

---

[161] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. "*Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2004*" – Tomo IV. Páginas 2787 y 2788.

Posteriormente, el artículo 22 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, fue modificado por la Ley N° 30673, "*Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral*"; publicada en el diario oficial El Peruano 20 de octubre de 2017. De esa manera, se tiene que la redacción del citado artículo producto de dicha modificación fue la siguiente:

> "**Artículo 22. Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular**
> Las organizaciones políticas y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular. **Esto se efectúan entre los doscientos diez (210) y ciento treinta y cinco (135) días calendario** antes de la fecha de la elección de autoridades nacionales, regionales o locales, que corresponda".

Con relación a la citada modificación normativa, es preciso indicar que la Comisión de Constitución y Reglamento, en el "*Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 497/2016-CR, 1269/2016-CR y 1242/2016-CR y en el Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral de la Comisión de Constitución y Reglamento, en el extremo que proponen modificar y unificar el cronograma electoral para facilitar la fiscalización del padrón electoral, el ejercicio del derecho a la participación política, la planificación de las organizaciones políticas, el control que ejercen las autoridades electorales y la capacitación de los miembros de mesa de sufragio*", que sirvió de sustento para la dación de la Ley 30673 antes mencionada y que fue aprobado en su Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del 13 de junio del 2017, argumentó la propuesta legislativa modificatoria indicando siguiente:

> "Dado que un proceso de democracia interna no se agota en el acto de la elección sino que, al igual que un proceso de elección de autoridades, comprende un considerable número de etapas o periodos, tales como la convocatoria, elaboración y aprobación del padrón, presentación de candidaturas, tachas, elaboración del material electoral, el cómputo y la proclamación de los mismos [lo que implicará cautelar el derecho al debido procedimiento de las partes]; resulta razonable que se extienda el periodo en el cual se debe llevar a cabo todo aquel proceso electoral interno en una organización política.
>
> Asimismo, dado que luego de concluido el proceso de democracia interna, las organizaciones políticas deben recabar la documentación de sus candidatos (declaraciones juradas y la documentación que permita corroborar la veracidad de lo consignado en ellas, cargos de presentación de solicitudes de licencia, renuncias, entre otros), organizar las **carpetas** o **expedientes** de solicitudes de inscripción, y elaborar los planes de gobierno para las respectivas circunscripciones; resulta también conveniente que se extienda el periodo entre el vencimiento del plazo para que se lleve a cabo el proceso de elección interna y el vencimiento del plazo para presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, extensión que reviste, incluso, de mayor utilidad, en el caso de las elecciones municipales, en las que el número de candidatos es considerablemente mayor"[162].

Ahora bien, es importante recordar que la citada Ley 30673 no solo modificó el artículo 22 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sino que también uniformizó el vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos. Efectivamente, la referida norma modificó la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, estableciendo que el plazo para presentación de las solicitudes antes mencionadas vence ciento diez (110) días antes del día de realización del acto electoral.

---

[162] COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. "*Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 497/2016-CR, 1269/2016-CR y 1242/2016-CR y en el Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral de la Comisión de Constitución y Reglamento, en el extremo que proponen modificar y unificar el cronograma electoral para facilitar la fiscalización del padrón electoral, el ejercicio del derecho a la participación política, la planificación de las organizaciones políticas, el control que ejercen las autoridades electorales y la capacitación de los miembros de mesa de sufragio*". Páginas 68-69.

Con ello, se tiene que si bien se incrementaba en seis (6) días calendario el periodo para la realización de procesos internos de elección de candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República; Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros Regionales; Alcaldes y Regidores; se reduce en veinticuatro (24) días calendario dicho periodo, para el caso de las elecciones internas de candidatos al cargo de Congresista de la República.

Por su parte, se tiene que en todos los casos, se incrementaba en cuatro (4) días calendario el periodo máximo con el que contarán las organizaciones políticas para registrar en la plataforma electrónica del Jurado Nacional de Elecciones las respectivas solicitudes de inscripción y preparar el físico de los documentos (planes de gobierno, declaraciones juradas de vida, tasas, documentos de identidad o que acrediten el cumplimiento del requisito de domicilio, entre otros) para su posterior presentación ante el Jurado Electoral Especial competente. Y es que se ampliaba de veintiún (21) a veinticinco (25) días calendario, el periodo que mediaba entre el vencimiento del plazo para llevar a cabo los procesos internos de elección de candidatos a cargos públicos representativos, y el vencimiento del plazo para que las organizaciones políticas presenten solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos; siendo que en dicho periodo, incluso, podrían producirse reemplazos por renuncias o exclusiones (debidamente motivadas) de candidatos electos en procesos internos, para lo cual se recurriría a la figura de la designación directa.

Atendiendo a lo antes descrito, se tiene que la evolución del texto normativo del artículo 22 de la Ley de Organizaciones Políticas ha sido el siguiente:

Cuadro 6:

Modificaciones al artículo 22 de la Ley de Organizaciones Políticas

Redacción originaria	*"**Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones*** *Los partidos políticos realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular entre los doscientos diez y ciento ochenta días calendario anteriores a la fecha de la elección.* *La renovación de autoridades partidarias se realiza al menos una vez cada cuatro (4) años, según lo determine el Estatuto".*
Ley N° 28581	*"**Artículo 22.- Oportunidad de las Elecciones*** *Los partidos políticos realizan elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular, que se efectúan entre los **ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días** antes del plazo para la inscripción de los candidatos".*
Ley N.° 29490	*"**Artículo 22.- Oportunidad de las elecciones de candidatos*** *Los partidos políticos **y los movimientos de alcance regional o departamental** realizan elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular. Estas se efectúan entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días antes del plazo para la inscripción de candidatos".*
Ley N.° 30673	*"**Artículo 22. Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular*** *Las **organizaciones políticas** y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular. Estos se efectúan **entre los doscientos diez (210) y ciento treinta y cinco (135) días calendario** antes de la fecha de la elección de autoridades nacionales, regionales o locales, que corresponda".*
Ley N.° 30998	*"**Artículo 22. Oportunidad de las elecciones primarias*** *Las elecciones primarias para elegir candidatos a presidente de la República, congresistas, gobernadores regionales y alcaldes **se desarrollan conforme al calendario electoral fijado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)**".*

Elaboración propia

Sobre el particular, es necesario recordar que en el periodo para llevar a cabo los procesos de democracia interna de elección de candidatos, se

deben llevar a cabo todas las actuaciones relacionadas con dicho proceso, y no solo el día de la elección interna.

En la medida que el proceso electoral, como se indicó en los párrafos precedentes, comprende distintas etapas que trascienden al día del acto electoral, en el periodo que otorgaba la Ley de Organizaciones Políticas para que se lleve a cabo el proceso de democracia interna y que ahora deberá fijar el Jurado Nacional de Elecciones, se deberán resolver también las impugnaciones o controversias jurídicas que se susciten al interior de la propia organización política respecto de los resultados de su elección.

En ese sentido, en el periodo que existen entre en el vencimiento de los plazos para llevar a cabo la democracia interna y para presentar solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, las organizaciones políticas, siempre dentro de los parámetros establecidos en sus estatutos y reglamentos electorales, solo podrían retirar y reemplazar candidatos electos, y recabar la documentación necesaria para la presentación de los candidatos proclamados en el marco de su democracia interna.

Con relación a la modificación efectuada por la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, corresponde resaltar que esta no solo elimina el plazo en el cual debían llevarse a cabo los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos, trasladando al Jurado Nacional de Elecciones la tarea de fijar en el cronograma electoral, es decir, no únicamente el plazo, sino cada etapa de las elecciones primarias. Al versar el actual artículo 22 de la Ley N° 28094, ley de Organizaciones Políticas, únicamente sobre elecciones primarias, es válido afirmar que no existe regla alguna sobre el cronograma electoral o periodo en el cual se deben llevar a cabo las elecciones internas de aquellas candidaturas a cargos públicos representativos que no serán sometidos a elecciones primarias (candidatos a consejeros regionales, regidores y vicepresidentes de la República), por lo que podrían llevarse a

cabo aún hasta la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos ante los Jurados Electorales Especiales.

4.3.4. Cargos y/o candidaturas sometidas a elecciones internas

Con relación a cuáles pueden ser las candidaturas sometidas a proceso de elecciones internas, podrían identificarse las alternativas siguientes:

a) Que se elijan solo a los candidatos a los cargos más altos, entiéndase, a las fórmulas presidenciales (Elecciones Generales) a la fórmula de gobernador y vicegobernador regional (Elecciones Regionales) y a los candidatos al cargo de alcalde (Elecciones Municipales).
b) Que se elijan solo a los candidatos a los cargos representativos no ejecutivos o más altos, sino más bien a los cargos representativos fiscalizadores y normativos, como sería el caso de los candidatos a los cargos de congresista de la República, representante ante el Parlamento Andino, consejeros regionales y regidores.
c) Que se elijan a todos los candidatos a los cargos representativos por votación popular, sin distinción de nivel de gobierno ni naturaleza del cargo.
d) Que se elijan necesariamente a los candidatos relacionados con el ámbito o alcance de la organización política, de manera que solo se obligue al partido político a elegir a sus candidatos a los cargos de presidente y vicepresidentes de la República, de congresista de la República, y de representante ante el Parlamento Andino; y a las organizaciones políticas de alcance regional o departamental, a los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional, y de consejero regional. Así, los demás cargos representativos de un alcance inferior podrían ser directamente designados.

Al respecto, se tiene que en lo que se refiere a candidaturas, el ordenamiento jurídico electoral ha sido estable en lo que se refiere a dichas candidaturas, toda vez que ha comprendido a todos los cargos

representativos a los cuales se accede por votación popular, como se aprecia a continuación:

Cuadro 7

Modificación al artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas sobre las candidaturas que deben ser sometidas a elección interna

Redacción originaria	Redacción consecuencia de la emisión de la Ley N° 30326
"***Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección*** *Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos:* *a) Presidente y Vicepresidentes de la República.* *b) Representantes al Congreso.* *c) Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales.* *d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales.* *e) Cualquier otro que disponga el Estatuto*".	"***Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección*** *Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos:* *23.1 Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos:* *a) Presidente y Vicepresidentes de la República.* *b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino.* *c) Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales.* *d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales.* *e) Cualquier otro que disponga el Estatuto (…)*".

Si bien el artículo 23 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, ha sido modificado como consecuencia del establecimiento de la modalidad de elecciones primarias para determinado tipo de candidaturas a cargos públicos representativos, por la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*"[163], publicada en el

[163] La redacción del artículo 23 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, como consecuencia de la emisión de la Ley N° 30998, es la siguiente:

*"**Artículo 23. Candidaturas sujetas a elecciones primarias***
23.1 Están sujetas a elecciones primarias las candidaturas a los siguientes cargos:
a) Presidente de la República.
b) Representantes al Congreso de la República.
c) Gobernadores regionales.

diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019; ello no implica que las candidaturas a cargos públicos representativos no deban ser sometidos a elecciones internas.

Efectivamente, con la Ley N° 30998 antes mencionada se modifica también el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas, con la fórmula normativa siguiente:

> "**Artículo 27. Modalidades de elección interna de candidatos a consejeros regionales y regidores**
> Las organizaciones políticas pueden elegir a sus candidatos a consejeros regionales y regidores de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:
> a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
> b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
> c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto.
> Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y la asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), en el marco de sus competencias."

Con lo cual, las únicas candidaturas respecto de las cuales existirá duda sobre si deben ser sometidas a una elección interna y, si fuese así, bajo cuál modalidad, son las relativas a Vicepresidentes de la República y Vicegobernadores Regionales.

En lo que se refiere a cargos directivos o, en general, de autoridades al interior de las organizaciones políticas, podría sostenerse que los cambios en la legislación electoral también han sido mínimos, ya que solo se hace referencia a las modalidades de elección.

---

d) Alcaldes provinciales y distritales.

23.2 Los candidatos que postulen a los cargos referidos en el párrafo 23.1".

En ese orden de ideas, respecto de la elección de cargos directivos o autoridades partidarias, caben las alternativas siguientes:

a) Que sea la propia legislación electoral (en concreto, la Ley de Organizaciones Políticas), la que definiera, sobre la base de un contenido mínimo o estructura básica de toda organización política, cuáles son los cargos que necesariamente deberían ser sometidos a elección.
b) Que sean las organizaciones políticas las que, en el marco de su autonomía, establezcan su estructura organizacional y, sobre dicha base, definan cuáles son los cargos que sean pasibles de elección.

El legislador, desde un principio, previó que sea la propia organización política la que establezca los cargos elegibles al interior de la organización política, lo que permitirá, por ejemplo, que algunos cargos directivos sean designados por una "*cúpula*" u órgano partidario que no represente necesariamente a la totalidad de sus afiliados.

Efectivamente, tanto la redacción originaria como la vigente del artículo 25 de la Ley de Organizaciones Políticas no precisan qué cargos partidarios son elegibles, mas sí se precisa la duración máxima de su mandato, ello con la finalidad de promover la renovación de cuadros y la alternancia de poder al interior de las propias organizaciones políticas.

La evolución del artículo 25 de la Ley de Organizaciones Políticas se revela en el cuadro siguiente:

Cuadro 8

Modificación al artículo 25 de la Ley de Organizaciones Políticas

Redacción originaria	Redacción vigente (Ley N° 30998)
"***Artículo 25.- Modalidad de elección de autoridades del partido político*** *La elección de las autoridades del partido político se realiza conforme a lo que disponga el Estatuto y acuerde el órgano máximo del partido*".	"***Artículo 25. Elección de autoridades internas de la organización política*** *La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.* *La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el estatuto y el reglamento electoral de cada organización política. Los resultados de las elecciones internas se comunican al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.* *Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley.* *La organización política puede solicitar la asistencia técnica de los organismos del sistema electoral para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas".*

Elaboración propia

Aunque resulta un precepto normativo transversal tanto para la elección interna de candidatos como de autoridades partidarias, amerita remitirse a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Organizaciones Políticas, la cual pretende materialmente establecer una "*cuota de género*" al interior de las elecciones de cargos directivos partidarios, al prever lo siguiente:

> "**Artículo 26.- Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político**
> En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos".

Al respecto, resulta oportuno mencionar que el ámbito de aplicación de dicho precepto normativo es limitado, toda vez que el legislador parte de la premisa que los partidos políticos o movimientos regionales organizarán sus procesos internos de elección de cargos directivos partidarios en función de "*listas de candidatos*", siendo que ello no necesariamente será así, toda vez que se pueden organizar elecciones internas sobre la base de cargos directivos individuales y no para órganos colegiados, en cuyo caso no resultaría necesario presentar una "*lista*" sino a un "*candidato único*".

En ese orden de ideas, si lo que el legislador pretendía era disponer u ordenar una "*cuota de género*" partidaria en los procesos de elección de cargos directivos, debió establecer (aunque ello, de por sí, resultaría complejo o imprevisible, porque no existe una estructura mínima o única aplicable a todas las organizaciones políticas) que todos los procesos electorales internos deben organizarse en función de la presentación de "*listas de candidatos*" a los cuales le resultará aplicable dicha cuota electoral.

Finalmente, la Ley de Organizaciones Políticas regulaba también el mecanismo de la elección indirecta, tanto de candidatos como de autoridades partidarias. Es decir, preveía el mecanismo en el cual no son todos los afiliados quienes directamente eligen a sus candidatos o cargos directivos, sino que estos eligen a sus delegados, quienes son los que finalmente definen a los candidatos o autoridades partidarias.

En ese caso, la Ley de Organizaciones Políticas había previsto, desde su redacción originaria, que los delegados sean elegidos solo por los afiliados a la organización política, como se revela a continuación:

Cuadro 9

Modificación al artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas

Redacción originaria	Redacción vigente hasta la dación de la Ley N° 30998
"***Artículo 27.- Elección de delegados integrantes de los órganos partidarios*** *Cuando la elección de candidatos y autoridades del partido político se realiza conforme con la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24, los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber sido elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados, conforme a lo que disponga el Estatuto*".	"***Artículo 27.- Elección de delegados integrantes de los órganos partidarios*** *Cuando la elección de candidatos y autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza conforme con la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24, los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber sido elegidos para cada proceso electoral por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, conforme a lo que disponga el estatuto*".

Sobre el particular, en el caso de la elección de candidatos, cabría formularse la interrogante sobre si es que dicho proceso de "*elección de delegados*" forma o no parte del proceso de democracia interna. La respuesta a dicha interrogante, pese a que implicaría materialmente llevar a cabo dos procesos de elección interna sucesivos y en un mismo periodo de tiempo (aunque con fines distintos, ya que en uno se elegirían delegados y en otro a los candidatos), sería afirmativa, toda vez que la elección de los delegados constituye una etapa o fase dentro del proceso de elección interna de candidatos, tan es así que, como se verá más adelante, la elección de candidatos por delegados constituye una modalidad de elección legalmente permitida.

4.3.5. Transparencia en el proceso electoral interno

En lo que se refiere a la transparencia del proceso electoral interno, la revisión de la legislación permite sostener o concluir que se ha concentrado más en una transparencia de los candidatos antes que del proceso en sí

mismo, ya que el desarrollo legislativo se ha circunscrito fundamentalmente a la declaración jurada de vida de los candidatos.

Efectivamente, si bien se ubica dentro de la sección de la Ley de Organizaciones Políticas relacionada con la democracia interna, la declaración jurada de vida, así como la presentación de los planes de gobierno, están más orientados en constituirse en exigencias propias del proceso de elección de autoridades por voto popular, no del proceso de elección interna de candidatos a dichos cargos.

No se desconoce que dichas medidas, es decir, la exigencia de la presentación y publicidad de las declaraciones juradas de vida de los candidatos y de los planes de gobierno de las organizaciones políticas, coadyuvan al principio de transparencia y a emitir un voto informado y responsable; ya que la ciudadanía podría acceder a la trayectoria y propuestas de los candidatos y organizaciones políticas para evaluar su idoneidad técnica y moral para acceder al cargo público al cual pretende postular, y la viabilidad de sus propuestas.

Sin embargo, lo que se cuestiona es que no se hayan previsto medidas legislativas que sí estén directamente orientadas a la optimización del principio de transparencia de los procesos electorales internos, tanto de candidatos como de autoridades partidarias.

Así, por ejemplo, se tienen como medidas legislativas para la optimización del referido principio, las siguientes:

a) La inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas, de los reglamentos electorales de las organizaciones políticas, y su libre acceso a través de la página web del Jurado Nacional de Elecciones[164].

[164] La exigencia de inscripción de los reglamentos electorales ha sido recientemente incorporada en el ordenamiento jurídico nacional con la emisión de la Ley N° 30995, "*Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019. Dicha norma modificó el artículo 5 de la

b) La exigencia de publicación en la página web de la organización política, así como en un diario de mayor circulación o el encargado de las publicaciones judiciales en la circunscripción, de la convocatoria al proceso electoral interno correspondiente.
c) La remisión en un plazo no mayor de dos (2) días calendario al Jurado Nacional de Elecciones, de todos los actos relacionados con el proceso electoral interno (directivas, resoluciones o actas), para su inmediata publicación en la página web del citado organismo electoral, sin perjuicio de la publicación en la página web de la propia organización política.
d) La publicación, con el acto de la convocatoria, no solo del cronograma electoral sino también de la página web y locales en los cuales se publicarán los demás actos relacionados con el proceso electoral interno.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, el legislador se ha enfocado más en el proceso de elección de autoridades (por lo que debió incluir dichas reglas en las leyes electorales correspondientes y no en la Ley de Organizaciones Políticas), y no en optimizar el principio de transparencia de los procesos electorales internos.

Ahora bien, resulta oportuno mencionar que fue con la Ley N° 28624, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre del 2005, que se dio inicio al desarrollo de la figura de la declaración jurada de vida; luego de la cual vendrían la Ley N° 29490, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de diciembre del 2009, que preveía el retiro de los candidatos que incorporen información falsa o errónea en la referida declaración jurada; y la Ley N° 30326, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de mayo del

---

Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para exigir como requisito para la inscripción de partidos políticos, la presentación del reglamento electoral, como se revela de la fórmula normativa siguiente:

> *"**Artículo 5. Requisitos de inscripción de partidos políticos***
> *Los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas de acuerdo al reglamento correspondiente.*
> *La solicitud de inscripción de un partido político debe estar acompañada de la siguiente documentación:*
> *(…)*
> *e) El reglamento electoral, conforme a lo previsto en la ley".*

2015, esto es, aproximadamente 10 años después de la primera de las normas antes mencionada, que precisa los contenidos de la declaración jurada de vida.

La Ley N° 28624 fue emitida en virtud de la presentación de diversas iniciativas legislativas. Una de ellas, por ejemplo, fue el Proyecto de Ley 12814/2004-CR, presentado por la entonces congresista Celina PALOMINO SULCA, que proponía modificar la Ley Orgánica de Elecciones (no la Ley de Organizaciones Políticas), con el objeto que los candidatos presentasen un currículum documentado. Asimismo, se consideró el Proyecto de Ley 12509/2004-CR, presentado por el entonces congresista Aurelio PASTOR VALDIVIESO, que proponía también modificar la Ley Orgánica de Elecciones con el objeto de exigir a los candidatos la presentación de una declaración jurada de vida cuyo contenido es similar al que actualmente exige la Ley de Organizaciones Políticas, como se aprecia a continuación:

> "**Artículo 109.**
> **A la lista de candidatos deberá ser adjuntada:**
> **a) Declaración Jurada de Vida de cada candidato la que contará con información concerniente a:**
> **1. Estudios cursados y títulos obtenidos, consignando especialmente fechas de obtención e instituciones otorgantes;**
> **2. Información patrimonial correspondiente a bienes inmuebles, bienes muebles registrables, así como ingresos anuales derivados de rentas o de sistemas previsionales;**
> **3. Trayectoria política, consignando los cargos partidarios y de elección popular en los que hubiere participado y/o los que hubiere ejercido, la agrupación política que avaló su candidatura y los proyectos impulsados en su labor;**
> **4. Trayectoria profesional, señalando los cargos que hubiere ocupado en el sector privado de los últimos diez años, los de libre nombramiento y remoción y contratos con entidades estatales;**
> **5. Información electoral en la que será incluido el partido o movimiento que avala su candidatura, los principales temas que impulsará y las personas jurídicas y naturales que financiarán su campaña;**
> **6. Perfil del candidato, detallando línea política y sus posturas frente a temas sustanciales para el país;**
> **7. Sentencias condenatorias de procesos penales, consignando en ambos casos delitos, juzgados, número de causas y fechas**".

Además, la referida Ley se emitió como consecuencia de la presentación del Proyecto de Ley 5714/2002-CR, a iniciativa del entonces congresista César ACUÑA PERALTA, que proponía la incorporación de un artículo 124-A en la Ley Orgánica de Elecciones, que también aludía, no a una exigencia de título profesional, sino de la presentación de una declaración jurada de vida respecto a las sentencias condenatorias del candidato, con el objeto de disponer su exclusión o retiro de ser el caso, como se aprecia a continuación:

> "**Artículo 124-A.**
> Constituye requisito obligatorio para postular a la presidencia y vicepresidencia de la República, Congreso, presidencia, vicepresidencia y consejerías regionales y alcaldes y regidores; presentar al momento de la inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones declaración jurada de las sentencias condenatorias dictadas en su contra previas al proceso electoral, por delitos dolosos, que tengan resolución firme.
> Su incumplimiento y/o ocultamiento de esta información, acarrea la imposibilidad de acceder al cargo en caso de ser electo o la vacancia en caso de encontrarse ejerciéndolo, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes".

Mención aparte amerita la Ley 28711, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de abril del 2006, que incorpora el artículo 23-A a la Ley de Organizaciones Políticas, relacionada con la obligación de las organizaciones políticas de presentar un plan de gobierno. En sí, esta obligación no alude al proceso de democracia interna, sino a la transparencia del proceso electoral de elección de autoridades por voto popular y a la promoción de un voto informado, debido a que esta obligación surge con la presentación de la solicitud de inscripción de listas de candidatos ante el Jurado Electoral Especial competente, es decir, cuando ya concluyó el proceso de elección interna.

Efectivamente, el artículo 23-A de la Ley de Organizaciones Políticas establece lo siguiente:

> "**Artículo 23-A.- Entrega de Plan de Gobierno y Publicación**
> Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que presentan candidatos, según sea el caso, a elecciones generales, regionales o municipales, al momento de presentación de sus respectivas listas para su inscripción deberán cumplir con entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno del nivel que corresponda.
> Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales publican su Plan de Gobierno en su respectiva página web y lo mantienen durante todo el período para el cual participaron en el proceso electoral.
> El Jurado Nacional de Elecciones incorpora a su página web los Planes de Gobierno de dichas organizaciones políticas durante todo el proceso electoral general, regional o municipal, según sea el caso. Posteriormente mantiene sólo el de las organizaciones políticas con candidatos elegidos, durante todo su período de gobierno.
> No se admitirá la inscripción de candidatos de partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que incumplan con lo dispuesto en el presente artículo.
> La obligación de presentar el Plan de Gobierno es de aplicación para las elecciones de los representantes ante el Parlamento Andino, en lo que se refiere a las propuestas que llevarán al citado Parlamento".

Lo que se pretende con dicho precepto normativo, como puede apreciarse, es dotar de publicidad a las propuestas de las organizaciones políticas en la contienda electoral, aunque también es preciso advertir que el citado artículo 23-A no define el contenido mínimo de dichas propuestas, lo que faculta al organismo electoral, en este caso, al Jurado Nacional de Elecciones, a emitir el reglamento correspondiente.

Es preciso mencionar, también, que resulta llamativa la exigencia de la presentación de los citados planes de gobierno, habida cuenta que no existe en el ordenamiento jurídico nacional "*mandato imperativo*", sino más bien "*representativo*"; es decir, no existe o no se prevé una sanción de naturaleza jurídica por el incumplimiento de dichas propuestas contenidas en el plan de gobierno. No obstante, se considera que ello no obsta para que la evaluación del cumplimiento de dichos planes o propuestas electorales permita legitimar una sanción de naturaleza política o ciudadana, como sería

el caso del ejercicio del derecho de control ciudadano de la revocatoria de autoridades democráticamente elegidas.

Con relación a la Ley N° 28711 antes mencionada, se tiene que esta fue emitida, entre otros, como consecuencia de la presentación del Proyecto de Ley 14292/2005-CR, a iniciativa del entonces congresista Ántero FLORES-ARÁOZ ESPARZA, quien sustentó su iniciativa legislativa en lo siguiente:

> "[…], resulta necesario implementar, pero no sólo de manera convencional y restringida sino en norma imperativa y de manera general, la obligación de partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales, de entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno, sea nacional, regional o municipal, y además, publicarlo tanto en la página web del ente electoral como de cada organización política.
>
> La implementación de dicha medida no responde sólo a un deber de transparencia por parte de las organizaciones políticas, sino al menester de propiciar un proceso reflexivo en el ciudadano que lo lleve a ejercer su derecho al voto de manera informada y consciente".

Asimismo, la Ley N° 28711 también se emitió en virtud de la presentación del Proyecto de Ley 7470/2002-CR, a iniciativa del entonces congresista Alcides CHAMORRO BALVÍN, en cuya exposición de motivos indicó lo siguiente:

> "Esta situación tiene una negativa consecuencia en el desarrollo de las campañas políticas electorales:
>
> - Al no ser pública y formal la presentación de los Planes de Gobierno, se posibilita que durante las campañas electorales los candidatos cambien sus ofrecimientos y hasta se contradigan, haciendo promesas de momento que más tarde se olvidan, lo que distorsiona seriamente el contenido de las campañas.
> - Por las mismas razones, ***los procesos electorales se han ido convirtiendo en competencias de marketing de personas más que de ideas***. (…)
> - Finalmente, las promesas y ofrecimientos informales de muchos candidatos durante sus campañas terminan siendo, en muchos casos, contrarios a lo que posteriormente hacen cuando son electos, siendo nuestra referencia inmediata más reciente, la referida al proceso electoral del año 1990, en la que el Partido Cambio 90 anunció durante su campaña electoral un Plan de Gobierno que posteriormente fue totalmente diferente al aplicado".

Al respecto, cabe mencionar que la vinculación de la exigencia de la presentación de las declaraciones juradas de vida y de los planes de gobierno con el principio de transparencia, también ha sido señalada por la Comisión de Constitución y Reglamento en su "*Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 12509/2004-CR, 12489/2004-CR, 12814/2004-CR, 10855/2003-CR, 07468/2002-CR, 06637/2002-CR, 06439/2002-CR, 05392/2002-CR, 05714/2002-CR, 07470/2002-CR, 04651/2002-CR, 04648/2002-CR y 02774/2001-CR sobre modificación de la Ley Orgánica de Elecciones incorporando los requisitos de presentación de declaración jurada de vida, plan de gobierno y de gestión parlamentaria para candidatos a la presidencia y al Congreso de la República respectivamente y que modifica el número de votantes por mesa de sufragio*", aprobado el 3 de mayo del 2005, en la que se indicó lo siguiente:

> "En ambos documentos se plasmarán el resultado de la investigación y estudio de la situación del país, identificándose los principales problemas que nos aquejan y las políticas a aplicar al respecto, así como los principales temas que serán impulsados durante el régimen.
>
> El contenido de los referidos planes de trabajo deberá coincidir con el ideario inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, de manera tal que exista una coherencia y conexión ideológica y práctica entre las propuestas de los candidatos y los postulados doctrinarios de las organizaciones políticas que avalen las candidaturas.
>
> Tanto el requisito de la Declaración Jurada de Vida como de los Planes de Gobierno y de Gestión Parlamentaria tienen como finalidad el promover en la ciudadanía una cultura de responsabilidad e interés ante la decisión de elegir a sus representantes y gobernantes; permitiendo la posibilidad de evaluar la viabilidad de las propuestas que los candidatos realicen durante su campaña. Asimismo, la presentación de los planes de trabajo permitirán a la ciudadanía contrastar las propuestas consignadas en ellos con la labor desempeñada".

Así, pues, se advierte que el legislador, antes que en el fortalecimiento de la democracia interna a la luz de la optimización del principio de transparencia, tuvo por objeto promover un voto informado y responsable, involucrando de manera activa al ciudadano-elector con el proceso.

4.3.6. Modalidades de elección interna

Un elemento singularmente relevante en lo que se refiere al proceso de democracia interna lo constituyen los actores del mismo y, para ser más precisos, los electores.

Así, resulta inherente a los procesos de democracia interna definir quiénes pueden ser los electores, los que decidan quiénes serán los que representarán a la organización política en un proceso de elección de autoridades.

En ese sentido, cabrían tres (3) grandes alternativas:

a) Que la legislación electoral (entiéndase, la Ley de Organizaciones Políticas) establezca una única modalidad de elección para todas las organizaciones políticas.
b) Que la legislación electoral contemple alternativas o distintas modalidades de elección entre las cuales podría optar una organización política, sea a nivel estatutario, reglamentario o de decisión de su órgano competente para llevar a cabo la convocatoria al proceso electoral interno.
c) Que la legislación electoral omitiera intencionalmente referirse a la modalidad de elección, para que ello quede dentro del margen de discrecionalidad de las organizaciones políticas.

El legislador optó por la segunda de ellas, esto es, por contemplar alternativas entre las cuales podría decidir la organización política, siendo estas las siguientes:

a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados (elecciones abiertas).
b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados (elecciones cerradas).

c) Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto (elección indirecta).

Con respecto a las modalidades de elección, es preciso señalar que la legislación ha sido estable en el tiempo, toda vez que hasta la emisión de la Ley N° 30998, solo se produjo un cambio respecto a la tercera de las modalidades antes descritas. Así, se cambió la "*elección a través de órganos partidarios*" por "*elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto*", ello en virtud de la dación de la Ley 29490, modificación que fue introducida por una cuestión estrictamente formal, según lo consideró la Comisión de Constitución y Reglamento.

Efectivamente, la referida Comisión señaló en su "*Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N° 2214/2007-CR, 2297/2007-CR, 2326/2017-JNE*", del 18 de noviembre del 2008, sostuvo lo siguiente:

> "En mismo modo, y concordando los artículos 24° y 27° de la Ley de Partidos Políticos, en lo que se refiere a los procesos de elección de los delegados integrantes de los órganos partidarios, es necesario establecer que mientras el artículo 27° involucra a la forma cómo son elegidos los delegados de los órganos partidarios; el artículo 24° inciso c) trata sobre las elecciones a través de dichos delegados, específicamente para la elección de candidatos a cargos de elección popular. No debiendo confundirse ambos procesos"[165].

Pero, ¿era un tema meramente formal? Particularmente se considera que la respuesta a dicha interrogante es negativa, debido a que no se pueden equiparar una elección de delegados de los órganos partidarios con la elección de delegados por parte de todos los afiliados de la organización política. El grado de legitimidad y representatividad democrática directa de la segunda (entiéndase, una elección por delegados que comprenda a todos

[165] COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. Periodo Anual de Sesiones 2008-2009. "*Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley N° 2214/2007-CR, 2297/2007-CR, 2326/2017-JNE, que modifican diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos N° 28094*". Página 28.

los afiliados) es mayor respecto del primero de los mecanismos antes mencionados.

Si bien podría sostenerse que por órganos partidarios deben entenderse a los comités provinciales o departamentales de las organizaciones políticas, ello no queda claro, sino que más bien se deja a la discrecionalidad de las organizaciones políticas establecer cuáles serán los órganos partidarios que elijan a los delegados que, a su vez, elegirán a los candidatos a un proceso electoral, lo que genera incentivos para conservar el poder de decisión dentro de una "*cúpula*", excluyendo del proceso eleccionario a los afiliados.

Además, lo descrito en el párrafo anterior partiría de la premisa que todo afiliado necesariamente debe encontrarse adscrito a un comité partidario, lo cual no resulta del todo correcto, ya que las organizaciones políticas no cuentan con comités en todas las circunscripciones del país, por lo que podría suscitarse el escenario en el cual un afiliado se encuentre sin comité, pero que igual debiera contar con todos los derechos y deberes que se generan con su afiliación.

Ahora bien, se ha mencionado que desde la redacción originaria de la Ley de Organizaciones Políticas no ha existido mayor debate respecto a las modalidades de elección interna; sin embargo, el artículo 24 de la referida ley sí ha sido objeto de diversas modificaciones. Entre estas, se aprecia que la más significativa estuvo relacionada con el porcentaje de designación directa, esto es, de candidaturas que no serían sometidas al proceso de elección interna, sino que serían designadas por un órgano partidario.

Anteriormente se indicó que todas candidaturas a cargos públicos por votación popular resultaban pasibles de ser sometidas a un proceso de democracia interna, sin embargo, la propia Ley de Organizaciones Políticas faculta a las organizaciones políticas a no someter el íntegro de tales candidaturas a un proceso de democracia interna, ni siquiera bajo la modalidad de elección indirecta o por delegados. Es decir, existe una

diferencia entre lo que se encuentra permitido y aquello a lo cual está obligada una organización política.

La primera modificación al artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas se efectuó mediante la Ley 28845, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de julio del 2006, que tuvo su origen en el Proyecto de Ley 14724/2005-CR, presentado a iniciativa del entonces congresista Ántero FLORES – ARAOZ ESPARZA, quien no solo proponía que también se incluya dentro de las candidaturas que deberían someterse al proceso de democracia interna las de representantes ante el Parlamento Andino, sino que también proponía que se establezca la representación proporcional en caso de las elecciones pluripersonales, esto es, cuando se tenía que conformar una lista de candidatos.

Con ello, lo que pretendía el citado legislador era trasladar el sistema de representación proporcional al interior de las organizaciones políticas para garantizar, valga la redundancia, la representación de las minorías en las candidaturas a cargos públicos. De ahí que indicase lo siguiente:

> "Todos estos esfuerzos innovadores en el sistema de partidos políticos requieren de una disposición legal que perfecciones la democracia interna partidaria. En efecto, la Ley de Partidos Políticos no ha previsto en el mecanismo de elección de candidaturas la representatividad de las minorías al interior de las organizaciones políticas. Esto se da cuando las modalidades de elección de los candidatos se estructura en base a listas partidarias. No es lo más conveniente, para la unidad y la organicidad de los partidos que cuando se da una modalidad de elección por listas, las minorías o las listas perdedoras no tengan posibilidad legal de alcanzar acreditación en las candidaturas.
> Si bien en un esquema legal como el esbozado por la Ley N° 28094, es factible que sólo los miembros de la lista ganadora alcancen candidaturas, lo más aconsejable y democrático es que las minorías tengan posibilidad legal de tener representación a través de un mecanismo de proporcionalidad. El derecho de las minorías en estos procesos eleccionarios por listas de candidatos debería estar garantizado en la Ley de Partidos Políticos".

Es así que, el 4 de julio del 2006 se presenta ante trámite documentario el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, presidida por el

mismo legislador proponente, en la cual se opina a favor del proyecto de ley, precisando o circunscribiendo los alcances de la aplicación de la norma. Es así que en el citado dictamen se indicó lo siguiente:

> "Obviamente, dicha regla de proporcionalidad se circunscribe a los casos de los cargos sujetos a elecciones pluripersonales (Congresistas, Consejeros y Regidores), así como al hecho que se trate de elección de lista completa. Igualmente, se excluye la proporcionalidad en los casos de lista única, tal como ocurrió en el caso de la conformación de la lista de candidatos del partido Acción Popular".

Así las cosas, la regla de la representación proporcional solo resultará aplicable si es que la organización política diseña su proceso de democracia interna, en concreto, la presentación de solicitudes de inscripción y el mecanismo de elección, bajo la modalidad de lista completa, no así si se admite o regula el proceso sobre la base de candidaturas individuales, lo que podría ocurrir si, por ejemplo, se decide llevar a cabo una candidatura por posición en la lista de candidatos a un cargo público (por ejemplo, en la lista de regidores).

Otra modificación sustantiva en lo que se refiere al artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas se produjo con la Ley 30414, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero del 2016, mediante el cual se amplía el porcentaje de designación directa de candidaturas a cargos de elección popular a cargo del órgano partidario que disponga el estatuto, limitando los alcances de la obligatoriedad de llevar a cabo procesos de elección interna.

Dicha ampliación resultó singularmente llamativa porque de la revisión del "*Dictamen proyectos de ley N°s 09/2011-CR; 173/2011-CR, 406/2011-CR, 428/2011-CR, 433/2011-CR, 481/2011-CR, 499/2011-ONPE, 600/2011-CR, 733/2011-CR, 760/2011-PE, 781/2011-CR, 782/2011-CR, 841/2011-CR, 1332/2011-CR, 1333/2011-CR, 1343/2011-CR, 1416/2012-CR, 1501/2012-CR, 1546/2012-CR, 1777/2012-CR, 1779/2012-PE, 1826/2012-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley N.° 28094, Ley de Partidos Políticos, eliminación de voto preferencial y alternancia*", aprobado por la

Comisión de Constitución y Reglamento el 6 de junio del 2013, no se aprecian argumentos que sustenten dicha modificación, solo se indica que dicho incremento del porcentaje de designación directa se aprobó por mayoría en dicha comisión. Asimismo, de la revisión de las iniciativas legislativas que se citan en el citado dictamen, no se advierte que alguna de ellas hubiese propuesto la ampliación del porcentaje de designación directa, sino más bien iniciativas que proponían conservar el porcentaje vigente hasta aquel entonces o, incluso, suprimir cualquier posibilidad de designación directa, de manera que todas las candidaturas provengan de una elección interna.

Por su parte, se tiene que el Poder Ejecutivo, cuando observó la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley N.° 28094, Ley de Partidos Políticos[166], tampoco cuestionó dicha modificación. Las modificaciones efectuadas al artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 10

Modificaciones al artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas

Redacción originaria	"***Artículo 24.- Modalidades de elección de candidatos*** *Corresponde al órgano máximo del partido político decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo anterior.* *Para tal efecto, al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos a representantes al Congreso, Consejeros Regionales o Regidores, deben ser elegidas bajo alguna de las siguientes modalidades:* *a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.* *b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados.* *c) Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto.* *Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.*

[166] Al respecto, véase Oficio 226-2015-PR de 12 de noviembre del 2015.

	Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos".
Ley N° 28845, "*Ley que modifica los artículos 5 y 24 de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos*"	"***Artículo 24.- Modalidades de elección de candidatos*** *Corresponde al órgano máximo del partido político decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo anterior.* *Para tal efecto, al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos a representantes al Congreso,* ***al Parlamento Andino****, Consejeros Regionales o Regidores, deben ser elegidas bajo alguna de las siguientes modalidades:* *a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.* *b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados.* *c) Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto.* *Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.* *Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.* ***Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los Consejeros Regionales y para Regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa***".
Ley N° 29490, "*Ley que modifica la Ley de Partidos Políticos*"	"***Artículo 24.- Modalidades de elección de candidatos*** *Corresponde al órgano máximo del partido político* ***o del movimiento de alcance regional o departamental*** *decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo* ***23****. Para tal efecto, al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos a representantes al Congreso, al Parlamento Andino, a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:* *a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.* *b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.*

	c) Elecciones a través de ***los delegados elegidos por*** *los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto.* *Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.* *Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.* *Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los Consejeros Regionales y para Regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa*".
Ley N° 30414, "*Ley que modifica la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos*"	"***Artículo 24.- Modalidades de elección de candidatos*** *Corresponde al órgano máximo del partido político o del movimiento de alcance regional o departamental decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo 23.* *Para tal efecto,* ***al menos las tres cuartas (3/4)*** *partes del total de candidatos a representantes al Congreso, al Parlamento Andino, a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:* *a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.* *b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.* *c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto.* ***Hasta una cuarta (1/4) parte*** *del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.* *Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.* *Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los consejeros regionales y para regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa*".

Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*"	"***Artículo 24. Modalidad de las elecciones primarias*** *Las elecciones primarias se realizan de manera simultánea mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos, estén o no afiliados a una organización política.* *Para continuar con su participación en el proceso electoral, el partido político debe obtener al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias.* *Para el caso del movimiento regional, debe obtener al menos el 4% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias de su circunscripción.* *De existir alianza electoral, los porcentajes referidos se incrementan en 0,5% por cada organización política adicional".*

Elaboración propia

Es preciso indicar que si bien con la emisión de la Ley N° 30998, pareciérase que el legislador opta por una única modalidad de elección interna (las denominadas elecciones abiertas), esta modalidad será empleada solo para la selección de determinados candidatos a cargos públicos representativos, no así de todas las candidaturas. Por ello, por ejemplo, se tiene que las tres (3) modalidades originariamente previstas en el artículo 24 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, han sido trasladadas al artículo 27 de la propia Ley, que establece actualmente lo siguiente:

> "**Artículo 27. Modalidades de elección interna de candidatos a consejeros regionales y regidores**
>
> Las organizaciones políticas pueden elegir a sus candidatos a consejeros regionales y regidores de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:
>
> a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
>
> b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
>
> c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto.
>
> Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y la asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), en el marco de sus competencias".

4.4. Las normas reglamentarias emitidas por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Una breve revisión del marco normativo vigente revela que no existe un Reglamento emitido por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que se circunscriba única y exclusivamente al control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna.

Si bien la Constitución Política dispone en el numeral 3 de su artículo 178 que es una de las competencias del Jurado Nacional de Elecciones "*Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral*", no se evidencia que el citado organismo autónomo cuente con un Reglamento vigente que, específicamente, se avoque a la fiscalización del cumplimiento de las normas sobre democracia interna.

Una de las razones para ello podría encontrarse en el hecho que el artículo 35 de la Constitución Política vigente dispone que "***Mediante ley*** *se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas*", lo que puede ser interpretado válidamente como una reserva de ley formal. Por tanto, si es el legislador (entiéndase, el Congreso de la República) el encargado de diseñar el marco normativo que asegure y optimice la democracia interna de las organizaciones políticas; el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, si bien cuenta con la potestad normativa, se encontraría constitucionalmente impedido de emitir un Reglamento autónomo.

No obstante lo antes mencionado, es preciso indicar que a nivel reglamentario sí se cuenta con normas, aunque referidas a otras materias, destinadas al control, posterior y documental, del cumplimiento de las normas sobre democracia interna.

Es el caso de los reglamentos que regulan los procedimientos de inscripción de fórmulas y listas de candidatos. Con ocasión del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N° 0082-2018-JNE de 7 de febrero de 2018, mediante la cual se aprobó el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para Elecciones Municipales.

El citado reglamento establece en el párrafo 29.2 del artículo 29 que el incumplimiento de las normas sobre democracia interna acarreaba la improcedencia de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos. Efectivamente, dicho párrafo disponía lo siguiente:

> "**Artículo 29.- Improcedencia de la solicitud de inscripción de lista de candidatos**
> (…)
> 29.2 Respecto de la solicitud de inscripción de listas de candidatos, es insubsanable lo siguiente:
> a. La presentación de lista incompleta.
> b. **El incumplimiento de las normas sobre democracia interna, conforme a lo señalado en la LOP**" (Énfasis agregado).

¿Y cómo preveía el Jurado Nacional de Elecciones verificar el cumplimiento de las normas que regulaban la democracia interna? A través de la exigencia de presentación de documentos con la solicitud de inscripción de lista de candidatos. Ello se aprecia de la redacción del artículo 25 del reglamento antes mencionado, que dispone lo siguiente:

> "**Artículo 25.- Documentos que se presentan al momento de solicitar la inscripción de la lista de candidatos**
> Las organizaciones políticas deben presentar los siguientes documentos al momento de solicitar la inscripción de su lista de candidatos:
> (…)
> **25.2** En el caso de partidos políticos, movimientos regionales o alianzas electorales, el original del acta, o copia certificada firmada por el personero legal, que debe contener la elección interna de los candidatos presentados. Para tal efecto, el acta antes señalada debe incluir los siguientes datos:
> **a.** Lugar y fecha de suscripción del acta, precisando lugar y fecha de la realización del acto de elección interna.

b. Distrito electoral (distrito o provincia).
c. Nombre completo y número del DNI de los candidatos elegidos.
d. Modalidad empleada para la elección de los candidatos, conforme al artículo 24 de la LOP, aun cuando se haya presentado para dicha elección una lista única de candidatos.
e. Modalidad empleada para la repartición proporcional de candidaturas, conforme al artículo 24 de la LOP, y de acuerdo a lo señalado en su estatuto, norma de organización interna o reglamento electoral. La lista de candidatos debe respetar el cargo y orden resultante de la elección interna.
f. Nombre completo, número del DNI y firma de los miembros del comité electoral o de los integrantes del órgano colegiado que haga sus veces, quienes deben firmar el acta.

25.3 De ser el caso, para los partidos políticos, movimientos regionales o alianzas electorales, original o copia certificada del acta que debe contener la designación directa de hasta una cuarta parte (25%) del número total de candidatos, efectuada por el órgano partidario competente, de acuerdo con su respectivo estatuto o norma de organización interna, firmada por el personero legal. Para tal efecto, el acta antes señalada debe incluir los siguientes datos:
a. Lugar y fecha de suscripción del acta, precisando lugar y fecha de la realización del acto de designación.
b. Distrito electoral (distrito o provincia).
c. Nombre completo y número del DNI de los candidatos designados por la organización política.
d. Nombre completo, número del DNI y firma de los miembros del órgano competente encargado de la designación directa".

Preceptos normativos de idéntico contenido se pueden encontrar también en el Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para Elecciones Regionales, aprobado mediante Resolución N° 0083-2018-JNE del 7 de febrero del 2018 (artículos 26 y 30).

El escenario no es diferente cuando se evalúa el control que efectúa el Registro de Organizaciones Políticas de los actos inscribibles, esto es, aquellos que, en principio, requerirían la participación de los afiliados. Efectivamente, de la redacción del artículo 90 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, que regula los requisitos comunes que se exigen para inscribir modificaciones de asientos

registrales, se aprecia que el control es posterior, documental y a solicitud de la organización política. Dicho artículo 90 dispone lo siguiente:

> "**Artículo 90°.- Requisitos Comunes**
> Sin perjuicio de los requisitos establecidos en el TUPA del JNE, deberá presentarse con la solicitud de modificación de partida electrónica, el original y la copia legalizada del título del cual emana el derecho a inscribirse, señalándose la base legal y/o estatutaria en la que se sustenta el pedido de inscripción.
> Si el estatuto establece la competencia de determinado órgano partidario para la adopción de un acto inscribible, se deberá presentar además, la documentación en original y copia legalizada que acredite la convocatoria para la sesión, el quórum de instalación y que el acuerdo fue adoptado por la mayoría de los miembros inscritos del órgano competente, salvo que la norma estatutaria disponga un porcentaje distinto.
> La convocatoria a que se refiere el párrafo previo, debe ser efectuada por el órgano o directivo facultado estatutariamente para ello, cumpliendo el plazo de antelación y el medio fijado por el estatuto.
> Si la organización política no cuenta con un estatuto inscrito o el estatuto no regula el acto inscribible, el acuerdo de modificación de partida electrónica deberá ser adoptado por la mayoría de directivos inscritos".

4.5. Conclusiones

Luego de efectuada la revisión del marco normativo estatal vigente hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, que regula la democracia interna de las organizaciones políticas, es posible concluir lo siguiente:

- Aunque se remite a una norma de desarrollo, es decir, a una norma con rango legal, es posible sostener que sí existe una norma constitucional vigente que, de manera expresa, exige el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas.
- Ni Constitución Política de 1993, incluso con posterioridad a la modificación de su artículo 35, ni la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, contemplan una definición de "*democracia*

interna"; sin embargo, del marco normativo vigente (sobre todo de naturaleza legal) se desprende que esta es concebida únicamente en su dimensión procedimental y, más específicamente, electoral, ya que se avoca a la regulación de los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos y de autoridades de las organizaciones políticas.

- El marco normativo constitucional y legal vigente sí exige que todos los tipos de organizaciones políticas deban funcionar democráticamente, debido a que el único tipo de organizaciones (las de alcance legal) que se encontraba eximido del cumplimiento de la regulación de la democracia interna prevista en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, fue eliminado por la Ley N° 30688, "*Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente*". Con ello, tanto los denominados partidos políticos (organizaciones políticas de alcance nacional) como las organizaciones políticas de alcance regional o departamental se encuentran obligados a cumplir con las normas sobre "*democracia interna*".
- Actualmente, la legislación vigente prevé tres (3) modalidades de elección interna: a) elecciones en el que participen como votantes los afiliados y ciudadanos no afiliados (elecciones abiertas); b) elecciones en las que participen como votantes solo los afiliados (elecciones cerradas); y c) elecciones por delegados (elección indirecta); siendo que pese a la incorporación de la exigencia de llevar a cabo elecciones abiertas a cargo de los organismos electorales para determinado tipo de candidaturas; dichas modalidades se mantienen para las que no serán sometidas a selección en "elecciones primarias".
- La democracia interna, en abstracto y a nivel de la legislación estatal, es pasible que se predique respecto de cualquier tipo de candidatura a cargo público representativo o cargo directivo al interior de la organización política. Expresado en otros términos, cualquier cargo público representativo o de autoridad partidaria puede ser pasible de elección; sin embargo, podría considerarse como excepción la figura de la designación directa.

- A nivel de legislación estatal, se aprecia que el control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna por parte de los organismos que integran el Sistema Electoral, específicamente, de los Jurados Electorales Especiales y del Registro de Organizaciones Políticas, es documental y posterior, siendo que este es ejercido con ocasión de la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos y de inscripción de asientos registrales, respectivamente.

CAPÍTULO 5:
DEMOCRACIA INTERNA Y PARTIDOS POLÍTICOS: UNA REVISIÓN A LOS ESTATUTOS

5.1. Introducción

Si bien la exigencia del cumplimiento del deber de funcionamiento democrático se predica no solo respecto de los denominados "*partidos políticos*" (organizaciones políticas de alcance nacional), sino también de las organizaciones políticas de alcance regional o departamental (movimientos regionales, si se prefiere el término), en las siguientes líneas se procederá a efectuar un breve análisis de los estatutos de los partidos políticos inscritos al 26 de febrero del 2019.

Expresado en otros términos, para el desarrollo de las líneas siguientes se tomarán como parámetro de análisis los estatutos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas al 26 de febrero del 2019.

Realizada dicha precisión, se procederá a expresar la evaluación de cómo se encuentra regulada la democracia interna en los estatutos partidarios, procurando enfatizar en los requisitos de candidaturas, cargos partidarios elegibles y modalidades de elección.

5.2. Avanza País – Partido de Integración Social

La organización política Avanza País – Partido de Integración Social cuenta con un Título especialmente dedicado a la democracia interna (el Título IV). En aquel se regulan tanto los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos como de cargos directivos.

Con relación a la elección de candidatos a cargos públicos representativos, corresponde resaltar que el artículo 77 del Estatuto señala expresamente que no constituye requisito indispensable para ser candidato la afiliación.

En lo que se refiere a la modalidad de elección, la regla general lo constituye la prevista en el literal c) del artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas (en su redacción vigente hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, modalidad que se conserva para elegir candidatos a los cargos de regidores y consejeros regionales, en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas), es decir, la modalidad de elección por delegados. El estatuto precisa, a su vez, cómo se presentarán las candidaturas al proceso electoral interno: lista completa. En virtud de ello, se tiene que el artículo 76 también exige el cumplimiento de la cuota de género en la conformación de las listas de candidatos en los procesos internos de elección de candidatos a cargos públicos representativos, fijando el porcentaje en treinta (30%) por ciento. Dicho precepto normativo es razonable en la medida que es posible que, en el marco de una elección interna, se presente una única lista de candidatos.

Por su parte, la excepción lo constituye la modalidad de elección por parte de los afiliados prevista en el literal b) del artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas (en su redacción vigente hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, modalidad que se conserva para elegir candidatos a los cargos de regidores y consejeros regionales, en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas). Dicha modalidad se aplica solo para las elecciones complementarias de candidatos a cargos públicos representativos regionales y locales.

Al respecto, es preciso indicar que el artículo 78 del estatuto señala que "*Se entiende como elecciones complementarias a aquellas elecciones que no tienen carácter de general y son convocadas excepcionalmente, solo en algunas circunscripciones electorales*".

No obstante lo antes expuesto, corresponde mencionar que pese a dicha norma expresa estatutaria, el propio Estatuto cuenta con otra disposición que atribuye, de manera excepcional, al Comité Ejecutivo Nacional la determinación de la modalidad de elección. El numeral 18 del artículo 36 del Estatuto señala que dicho órgano partidario puede "*Determinar, excepcionalmente, la forma de elección de candidatos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, cuando por razones de tiempo, costo, tamaño de la circunscripción electoral materia de la elección o por cualquier otra circunscripción, se dificulte la convocatoria a un Congreso Nacional que determine tal forma de elección, todo ello conforme a la facultad conferida por numeral quinto del artículo 28 del presente estatuto*"[167].

Ahora bien, con relación a la representación proporcional, se aprecia que el estatuto remite la forma de su materialización a la norma reglamentaria, al disponerse en su artículo 75 que "*El Reglamento Electoral determinará como se aplicará la representación proporcional*".

En lo que se refiere a la designación directa, el estatuto dispone que dicha atribución esté a cargo, no de un órgano colegiado, sino unipersonal: la presidencia de la organización política. Efectivamente, el numeral 7 del artículo 39 no solo le otorga al Presidente la atribución de designar a la cuarta parte de candidatos a cargos de elección popular en cada lista que postule por la organización política, sino también para **precisar el orden de los candidatos** designados en la misma.

[167] El numeral 5 del artículo 28 del Estatuto al que se hace referencia atribuye como regla general, la competencia de determinar la forma de candidatos al Congreso Nacional.

Al respecto, es preciso indicar que cuando se hace referencia a la precisión del orden, dicha potestad no puede suponer la alteración de los resultados electorales. Expresado en otros términos, la convocatoria al proceso electoral interno (que está a cargo del Tribunal Electoral Nacional) debe determinar si es que se ejercerá o no la potestad de designación directa. Si es que se opta por dicho ejercicio, ya en la convocatoria debe dejarse pre-establecido cuáles serán los cargos o ubicaciones que serán ocupados por "*designación directa*" y no "*por elección interna*", con lo cual, la precisión del "*orden de los candidatos*" debe ser interpretada como la potestad del Presidente de determinar qué candidato va a cuál de los cargos o ubicaciones no sometidas a elección.

Ahora bien, ¿qué ocurre si la designación directa se efectúa como consecuencia de la renuncia, expulsión o imposibilidad de los candidatos electos en proceso interno? Piénsese en el supuesto que renuncien dos candidatos: ¿el Presidente podría disponer que los candidatos electos suban y los designados necesariamente vayan al final de la lista y defina el orden de estos?, ¿el Presidente podría disponer que los candidatos designados ocupen necesariamente las mismas ubicaciones que los candidatos electos en procesos internos pero que, posteriormente, renunciaron?

Una interpretación a favor de la optimización de la democracia interna conllevaría a que dicho precepto normativo estatutario se interprete en el sentido que el Presidente tiene la potestad para precisar qué candidato ocupa cuál candidatura, la cual debe estar previamente establecida (esto es, antes de la elección), siendo que, de efectuarse la designación directa como consecuencia del retiro, renuncia o imposibilidad de un candidato electo, para respetar los resultados del proceso, la designación directa debería ejercerse única y exclusivamente para las últimas ubicaciones de la lista de candidatos y, dentro de ese marco, el Presidente podrá precisar qué candidato designado ocupa cuál lugar libre o disponible en la lista definitiva.

Otro elemento que amerita resaltar es que los miembros del Tribunal Nacional Electoral así como de los Tribunales Especiales deben ser

afiliados. Efectivamente, el artículo 59 del Estatuto establece de manera expresa en su último párrafo, respecto del Tribunal Nacional Electoral, que sus *"(…) miembros serán elegidos por el Congreso Nacional* ***entre los afiliados que gocen de sólida reputación y reconocida solvencia moral.*** *En la medida de lo posible, por lo menos unos de sus miembros deberá ser abogado*" (Énfasis agregado). Por su parte, con relación a los Tribunales Electorales Especiales, se indica en el artículo 62 que "*El Tribunal Electoral Nacional designa a los tres (03) miembros titulares y dos (02) suplentes que conformarán los Tribunales Electorales Especiales* ***entre los afiliados a la organización política*** *que gocen de sólida reputación y reconocida solvencia moral, conforme al respectivo Reglamento Electoral*" (Énfasis agregado).

Con relación a los miembros del Tribunal Nacional Electoral es preciso destacar también que el Estatuto prevé la figura de los miembros suplentes, ello con la finalidad de facilitar la continuidad en el desarrollo de las funciones de dicho organismo electoral. En estricto, el artículo 60 dispone que "*Los miembros suplentes sustituyen a los titulares en casos de fallecimiento, renuncia, incapacidad, impedimento o renuencia a cumplir con la función encomendada.* ***Esta disposición es aplicable al Tribunal Electoral Nacional y a los Tribunales Electorales Provinciales y Distritales***" (Énfasis agregado).

Adviértase que la norma estatutaria no solo contempla la figura de los suplentes, sino también regula los supuestos en los cuales estos puedan integrar los respectivos tribunales electorales.

En lo que se refiere a los procesos de elección de cargos directivos, el Estatuto contempla que la presentación de candidaturas y la elección sea por lista completa, descantándose la posibilidad de que se sometan a elección, de manera individualizada, determinados cargos directivos, sea del alcance territorial que fuese (artículo 72).

Asimismo, es preciso indicar que la regulación específica de los requisitos para ser candidato a cargo directivo es remitida al Reglamento, debido a que indica que "*Quienes postulan a los cargos directivos de la Organización Política, deben reunir los requisitos que señale el reglamento correspondiente. El candidato deberá ser mayor de edad, tener el pleno uso de sus capacidades civiles, no tener impedimentos y haber cumplido las disposiciones del Estatuto*".

Por su parte, con relación al periodo de duración de los cargos directivos, el Estatuto prevé que el Presidente es elegido por un periodo de cuatro (4) años, permitiéndose la reelección inmediata (artículo 38). Por el mismo periodo se dispone la duración del cargo de la Secretaría Genera Nacional, permitiéndose también la reelección indefinida (artículo 40); lo mismo ocurrirá con las demás secretarías y sub-secretarías nacionales (artículo 44), las secretarías provinciales (artículo 48), y las secretarías distritales (artículo 52).

5.3. Acción Popular

Acción Popular regula la democracia interna en el Título Cuarto, denominado "*Régimen Electoral*", el mismo que se encuentra distribuido en tres capítulos: disposiciones generales (artículos 41 al 50), elecciones de dirigentes (artículos 51 al 59) y elecciones a cargos públicos electivos (artículos 60 al 65).

Con relación al capítulo que contiene las disposiciones generales, cabe destacar que el artículo 43 establece como regla general que "*las elecciones de dirigentes y candidatos (as) se realizan mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los (las) afiliados (as)*", es decir, acoge la modalidad prevista en el literal *b)* del artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas (en su redacción vigente hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, modalidad que se conserva para elegir candidatos a los

cargos de regidores y consejeros regionales, en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas).

Y es que si bien en el propio artículo 43 se indica que "*También podrá optarse por cualquiera de las otras modalidades previstas en la Ley de Partidos Políticos,* ***según disponga el Plenario Nacional***" (énfasis agregado), y el artículo 62 establece que el Plenario Nacional decidirá, en cada caso, la modalidad de elección de candidatos a emplearse, entre las tres previstas en el artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas; no puede desconocerse que, salvo decisión expresa distinta por parte del citado Plenario Nacional, la modalidad a aplicarse es la directa y cerrada, es decir, la que implica el voto directo, libre, igual y secreto, de los afiliados.

Otro aspecto resaltante, siempre dentro del capítulo sobre disposiciones generales, es que la citada organización política establece no solo la cuota de género tanto para las listas de candidatos a cargos públicos electivos (lo que no supone más que el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes electorales) como para cargos directivos, sino que también establece un mandato que favorezca no solo el derecho de participación, sino también de representación política, de las mujeres, en los cargos públicos electivos (candidaturas de elección popular). Efectivamente, el artículo 46 establece en su segundo párrafo que "*En las listas de candidatos (as) a cargos públicos electivos, como una forma de promover la elección de mujeres, se establece mandato de posición, de manera que se las ubique en puestos con posibilidad de ser elegidas*".

También se debe destacar que el Estatuto de Acción Popular dispone que el Comité Nacional Electoral deba solicitar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jurado Nacional de Elecciones la asistencia técnica y la supervisión respectivamente (artículo 45). ¿Por qué es importante resaltar ello? Porque la legislación estatal vigente hasta la dación de la Ley N° 30998 disponía que la asistencia técnica era opcional (en estricto lo seguirá siendo, para el caso de la elección de cargos directivos), siendo que en el presente caso es la propia organización política la que se auto-impone el deber de

contar con dicha asistencia, así como de solicitar la supervisión del Jurado Nacional de Elecciones, pese a que la Ley de Organizaciones Políticas no hacía referencia literal a ello, sino solo a la asistencia de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Definida la modalidad de elección, corresponde identificar a qué órgano partidario se le asigna la atribución de designar directamente candidatos. La respuesta se encuentra en el último párrafo del artículo 62 del Estatuto, que dispone que "*Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano inmediato superior competente (Plenario Nacional, Convención Regional o Departamental o Convención Provincial) de acuerdo al ámbito de la circunscripción electoral. El Comité Nacional Electoral establece el procedimiento de designación*".

Por otro lado, si bien no se establece expresamente la regla o requisito de que solo pueden ser candidatos los afiliados a Acción Popular[168], sí existen impedimentos para postular, tanto a cargos directivos como a candidaturas de elección popular, cuando se trata de militantes. Así, se prohíbe la participación de afiliados que tengan sanciones disciplinarias, así como de afiliados cesados por ausencias injustificadas o por incumplimiento de sus funciones, para el periodo inmediato siguiente (artículo 47).

El estatuto de Acción Popular contempla también normas conducentes a favorecer la alternancia en el poder, ya que prohíbe la reelección inmediata en el mismo cargo y la continuidad de periodos, aunque en cargos distintos, en un mismo órgano. En efecto, el segundo párrafo del artículo 47 dispone lo siguiente:

---

[168] Tan es así que, por ejemplo, el artículo 63 del Estatuto de Acción Popular señala lo siguiente:

> "***ARTÍCULO 63: REQUISITOS PARA POSTULAR***
> *Quienes postulen para ser nominados como candidatos(as) deberán cumplir con los requisitos que apruebe el Plenario Nacional a propuesta del Comité Nacional Electoral, para adecuar el Reglamento General de Elecciones a la legislación electoral y de partidos políticos que se encuentre vigente,* ***señalando además los requisitos y mecanismos para la nominación de candidatos (as) no afiliados (as) que invite el partido***" (Énfasis agregado).

*"**ARTÍCULO 47: IMPEDIMENTO PARA POSTULAR***

[…]

Los (las) dirigentes no pueden ser reelegidos (as) al mismo cargo en periodos consecutivos; asimismo, en una misma lista de candidatos no puede haber más del veinte por ciento (20%) de candidatos (as) que hayan sido dirigentes en el mismo órgano durante el periodo que concluye".

En lo relativo al capítulo segundo, sobre la elección de dirigentes, se reafirma la prohibición de reelección inmediata en el mismo cargo. Asimismo, se establece como requisito de candidatura la antigüedad en la afiliación, exigencia que temporalmente varía en función del alcance territorial del cargo directivo (artículo 52[169]), conforme se aprecia del siguiente cuadro:

Cuadro 11

Antigüedad en la afiliación exigida en el estatuto de Acción Popular para acceder a cargos directivos

Cargo directivo	Antigüedad en la afiliación
Secretaría General Distrital	1 año.
Secretaría General Provincial Vicesecretaría General Provincial de Política	2 años
Secretaría General y Vicesecretaría General Regional, Departamental o Metropolitana de Política	3 años
Dirigentes Nacionales	4 años
Secretaría General Nacional y Vicesecretaría General Nacional[170]	6 años

Elaboración propia

[169] Con relación al requisito de antigüedad en la afiliación, el artículo 52 refiere que los Comités de Acción Política de la Juventud tienen en su reglamento un régimen especial sobre el requisito de antigüedad para postular a sus cargos directivos.

[170] Adicionalmente al requisito de la antigüedad en la afiliación, el artículo 52, numeral 5, establece los requisitos de ejercicio durante cuatro (4) años en otros cargos directivos y, de dos (2) años como dirigente nacional, departamental o provincial.

Un elemento que amerita ser resaltado respecto del estatuto del partido político Acción Popular es que regula la convocatoria y el periodo en el que pueden realizarse los procesos internos de elección de cargos directivos. El artículo 53 establece que la convocatoria es realizada por el Comité Nacional Electoral con una anticipación no menor de ciento cincuenta (150) días calendario a la fecha del vencimiento del mandato del Comité Ejecutivo Nacional, debiendo concluir necesariamente treinta (30) días calendario antes de dicha fecha. Asimismo, señala que el proceso electoral tiene una duración máxima de cuatro (4) meses.

Asimismo, cabe resaltar el hecho que el Estatuto prevé la posibilidad de que se realicen elecciones internas complementarias, tanto para el caso de cargos directivos como de candidatos de elección popular.

Por su parte, con relación al periodo de duración de los cargos directivos, este es fijado en dos (2) años, pudiendo este extenderse como máximo y de manera excepcional, por seis (6) meses (artículo 55[171]).

Finalmente, con relación al Comité Nacional Electoral es preciso indicar que el Estatuto contempla el requisito de afiliación. Incluso exige un mínimo de antigüedad en la afiliación. Específicamente, el artículo 132 del Estatuto de Acción Popular dispone lo siguiente:

[171] El artículo 55 del Estatuto indica lo siguiente:
*"**ARTÍCULO 55: PERIODO DIRIGENCIAL Y PRÓRROGA***
***Los (las) dirigentes que integran los órganos ejecutivos son elegidos (as) para un periodo de dos (2) años**. A pedido del Comité Nacional Electoral, en circunstancias excepcionales que impidan la oportuna realización del proceso electoral, el Plenario Nacional, con el voto conforme de no menos de dos tercios de sus miembros asistentes, **podrá acordar la prórroga del mandato del Comité Ejecutivo Nacional por un plazo máximo de seis (6) meses**. Una vez aprobada esta prórroga, se hace extensiva a los demás órganos ejecutivos del partido, por el mismo periodo otorgado al Comité Ejecutivo Nacional" (Énfasis agregado).*

> "**ARTÍCULO 132: CONFORMACIÓN DEL COMITÉ NACIONAL ELECTORAL**
> El Comité Nacional Electoral está conformado por tres (3) miembros titulares elegidos (as) por el Plenario Nacional, **entre los (las) afiliados (as) que gocen de sólida reputación personal y reconocida solvencia moral, cuenten con un mínimo de cuatro (4) años de militancia ininterrumpida y hayan ejercido durante dos años otros cargos directivos** o tengan experiencia en materia electoral y estén al día en el pago de sus cuotas ordinarias; de preferencia uno (a) de sus miembros debe ser abogado (a)" (Énfasis agregado).

En adición a lo expuesto, se debe mencionar que Acción Popular le confiere vocación de permanencia a su Comité Nacional Electoral, puesto que elige a sus miembros por un periodo de tres (3) años, previendo una renovación parcial anual (artículo 133); siendo que también contempla la figura de los miembros suplentes (artículo 132).

5.4. Alianza para el Progreso

La regulación de la democracia interna de la referida organización política se encuentra en la Sección IV de su estatuto, denominada "*Régimen Electoral*", la cual comprende tres (3) artículos, relativos a los principios que orientan sus procesos electorales internos (artículo 66) y a las modalidades de elección, tanto para cargos de elección popular (artículo 67) como de autoridades partidarias (artículo 68).

En lo relativo a las modalidades de elección de candidatos cargos de elección popular (artículo 53), se advierte que si bien la regla lo constituye la modalidad de elección a través de delegados, el parámetro para decidir no solo la modalidad de elección (cómo se elige) sino también a los votantes (quiénes eligen) lo constituye el alcance territorial del cargo, conforme se advierte del siguiente cuadro:

Cuadro 12

Determinación de electores en procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos prevista en el estatuto de Alianza para el Progreso

Candidatura sujeta a elección	Norma estatutaria	Modalidad de elección	Electores
Alcalde y regidores distritales y de centro poblado	Artículo 67, numeral 1	Elecciones internas cerradas	Integrantes del Comité Político Partidario correspondientes a la circunscripción electoral.
Alcaldes y regidores provinciales	Artículo 67, numeral 2	Elección por delegados	Delegados Distritales correspondientes, que en este caso son los candidatos a alcaldes distritales de la circunscripción respectiva
Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales	Artículo 67, literal 3	Elección por delegados	Delegados Provinciales correspondientes, que en este caso son los candidatos a Alcaldes Provinciales de la circunscripción respectiva.
Presidente, vicepresidentes de la República, Representantes al Congreso y al Parlamento Andino	Artículo 67, numeral 4	Elección por delegados	Delegados Regionales, que en este caso son los Representantes Políticos Regionales

Elaboración propia

En adición a ello, es preciso indicar que el artículo 67 del estatuto de Alianza para el Progreso establece la modalidad de presentación de candidaturas: listas completas. Es decir, no se admiten en los procesos de democracia interna de elección de candidatos, las candidaturas individuales. Asimismo,

otorga un "*premio a la mayoría*", ya que otorga a la lista ganadora no la mitad más uno (como ocurre con las elecciones municipales), sino un porcentaje fijo: 70%, siendo que el 30% restante se distribuye en función de la cifra repartidora.

Así se prevé en el penúltimo párrafo del citado artículo 67, lo siguiente:

> "**Artículo 67. Modalidad de elección para cargos de elección popular**
> […]
> La elección se desarrolla por listas completas, proclamándose como ganador a la lista que obtuvo la mayor cantidad de votos, pero se designa sólo al 70% de sus integrantes en el orden propuesto, el restante 30% se completa aplicando la cifra repartidora entre las demás listas intervinientes. En estos casos el cálculo de la cifra repartidora y la integración de la lista lo hace la Dirección Nacional Electoral – DINAE, pudiendo seleccionar entre los candidatos postulados a quienes permitan cumplir las cuotas electorales de ley".

Ahora bien, resulta necesario precisar que cuando se hace referencia a "*lista completa*", el Estatuto no alude a la lista de candidatos final o definitiva a cargos de elección popular, sino a las candidaturas que son sometidas a proceso de democracia interna.

Y es que no se debe perder de vista que existe en la legislación vigente la posibilidad de que se designen directamente candidatos, es decir, el órgano que así lo prevea el Estatuto designe un porcentaje de la lista de candidatos a cargos de elección popular. De ahí que el numeral 6 del artículo 25 del Estatuto contempla como una de las funciones del Presidente, "*Designar conjuntamente con la Dirección Ejecutiva Nacional (DEN) hasta 1/4 (una cuarta parte) del total de los candidatos a cargos de elección popular. No se considera en este porcentaje a los candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales*".

Otro aspecto que amerita ser destacado es que el propio Estatuto alude a la modalidad de elección por voto electrónico no presencial, al establecer que

"*El mecanismo de ejercicio del voto podrá ser con participación presencial del afiliado en el centro de votación o por vía electrónica presencial o no presencial*".

Finalmente, un aspecto no menos importante que amerita resaltar en lo que se refiere al proceso de democracia interna de elección de candidatos a cargos de elección popular, es la procedencia o "*legitimidad*" de quienes eligen.

Como se puede apreciar del cuadro anterior, solo son elegidos bajo la modalidad de elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, los candidatos a los cargos de alcaldes y regidores distritales. Los candidatos a los demás cargos (entiéndase, a los cargos de alcaldes y regidores provinciales; gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales; presidente, vicepresidentes y congresistas de la República), son elegidos a través de delegados elegidos por los órganos partidarios.

En el caso de las elecciones de candidatos por delegados, se debe considerar lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas hasta antes de la publicación de la Ley N° 30998, que establecía lo siguiente:

> "**Artículo 27. Elecciones de delegados integrantes de los órganos partidarios**
> Cuando la elección de candidatos y autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza conforme con la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24, **los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber sido elegidos para cada proceso electoral por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, conforme a lo que disponga el estatuto**" (Énfasis agregado).

Precepto normativo que no sería respetado en el caso de la elección de los candidatos a Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros Regionales, ya que de acuerdo a lo previsto en el numeral 3 del artículo 67 del Estatuto de

Alianza para el Progreso, estos son elegidos "*con participación de los Delegados Provinciales correspondientes, que* ***en este caso son los candidatos a Alcaldes Provinciales de la circunscripción respectiva***" (Énfasis agregado).

Efectivamente, los candidatos a alcaldes provinciales, así como a regidores provinciales, son elegidos también bajo la modalidad prevista en el literal c) del artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas (en su redacción vigente hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, modalidad que se conserva para elegir candidatos a los cargos de regidores y consejeros regionales, en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas); es decir, son elegidos también por delegados. En ese sentido, la elección de los candidatos a cargos regionales no cumplía con lo previsto en la referida Ley hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, ya que los "*delegados*" no eran elegidos por el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.

Habiéndose absuelto las interrogantes sobre ¿quién elige?, ¿para qué se elige? y ¿cómo se elige?, cabe aún formularse una interrogante adicional: ¿a quiénes se elige?

Dicha pregunta está íntimamente ligada a la afiliación. Si es que no se opta por una modalidad de elecciones internas abiertas, en la que se involucra a la ciudadanía en general en el proceso eleccionario (en calidad de votante), ¿cabe elegir a un ciudadano no afiliado? Al no existir una norma en la Ley de Organizaciones Políticas (hasta antes de la dación de la Ley N° 30998, que sí exige afiliación para determinadas candidaturas[172]), que prohíba o limite la

---

[172] En estricto, la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, incluye el artículo 24-A en la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", con la fórmula normativa siguiente:

> *"**Artículo 24-A. Candidatos en elecciones primarias***
> ***Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria**. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura individual. La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición. (…)"* (Énfasis agregado).

participación de personas no militantes para ser candidatos por una organización política, cabría formularse la interrogante sobre si es que se encuentra prevista, a nivel estatutario, alguna regla en dicho sentido.

Así, se aprecia que el Estatuto de Alianza para el Progreso no contempla en su estatuto, una regla de carácter general que establezca que solo pueden participar en procesos de elecciones internas, los afiliados. Sin embargo, sí se contempla una de carácter excepcional y para el caso de la elección de candidatos a alcaldes y regidores distritales, en aquellas circunscripciones en donde no exista un comité distrital.

Efectivamente, el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 67 del estatuto de Alianza para el Progreso establece lo siguiente:

> "**Artículo 67. Modalidad de elección para cargos de elección popular**
> Las elecciones internas para candidatos a cargos públicos, en representación de nuestro Partido, se realizarán bajo las siguientes modalidades:
> 1. Tratándose de candidatos a cargos de Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales Distritales o de Centros Poblados, se realizarán por la modalidad prevista en el inciso b) del artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas, es decir con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto, de los afiliados válidos integrantes del comité político partidario correspondiente a la circunscripción electoral donde se ha de realizar la elección.
> De no existir comité distrital, el proceso electoral interno se efectuará en el Comité Político Regional o Provincial bajo cuya jurisdicción se encuentre el Distrito o Centro Poblado en el cual se han de realizar elecciones, **con participación de listas integradas por afiliados activos que residan en la localidad donde se ha de efectuar** y por la modalidad señalada precedentemente" (Énfasis agregado).

Por su parte, respecto a las modalidades de elección de autoridades partidarias, un primer elemento que debe resaltarse es que no todos los cargos de autoridad al interior de Alianza para el Progreso son pasibles de elección. Efectivamente, el artículo 68 del Estatuto regulan como se eligen: a) los responsables políticos y los integrantes de las Secretarías de los comités políticos partidarios de nivel distrital, b) los responsables políticos y los integrantes de las Secretarías de los comités políticos partidarios de nivel

provincial, y c) los responsables políticos y los integrantes de las Secretarías de los comités políticos partidarios de nivel regional. Es decir, no se somete a una "*elección*" de los cargos directivos de alcance nacional, ello pese a que el artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas establece que la "*elección de autoridades*" debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la organización política, lo que implica que sus autoridades debieran ser elegidas.

Entre los cargos de alcance nacional se encuentra, por ejemplo, el de Presidente del Partido, que es elegido por la Dirección Ejecutiva Nacional. Otro ejemplo lo constituye la propia Dirección Ejecutiva Nacional, que está compuesta por: el Presidente del Partido, el Secretario Ejecutivo Nacional, el Secretario Nacional de Organización Partidaria, el Secretario Nacional de Políticas Públicas, el Secretario Nacional de Coordinación Territorial, el Tesorero, el Personero Legal Nacional Titular – o en su ausencia por el Personero Legal Nacional Alterno –, el Gerente General, el Director de Comunicaciones y otros miembros que designe directamente la Presidencia.

Al respecto, es preciso recordar que el Presidente del Partido es el que, según lo previsto en el artículo 25 del Estatuto, es quien designa al Tesorero, al Personero Legal Nacional, al Personero Nacional Técnico, al Director Nacional de Control Interno (DINCI), al Gerente General, al Director de Comunicaciones y al Jefe de la Oficina de Informática. Es decir, cuatro (4) de los nueve (9) miembros de la Dirección Ejecutiva Nacional son designados directamente por el Presidente del Partido, quien también integra dicha Dirección.

A ello habría que agregar que los otros miembros de la Dirección Ejecutiva Nacional son designados por esta, ya que a propuesta del Presidente del Partido designa al Secretario Ejecutivo Nacional, al Secretario Nacional de Organización Política, al Secretario Nacional de Políticas Públicas y al Secretario Nacional de Coordinación Territorial.

La situación descrita permite sostener que aunque se trate de dos órganos distintos [entiéndase, la Presidencia y la Dirección Ejecutiva Nacional], es el Presidente del Partido el que tiene el control de ambos, lo que favorece a su reelección inmediata e indefinida, ya que es la Dirección Ejecutiva Nacional la que elige al Presidente, siendo este último el único cargo en el cual se prevé la reelección indefinida; los demás cargos solo pueden reelegirse por dos periodos consecutivos, es decir, solo pueden ser re-reelegidos (artículo 19).

En lo que se refiere al periodo de duración del mandato representativo de los cargos partidarios, el mismo se encuentra diferenciado. Efectivamente, mientras la Presidencia y la Direcciones Nacionales (entre ellas, la electoral, lo que evidencia que la organización política la considera como parte de su estructura orgánica permanente) tiene una duración de cuatro (4) años, los responsables de las secretarías nacionales son elegidos por un periodo de tres (3) años, y los responsables políticos y secretarios de los comités políticos en sus distintos niveles e, incluso, los integrantes de los organismos electorales descentralizados, son elegidos por dos (2) años (artículo 19).

Adicionalmente, es preciso resaltar que el Estatuto de Alianza para el Progreso no exige de manera expresa afiliación previa ni antigüedad en la misma, para acceder a cargos directivos partidarios. Ello solo se aprecia para el caso de los denominados órganos autónomos, como la Dirección Nacional de Disciplina (artículo 58) y la Dirección Nacional de Electoral (artículo 62).

5.5. Democracia Directa

La democracia interna de la referida organización política se encuentra regulada en la Sección III de su Estatuto, denominada "*Democracia interna y participación electoral*" (artículos 80 al 84).

En lo que se refiere a la elección de candidatos, pese a la denominación de la organización política, esta no acoge la modalidad de elecciones abiertas, esto es, aquella en la que intervienen tanto afiliados como la ciudadanía en general.

Efectivamente, el artículo 83 del Estatuto dispone que para los casos de la elección de candidatos a cargos de alcaldes y regidores, así como gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, además del cargo de congresista; la modalidad aplicable será la del voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados del Comité Provincial correspondiente; mientras que para los candidatos a cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, así como representantes peruanos ante el Parlamento Andino, la modalidad aplicable será la de elección por delegados.

Respecto a la elección de candidatos a los cargos de alcaldes y regidores provinciales y distritales, atendiendo a la generalidad de la regla, surge la interrogante sobre qué ocurre en aquellas circunscripciones en las cuales no exista un comité provincial. ¿Cuál sería la modalidad que debería aplicarse? Si se decide mantener la modalidad de elección por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, ¿qué afiliados deberían votar? Una alternativa es que se establezca que voten, más allá de que no exista comité, los afiliados que consignen en su Documento Nacional de Identidad un domicilio ubicado dentro de la circunscripción provincial correspondiente; sin embargo, ¿qué ocurriría si en una provincia no existe ningún afiliado?.

Incluso podría sostenerse que dicha interrogante no solo surgiría para el caso de la elección de candidatos a cargos de alcance municipal, sino también regional, ya que es preciso recordar que ni siquiera para la constitución de organizaciones políticas se exige que estas cuenten con comités en todos los departamentos del país, toda vez que el artículo 8 de la

Ley de Organizaciones Políticas dispone que "*Los partidos políticos, al momento de su inscripción, deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en* ***no menos de cuatro quintos (4/5) de los departamentos del país y en no menos de un tercio (1/3) de las provincias***" (Énfasis agregado).

En lo que se refiere a la forma de presentación de candidaturas, la organización política Democracia Directa dispone que estas se presenten en lista completa, no habilitándose, por tanto, la presentación de candidaturas individuales.

Con relación a la interrogante sobre a quiénes se elige (o puede elegir) en un proceso de democracia interna de elección de candidatos; si bien no existe un mandato expreso y directo que establezca que solo pueden ser candidatos los afiliados a la organización política Democracia Directa; una interpretación a contrario de la regulación de la potestad del órgano partidario para efectuar la designación directa de hasta la cuarta parte de la lista de candidatos, permite concluir que sí constituye un requisito para ser parte de una elección interna de candidatos, el ser afiliados.

Efectivamente, el numeral 10 del artículo 44 del Estatuto otorga al Consejo Directivo Nacional (adviértase que no se confiere la atribución al Presidente de la organización política, órgano partidario no previsto en Democracia Directa) la atribución para:

> "**Artículo 44. Funciones y atribuciones del CDN**
> Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo Nacional:
> […]
> 10. Invitar, de acuerdo con la Ley **a ciudadanos no afiliados** a la Organización, **hasta el número que la Ley faculta**, para ocupar candidaturas a cargos de elección popular, en representación de este partido, siempre que sus atributos personales, éticos e intelectuales así lo justifiquen" (Énfasis agregado).

Considerando que la Ley de Organizaciones Políticas alude a designación directa, podría interpretarse que solo pueden ser electas como candidatas

las personas que se encuentren afiliadas, y solo pueden ser designadas las ciudadanas no afiliadas. La lógica de dicha interpretación radicaría en que un afiliado tiene mayores posibilidades de ser electo candidato en un proceso de elección interna porque quienes votan son, precisamente, afiliados. Asimismo, podría alegarse que tal interpretación se sustenta en la necesidad de evitar cualquier posibilidad que se transgreda o no respete la voluntad expresada por los afiliados y se designe directamente como candidato a un afiliado o ciudadano no afiliado que, habiendo participado en una elección interna, perdió.

Por su parte, respecto a la elección de cargos orgánicos (directivos) se identifica que se utiliza el mismo mecanismo que para el caso de la elección de candidatos, toda vez que para los directivos de la organización, a nivel provincial y regional, se realizarán mediante la modalidad de elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados de los Comités Provinciales de sus respectivas circunscripciones, según sea el caso de directivos de nivel regional o provincial; y para el caso de los directivos nacionales, se dispone que estos sean elegidos por la suma de todos los representantes de cada Comité Provincial que existan en todo el país, quienes constituirán la Asamblea Nacional de Carácter Electoral (ANCE) (artículo 84).

Es preciso indicar que la elección de cargos directivos también se da mediante la figura de la presentación de listas completas.

Asimismo, con relación a los cargos directivos, el Estatuto no dispone de manera expresa el requisito de afiliación y antigüedad en la misma para ocuparlos (entiéndase, los cargos directivos); sin embargo, sí se prevé el requisito de afiliación para el caso de organismos autónomos, tales como la Comisión de Control y Disciplina (artículo 69) y el Comité Electoral Nacional y sus respectivos Órganos Electorales Descentralizados (artículo 72). Situación distinta se presenta con la Comisión Política y la Comisión Técnica de Planificación y Desarrollo, en cuyos casos se admite expresamente la

posibilidad de que esté integrada por "*amigos*" o por "*invitados*" (artículos 75 y 76).

Por otra parte, siempre dentro del marco de los procesos internos de elección de directivos, se tiene que el Estatuto no limita de manera expresa la reelección, pero sí establece una duración diferenciada de los cargos directivos, en función del alcance territorial de tales cargos. Efectivamente, el numeral 1 del artículo 21 del Estatuto dispone lo siguiente:

> "**Artículo 21°.- *DISPOSICIONES COMUNES***
> La integración y funcionamiento de los órganos deliberativos de la Organización se regirán por las siguientes disposiciones:
> 1. La duración en los cargos directivos tendrán la siguiente vigencia:
> a) **Cuatro años** para los integrantes del Consejo Directivo Nacional, el Comité Electoral Nacional y la **Comisión de Control y Disciplina**.
> b) **Tres años** para los integrantes de los Consejos Directivos Regionales, de los Consejos Directivos Provinciales, de los Consejos Directivos Distritales y de las **Comisiones de Planes de Gobierno**.
> c) **Dos años** para el Representante Legal, la Comisión Política y la Comisión Técnica de Planificación y Desarrollo.
> d) Para los casos de las Comisiones Electorales y las Temporales, **su vigencia será durante el tiempo que dure las actividades específicas**." (Énfasis agregado).

Adviértase que, de acuerdo con el Estatuto, el Comité Electoral Nacional tiene la condición de órgano permanente dentro de la estructura orgánica de la organización política, otorgándosele a sus miembros el periodo de duración del mandato más amplia. Asimismo, es preciso resaltar que también se atribuye dicho periodo a la Comisión de Control y Disciplina.

5.6. El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

La democracia interna de la referida organización política se encuentra regulada en el Título VII de su Estatuto, denominada "*De las elecciones y los mecanismos de transparencia en la gestión del Partido*" (artículos 65 al 67).

Sin embargo, dicha parte del Estatuto se circunscribe e incide únicamente en el proceso de elección de autoridades partidarias.

Efectivamente, el artículo 65 regula la obligación de los órganos de dirección del partido de levantar actas de sus reuniones, el artículo 66 regula la elección de autoridades partidarias y el artículo 68 versa sobre el deber de difundir las posiciones y tesis políticas y programáticas de la organización política.

En lo que se refiere a la elección de autoridades partidarias, el artículo 66 del Estatuto dispone lo siguiente:

> "**Artículo 66.** El mecanismo de elección de autoridades partidarias, que comprenden a las direcciones de los Comités Distritales, Provinciales, Regionales y Nacionales será mediante el voto universal y directo de los militantes inscritos en los padrones afiliados.
> La elección de Representantes Legales, Personeros y Tesoreros se regirá por lo establecido en el presente artículo, salvo lo precisado en los artículos 42 y 59, así como en lo demás descrito en este capítulo.
> Las elecciones nacionales serán realizadas, por voto secreto, en todo el país, en un único y mismo día, de acuerdo con el calendario electoral aprobado. El proceso electoral será conducido por el Comité Electoral Nacional".

De lo descrito en dicho precepto normativo resalta que se someten a elección los cargos directivos de todos los niveles y que el mecanismo de elección permite la participación directa de todos los afiliados, es decir, no se opta por la modalidad de elección por delegados.

Otro aspecto destacable en el extremo de la regulación de los cargos directivos, es que el Estatuto del Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad regula la revocación de tales cargos, ya que el artículo 68 expresamente dispone que "*Todos los cargos de dirección del Partido son revocables*", para lo cual se requiere del voto del 50% más uno de los integrantes de la instancia que lo eligió y una sustentación de las condiciones por las cuales se pide la revocatoria (artículo 69).

Asimismo, es preciso mencionar que el artículo 23 del Estatuto establece que no procede la reelección inmediata en el cargo de Coordinador nacional, regional, provincial, distrital o sectorial; y que en caso de los cuerpos directivos (entiéndase, órganos colegiados), solo procede la relección hasta por un máximo de las dos terceras partes del total de sus miembros. Además, se identifica que para evitar un manejo "*familiar*" al interior de la organización política, en el mismo artículo del Estatuto se ha dispuesto expresamente lo siguiente:

> "*Los integrantes de los organismos de dirección nacional señalados en el presente artículo no podrán tener relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o relación por razón de matrimonio*".

Con relación al citado precepto normativo corresponde indicar, además, que regula el periodo de duración del mandato de los cargos directivos, al establecer que para el caso de los cargos nacionales dicho periodo no podrá exceder de tres (3) años y para los cargos regionales, provinciales y distritales, de dos (2).

De otro lado, corresponde indicar que no se encuentra en el Estatuto una norma que prevea de manera expresa y directa el requisito de afiliación o antigüedad en la afiliación para ser candidato a un cargo directivo o ser miembro del organismo electoral nacional. No obstante, sí existen límites en el número de cargos que puede ocupar un militante, ya que el último párrafo del artículo 23 señala que "*Un militante no podrá ser elegid a más de dos cargos de dirección internos; de tener un cargo de representación popular, solo podrá tener un (1) cargo de dirección interno*".

Ahora bien, ¿qué ocurre con los procesos de democracia interna de elección de candidatos? En lo que se refiere a la modalidad de elección, se tiene que el segundo párrafo del artículo 67 del Estatuto establece que "*Toda responsabilidad de dirección o de representación del Partido o de elección de representantes del Partido a cargos públicos será elegida con la participación de los militantes que tendrán derecho a voto en la designación de los mismos y conforme a lo establecido en el inciso c) del artículo 24 de la Ley N.° 28094*".

Dicho precepto normativo podría generar confusión respecto a cuál será, en estricto, la modalidad de elección que deba utilizarse en los procesos de elección de candidatos, ya que por un lado se alude a la "*participación de los militantes*", lo que implicaría que se acoge la modalidad del voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados; por otro lado se consigna expresamente la modalidad de elección por delegados.

Ahora bien, se debe resaltar que el Estatuto de la organización política establece, aunque sin precisar cómo se materializará ello, la figura del mandato de posición en la conformación de las listas de candidatos. Efectivamente, el artículo 13 establece no solo que "*El Partido promueve que en los organismos de dirección, haya una mayor participación de las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los campesinos, garantizando que el número de mujeres y hombres no sea inferior al treinta por ciento del total y teniendo como objetivo alcanzar la paridad*", sino que también "*Se instituye el mandato de posición para cuestiones de género en las listas a cargos de elección popular*".

Por su parte, con relación a la interrogante sobre si es que se puede elegir como candidatos a ciudadanos no militantes, ciertamente no existe una regla estatutaria que prevea expresamente exija que solo pueden ser candidatos los afiliados a la organización política, no obstante, vía interpretación y aunque ello resultaría discutible, podría concluirse que tal exigencia existe.

Y es que el inciso a) del artículo 40 del Estatuto se establece como una de las atribuciones y funciones de la Comisión Política Nacional, la de "*Dirigir y orientar la política del Partido de manera permanente, incluyendo las disposiciones relativas a la participación en procesos electorales, los requisitos para la postulación de militantes a candidaturas a cargos por elección popular y la facultad establecida en el art. 24 de la Ley de Partidos Políticos referida a la designación de candidatos*".

Bajo ese marco normativo, se puede interpretar que, al facultarse a la Comisión Política Nacional a establecer requisitos de candidatura a los "*militantes*", se ha pretendido señalar que solo estos (entiéndase, los afiliados) pueden ser elegidos en virtud de un proceso de democracia interna, como candidatos; de manera que los ciudadanos no afiliados sí pueden ser candidatos en representación de la organización política, pero para serlo, deben ser designados directamente por la referida Comisión.

El sustento de dicha interpretación radicaría en que resultaría, por decirlo menos, ilógico, que se establezcan mayores requisitos para ser candidato a cargos públicos representativos a un afiliado, que a un ciudadano que no tiene la condición de tal. De esa manera, si se van a regular requisitos o condiciones adicionales para ser candidato en representación de la organización política, aquellas deberían predicarse para cualquiera, no solo para los afiliados. De ahí que podría entenderse que si la regulación va a estar dirigida únicamente a los afiliados, es porque la finalidad objetiva del Estatuto (en estricto, de la organización política) es que solo puedan participar en los procesos electorales internos los afiliados, no así la ciudadanía en general.

No obstante, otra interpretación del artículo 40 del Estatuto consistiría en que, en estricto, lo que se ha pretendido regular, es la facultad de designación directa de los candidatos, es decir, atribuir tal facultad a la Comisión Política Nacional, no así regular o disponer que los ciudadanos no afiliados solo puedan ser designados.

5.7. Frente Popular Agrícola Fía del Perú – Frepap

La democracia interna de la referida organización política se encuentra regulada en el Título VI de su Estatuto, denominado "*De los Procesos de Democracia Interna Partidaria*", el cual consta de tres capítulos: i) elección de cargos directivos (artículos 56 al 61) y ii) elección de candidatos a cargos públicos (artículos 62 al 67).

En lo que se refiere a la elección de candidatos a cargos públicos, se dispone que, valga la redundancia, estos sean elegidos por el Congreso Nacional, de tal manera que podría sostenerse que la modalidad de elección aplicable es la prevista en el inciso c) del artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas (en su redacción vigente hasta la dación de la Ley N° 30998, ya que en virtud de dicha Ley, la citada modalidad se mantiene, pero para determinado tipo de candidaturas y en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas), es decir, la modalidad de elección por delegados. Y es que, aunque no se consigne expresamente dicho precepto normativo, el artículo 62 del Estatuto dispone lo siguiente:

> "**Artículo 62:** La elección de los candidatos de elección popular, son convocados por la Comisión Nacional Electoral y elegidos por el Congreso Nacional, considerando los plazos señalados en la Ley de Partidos Políticos, bajo el principio de representación de las bases, **cuyos dirigentes concurren en calidad de delegados**, así como aquellos que el Estatuto reconoce como miembros del Congreso" (Énfasis agregado).

Por su parte, con relación a qué órgano partidario cuenta con la atribución de designar directamente a los candidatos a cargos públicos representativos, se tiene que el literal d) del artículo 23 del Estatuto se la otorga al Presidente.

Ahora bien, en lo que se refiere a la interrogante sobre a quienes pueden ser elegidos como candidatos a cargos de elección popular, es preciso indicar que el artículo 64 del Estatuto no contempla de manera expresa la obligación

de estar afiliado, sin embargo sí exige la presentación de una declaración jurada de no pertenecer a otro partido político. Esto es, a nivel estatutario no se prevé el requisito de afiliación, aunque el literal f) delega al Reglamento Electoral la potestad para regular requisitos para ser candidato.

Respecto a la forma de presentación de candidaturas, una interpretación a contrario de lo previsto en el artículo 65 del Estatuto permite sostener que sí es posible la presentación de candidaturas individuales[173].

Por su parte, respecto a la elección de cargos directivos, se advierte que para el caso de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional se acoge la modalidad de elección por delegados, siendo el órgano elector el Congreso Nacional, así como ocurre con la elección de candidatos a cargos públicos (artículo 56 del Estatuto). Para el caso de los miembros de los Comités Ejecutivos Departamentales, Regionales, Provinciales y Distritales, la modalidad de elección acogida es la del voto libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados en la respectiva circunscripción (artículo 59).

Es preciso mencionar que, a diferencia de lo que ocurre con los requisitos para ser candidato a un cargo público representativo, para el caso de los cargos directivos el literal a) del artículo 57 del Estatuto contempla expresamente como requisito el tener la condición de afiliado. No solo ello, también se exige contar con antigüedad partidaria, de conformidad con los periodos que fije el Reglamento Electoral.

En adición a lo expuesto, se debe indicar que se le confiere a la Presidencia la atribución de prorrogar el mandato de las autoridades internas del partido hasta por un periodo de seis (6) meses (artículo 58), ello en un contexto en el que los miembros de los comités ejecutivos de alcance regional o municipal son elegidos por un periodo de dos (2) años, así como los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (artículo 42). En el caso del Comité

---

[173] El artículo 65 del Estatuto establece que "*Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, al Parlamento Andino, Consejeros Regionales y Regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa*".

Nacional Electoral, se tiene que sus miembros son elegidos por un periodo de cuatro (4) años (artículo 50); lo mismo ocurre con el Comité Nacional de Disciplina (artículo 54) y la Presidencia (artículo 22).

Por su parte, con relación a los límites a la reelección inmediata de cargos directivos, el artículo 60 del Estatuto dispone que "*Los miembros de los Comités Ejecutivos, a excepción del Presidente, no podrán ser reelegidos en el mismo cargo para el periodo inmediato*".

5.8. Fuerza Popular

En lo relativo al partido político Fuerza Popular se advierte que su regulación normativa específica de la democracia interna se encuentra prevista en el Título V, el mismo que se divide en dos capítulos, uno que tiene por finalidad regular la elección de autoridades partidarias y el otro de candidatos a cargos de elección popular.

Aunque la regulación del procedimiento de elección interna sea derivada a un Reglamento Electoral, se debe reconocer la existencia de reglas precisas y uniformes en torno a la modalidad de elección a emplearse (¿cómo se elige?), así como a las cualidades del candidato (¿a quién se elige?), en concreto, en lo relativo a la afiliación.

Efectivamente, el artículo 76 establece que no es *"[…] requisito indispensable estar afiliado al partido Fuerza Popular*" para ser candidato a dicha organización política. Asimismo, el artículo 77 señala que la elección de candidatos se realizarán *"[…] de acuerdo a lo establecido en el artículo 24, inciso c), de la Ley de Partidos Políticos – Ley N.° 28094 y se usará el sistema de Lista Completa*", no previendo ningún supuesto de excepción o regla especial en función del tipo de autoridad (presidente y vicepresidentes de la República o regionales, ni alcaldes) ni del alcance de la elección (nacional, regional o provincial).

En ese sentido, se advierte que la modalidad de elección a emplearse es la que se realiza a través de delegados, es decir, el mecanismo más restringido o limitativo de la participación directa de los afiliados y ciudadanía en general en lo relativo al derecho al sufragio activo; no obstante, no establecen limitaciones en lo relativo al derecho a ser elegido, por cuanto el íntegro de una lista de candidatos del partido político Fuerza Popular puede estar compuesto por ciudadanos no afiliados.

Con relación a la potestad de designación directa, dicha atribución le corresponde al Presidente, según lo previsto en el artículo 41 del Estatuto. Al respecto, es preciso indicar que el literal g) de dicho artículo también le otorga al Presidente la atribución de *"(…) precisar el orden de los candidatos de dicha quinta parte en la lista correspondiente*".

Por otra parte, en lo relativo a la elección de cargos directivos, Fuerza Popular contempla también disposiciones precisas en sus estatutos, toda vez que indica elementos sustanciales como: a) la convocatoria (artículo 69), b) los cargos sujetos a elección (artículo 70), c) los electores (artículo 70), d) la modalidad de elección para algunos cargos directivos (artículo 70) y e) modalidad de presentación de candidaturas (artículo 71). Además, precisa que resulta viable la reelección de cargos directivos (que se entiende indefinida, ya que no existe una norma que precise el número de reelecciones posibles) y aunque respecto de los requisitos de la candidatura, su regulación es derivada al Reglamento, sí precisa como uno de los requisitos, a nivel estatutario, el pago de las cuotas (artículo 72)[174].

Con relación a la convocatoria, se precisa que la convocatoria se llevará a cabo con 60 días de anticipación. Por su parte, respecto a los cargos directivos que se someten a elección interna y la modalidad de elección, así como los electores, se presente la siguiente regulación:

[174] Es preciso indicar que para ocupar el cargo de miembro del Tribunal Electoral Nacional sí se requiere tener la condición de afiliado, como lo prevé el último párrafo del artículo 58 del Estatuto. Idéntica regla se encuentra para el Consejo Político Consultivo (artículo 68-C).

Cuadro 13

Modalidad y determinación de electores en procesos de elección de autoridades partidarias previstas en el estatuto de Fuerza Popular

Cargo directivo sujeto a elección	Electores	Modalidad o forma de elección
Presidencia Secretarías Nacionales Sub Secretaría General Nacional Mientras del Tribunal Electoral	Congreso Nacional Ordinario	No se precisa
Secretarios Provinciales y Distritales	Afiliados de la respectiva jurisdicción	Voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto.

Adviértase que la norma estatutaria hace referencia, para el caso de los secretarios provinciales y distritales, que estos serán elegidos por los "*afiliados de la respectiva jurisdicción*", no así por los miembros del comité provincial o distrital respectivo. Así, a nivel estatutario se permitiría que el criterio que legitima al elector sería el domicilio, no su pertenencia a un comité partidario en particular.

Con relación a la modalidad de presentación de candidaturas, se establece que estas se presentan por lista completa, es decir, no se admiten candidaturas individuales. Además, establece una cuota de género para la presentación de listas de candidatos a cargos directivos, en el mismo porcentaje previsto en las normas electorales hasta antes de la emisión de la Ley N° 30996 (Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales), para los procesos de elección de autoridades por voluntad popular, cuando señala en su artículo 61, lo siguiente:

> "ARTÍCULO SETENTA Y UNO: ELECCIÓN POR LISTA COMPLETA.- Los Cargos Directivos Nacionales, Provinciales y Distritales, son elegidos bajo la fórmula de lista completa, respetando la cuota de género, que en ningún caso debe ser menor al treinta (30) por ciento de hombres o mujeres".

Finalmente, corresponde resaltar que el artículo 72 del Estatuto establece como regla general que los cargos directivos prevén que el periodo de duración del mandato de los cargos directivos sea de cuatro (4) años, a excepción de lo previsto en el último párrafo del artículo 46. ¿Y qué dispone dicho párrafo? Que "*En caso las renuncias y/o reemplazos sea mayor al 30% de los miembros hábiles del Comité Ejecutivo Nacional se podrá convocar a nuevas elecciones para conformar un nuevo Comité Ejecutivo Nacional, los mismos que asumirán sus cargos al día siguiente de su elección*". Aunque no se indica expresamente, lo que se pretende regular con este párrafo es que dichas nuevas elecciones se efectúan por un periodo de cuatro (4) años, sino hasta que se culmine el periodo representativo de los cargos directivos renunciantes.

5.9. Juntos por el Perú

La democracia interna de la organización política Juntos por el Perú se encuentra regulada en el Capítulo XI de su Estatuto, denominado "*Del Régimen Electoral y de la Democracia Interna*", el cual se encuentra compuesto por cuatro artículos (artículos 60 al 63).

Al respecto, es preciso mencionar que si bien se efectúa una delegación bastante amplia al reglamento electoral de la organización política, el artículo 63 contempla reglas básicas, tanto para el caso de la elección de candidatos como de las autoridades partidarias.

Con relación al proceso de elección de candidatos, el referido artículo 63 establece que será el comité ejecutivo nacional el que determine la modalidad de elección de candidatos. Es decir, la modalidad de elección se definirá no en una norma (el Reglamento Electoral) o por el órgano electoral central (Tribunal Electoral), sino en una decisión de un órgano partidario, se entiende, en cada proceso interno de elección de candidatos a cargos públicos representativos.

Asimismo, se dispone que sea el mismo organismo, es decir, el Comité Ejecutivo Nacional, a propuesta del Presidente de la organización política, el que tendrá la competencia para designar directamente candidatos, dentro del porcentaje que prevea la legislación estatal (literal g, del artículo 63).

Aunque no se encuentra contenida la regla en el capítulo sobre democracia interna, corresponde indicar que el artículo 12 del estatuto establece expresamente que "*Para postular a cargos de elección popular, se requiere cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política y la legislación electoral,* ***no siendo requisito estar afiliado a Juntos por el Perú***" (Énfasis agregado).

Por su parte, en lo que se refiere a la elección de cargos directivos o autoridades partidarias, destaca que, salvo en el caso del Presidente de la organización política, se imponen limitaciones a la reelección inmediata e indefinida, toda vez que se contempla que solo resulta admisible la reelección inmediata solo para un periodo adicional. Únicamente el Presidente de la organización política puede postular a la relección inmediata de manera indefinida (artículo 63).

También se debe mencionar que el Estatuto señala que el periodo de duración de los miembros de los órganos autónomos, específicamente, el Comité Nacional Electoral y el Comité Nacional de Ética y Disciplina, es de cuatro (4) años (artículo 31). Por el mismo periodo se eligen a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (artículo 47). Incluso los personeros y tesoreros son designados por un periodo de cuatro (4) años, como se prevé en el artículo 48 del Estatuto.

Asimismo, corresponde indicar que para ocupar cualquier cargo en los órganos de Juntos por el Perú, no solo se exige afiliación, sino también antigüedad de un (1) año, como se revela de lo previsto en el artículo 12 del Estatuto. Sin embargo, dichas exigencias admiten excepción, ya que dicho

precepto normativo indica que "*Sólo el Comité Ejecutivo del respectivo nivel orgánica, con mayoría calificada de más de la mitad del número total de sus miembros, tiene facultad para exonerar este requisito a pedido de cualquiera de sus miembros*".

5.10. Partido Aprista Peruano

La democracia interna del Partido Aprista Peruano se encuentra regulada en el Título VIII del Estatuto, sin embargo, resulta necesario señalar que dicha regulación es mínima, toda vez que delega al Reglamento General de Elecciones el desarrollo normativo de los procesos electorales internos.

Efectivamente, si bien el artículo 104 alude tanto a la elección de los dirigentes del partido como de candidatos para cualquier elección, se remite a otras normas, como el Reglamento antes mencionado y la propia Ley de Organizaciones Políticas. Así, por ejemplo, respecto de la modalidad, para el caso de los candidatos para cualquier elección popular, el Estatuto no opta por ninguna de las previstas en la Ley de Organizaciones Políticas, sino que se limita a indicar que "*Los candidatos para cualquier elección popular, se regirá por la ley de Partidos Políticos, Ley Orgánica de Elecciones y demás normas concordantes y complementarias sobre la materia*" (artículo 104); siendo que situación similar se presenta en el caso de la elección de los cargos directivos, ya que luego de enunciar las tres modalidades de elección previstas en el artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas (hasta antes de la dación de la Ley N° 30998, ya que ahora las modalidades de elección, para determinadas candidaturas a cargos públicos representativos, se encuentra en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas), se dispone que "*Corresponde a la Comisión Política Nacional determinar la modalidad a emplearse en cada proceso electoral*".

Con relación a la modalidad de elección en los procesos de democracia interna conducente, valga la redundancia, a la elección de candidatos a

cargos públicos, es preciso indicar que el artículo 16 del Estatuto establece que "*La Comisión Nacional de Política dispondrá la modalidad de elección de los candidatos de acuerdo a la ley de Partidos Políticos*"; sin embargo, el mismo artículo prevé que la elección de candidatos a cargos públicos representativos de alcance nacional, se realiza en una Convención Nacional Electoral en la que intervienen "*delegados*", lo que permitiría sostener que, materialmente, se acoge la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24 de la Ley de Organizaciones Políticas (dicha modalidad se encontraba prevista en dicho artículo hasta la dación de la Ley N° 30998, puesto que en virtud de dicha norma, ahora la modalidad citada se encuentra prevista, para determinadas candidaturas, en el artículo 27 de la Ley de Organizaciones Políticas), como se revela a continuación:

> "**Artículo 16. La Convención Nacional Electoral sólo es convocada por el Tribunal Nacional Electoral, para elegir a los candidatos a elección popular, Presidente y Vicepresidentes de la República; Representantes al Congreso de la República y Representantes al Parlamento Andino**, en concordancia con el reglamento nacional electoral.
> **Sólo tienen voz y voto los delegados plenos; los delegados natos y fraternos sólo tienen voz**. Elegidos los delegados plenos la convención se podrá realizar, con no menos de 7 días calendarios de anticipación.
> El Tribunal Nacional Electoral, fijará el número de **delegados plenos por regiones, provincias y distritos cuando corresponda**, según la naturaleza de la convención en cada caso.
> La Comisión Nacional de Política dispondrá la modalidad de elección de los candidatos de acuerdo a la ley de Partidos Políticos" (Énfasis agregado).

¿Pueden ser candidatos a cargos públicos representativos ciudadanos no afiliados al Partido Aprista Peruano? A partir de lo previsto en el artículo 104 del Estatuto es posible concluir que sí, habida cuenta que dicho precepto normativo indica que "***El Partido podrá invitar a personas no afiliadas a ser candidato o candidata a cualquier cargo de elección popular****, previa aprobación de la Comisión Política Nacional* ***para que participen en las primarias de manera democrática****, sin perjuicio de las facultades que la ley otorga para la designación directa*" (Énfasis agregado).

Adviértase, entonces, que los ciudadanos no afiliados no solo podrán ser directamente designados, sino también "*invitados*" a participar en el proceso interno de elección de candidatos.

Con relación a la potestad de designar directamente candidatos, de la revisión del Estatuto no se aprecia que se le confiera expresa y literalmente dicha atribución a un órgano partidario específico; no obstante, a partir de lo dispuesto en el artículo 104 del Estatuto antes citado, podría sostenerse que es la Comisión Política Nacional la que debe "*aprobar*" (lo que podría ser entendido o interpretado como "*decidir*" o "*resolver*") la designación directa de candidatos.

Respecto a la elección de los cargos directivos, a diferencia de lo que ocurre con los candidatos a cargos de elección popular, sí se encuentran regulados los requisitos para ser candidatos a cargos directivos, específicamente en el artículo 106, que establece lo siguiente:

> "***Artículo 106.-*** *Es requisito para postular a cargo dirigencial en todos sus niveles, ser afiliado activo ininterrumpidamente, cumplir con sus obligaciones económicas, registrar probada trayectoria democrática de lucha contra toda dictadura o gobierno usurpador, probada lealtad a los postulados del partido y del pensamiento de Haya de la Torre, sin perjuicio de cumplir estrictamente con los requisitos establecidos por la ley*".

En lo que se refiere al periodo de duración del mandato de los cargos directivos, se aprecia que los secretarios generales son elegidos por un periodo de cuatro (4) años (artículo 35). Por su parte, con relación a la reelección, de la revisión del Estatuto no se evidencia que se establecen límites a ella para ningún cargo directivo.

5.11. Partido Democrático Somos Perú

La democracia interna se encuentra regulada en el Capítulo III del estatuto del Partido Democrático Somos Perú, el mismo que respecto de la modalidad de elección, como regla general, contempla la elección directa cerrada, es decir, aquella que consiste en el voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados (artículos 12 y 16). Únicamente en el supuesto en que la organización política decida constituir una alianza electoral y respecto de los candidatos que integrarán la fórmula presidencial de dicha alianza (no se precisa si se trata únicamente de fórmula presidencia para las Elecciones Generales o comprende, también, la fórmula presidencial para Elecciones Regionales), el estatuto señala que la elección de los mencionados candidatos será realizada en el Congreso Nacional (ordinario o extraordinario).

En lo que se refiere a la designación directa de candidatos, el Estatuto contempla en su artículo 15 que ello es atribución que le corresponde al Presidente de la organización política. Al respecto, se debe mencionar que tal como se encuentra regulada la figura de la designación directa en el último párrafo del artículo 15, podría interpretarse que no se trata, en el caso del Partido Democrático Somos Perú, de una facultad, sino de un mandato.

La redacción del citado precepto normativo permite afirmar que, necesariamente, una cuarta parte del total de candidatos serán designados directamente por la Presidencia del Partido, como se revela a continuación:

> "**Artículo 15.** De las candidaturas sujetas a elección interna. La realización de elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular y la renovación de las autoridades partidarias se realizan de acuerdo a las disposiciones y términos establecidos por la Ley de la materia y las disposiciones del presente Estatuto.
> (…)
> **La cuarta parte** del número total de candidatos a nivel nacional, **será designada** por la Presidencia del Partido, con excepción de los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República que serán necesariamente elegidos".

Si bien no se encuentra regulado dentro de Capítulo III, que tiene por objeto regular íntegramente la democracia interna del Partido Democrático Somos Perú, es preciso mencionar que existen otras disposiciones vinculadas con la materia en otros capítulos del estatuto. Así, se aprecia que es en el artículo 23 que se indica que los dirigentes de los órganos de línea y los miembros del Comité Nacional de Ética y Disciplina son elegidos no por todos los afiliados, sino por los miembros del Comité Ejecutivo Nacional. Asimismo, se prevé que dichas autoridades partidarias pueden ser reelegidas, pero solo cabe la reelección inmediata por una sola vez, siendo que el periodo para el cual son elegidos es de cuatro (4) años.

Con relación a la exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo o a un cargo directivo, se tiene que el artículo 26 del Estatuto sí prevé la afiliación como condición para ser parte del Congreso Nacional. Al respecto, es preciso indicar que si bien no se contempla de manera literal y expresa en el estatuto el requisito de afiliación para ser candidato, el Congreso Nacional está integrado por "*Los Presidentes Regionales y los Consejeros Regionales*", por los "*Alcaldes Provinciales y los Alcaldes Distritales*" y por "*Los Congresistas*", según se indica en el citado artículo 26 del Estatuto, lo que permitiría sostener que si bien no hay una exigencia de afiliación para candidatear, sí existiría una figura de "*afiliación automática*" de las autoridades electas o, como mínimo, un deber de afiliación.

Finalmente, con relación al Órgano Electoral Central, corresponde indicar que el Estatuto fija el número de miembros por el que está compuesto, que es de cinco (5), mas no prevé expresamente que es requisito para formar parte de dicho órgano partidario, la afiliación (artículo 13).

5.12. Partido Nacionalista Peruano

La democracia interna del Partido Nacionalista Peruano se encuentra regulada en el Capítulo 12 de su estatuto, bajo la denominación "*Régimen de elección de autoridades del partido, renovación de autoridades partidarias, mecanismos de elección interna*" (artículo 31 al 39).

En lo que se refiere al proceso de democracia interna de elección de candidatos a cargos por voto popular, el estatuto del Partido Nacionalista Peruano no opta por modalidad específica alguna, ya que delega dicha tarea a la Asamblea General Nacional. Efectivamente, el artículo 36 del citado estatuto se limita a enunciar las modalidades de elección interna previstas en el artículo 24 de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (en su redacción vigente hasta la emisión de la Ley N° 30998), para luego indicar que "*La Asamblea General Nacional establecerá la modalidad de elección de los candidatos a nivel nacional*".

El mismo artículo es el que precisa qué órgano al interior de la organización política es el encargado de efectuar la designación directa de candidatos: la Presidencia del Partido.

Ahora bien, respecto a si es que el Estatuto contempla algún requisito de afiliación o antigüedad en esta, para ser candidato a algún cargo representativo por el Partido Nacionalista Peruano, se debe mencionar que el segundo párrafo del artículo 33 de su estatuto dispone que "*Para ser candidato a presidente y/o vicepresidente de la República no es requisito que sean afiliados al Partido, sin embargo, deberán ser elegidos en el proceso electoral interno del Partido Nacionalista Peruano*".

Una interpretación en contrario de dicha regla podría conducir a la conclusión de que para los demás cargos de elección popular sí se requiere tener la condición de afiliado; sin embargo, al tratarse de una norma limitativa del ejercicio del derecho a la participación política, se estima que dicha regla [entiéndase, el requisito de que solo los afiliados pueden ser

candidatos a cargos de elección popular por el Partido Nacionalista Peruano] debe encontrarse expresamente prevista en la norma estatutaria o, de ser el cargo, reglamentaria, lo que, al menos a nivel estatutario, no ocurre.

En lo relacionado al proceso de democracia interna de elección autoridades partidarias, corresponde indicar que, como regla general, no existen limitaciones a la reelección, ni inmediata e indefinida, tan es así que se consigna expresamente que cargos como el de Presidente de la organización política pueden ser reelegidos. La excepción lo constituyen los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, ya que el artículo 23 del Estatuto informa que está compuesto por: "*los fundadores del Partido, el Presidente del Partido, el Tesorero, Cinco dirigentes elegidos por la Asamblea General Nacional y otras que acuerde el Reglamento Interno*"; sin embargo, el mismo precepto normativo establece que "*pueden ser reelegidos aquellos miembros que fueron elegidos por la Asamblea General Nacional (AGN)*", es decir, solo algunos de los miembros del citado órgano partidario pueden ser reelegidos.

Adicionalmente, es preciso mencionar que la duración del mandato de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional es de cuatro (4) años, tal como lo dispone el artículo 23 del Estatuto antes citado; siendo que el mismo periodo se encuentra previsto para el cargo de Presidente de la organización política (artículo 21), el de miembro de Comité Electoral Nacional (artículo 26) y el Tribunal de Honor (artículo 28). Cuestión distinta ocurre con los dirigentes de los comités políticos, ya que el artículo 32 dispone que estos sean elegidos por un periodo de dos (2) años.

Finalmente, no se advierte que se regule el requisito de afiliación ni el de antigüedad en la militancia para ocupar un cargo directivo, ni para ser miembro del Comité Electoral Nacional; no obstante, la norma estatutaria habilita a que sea el Reglamento el que regule dicha materia, al disponer en su artículo 33 que *"(…), para ser dirigente del Partido Nacionalista Peruano se requiere que se cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución Política del Estado, en las leyes correspondientes y en el reglamento electoral del Partido Nacionalista Peruano*" (Énfasis agregado).

5.13. Partido Popular Cristiano

El proceso de democracia interna de la organización política Partido Popular Cristiano se encuentra regulado en el Título Quinto de su estatuto, el cual está compuesto en tres (3) capítulos: i) de la elecciones internas (artículos 72 al 76), ii) requisitos, apertura y no elegibles (artículos 77 al 80), y iii) elección de candidatos (artículos 81 al 88).

Resalta que el estatuto del Partido Popular Cristiano distingue, para efectos del proceso de elección de autoridades y cargos partidarios, entre elecciones sub-nacionales (elecciones territoriales) y elecciones de alcance nacional (elecciones nacionales).

Con relación a la elección de cargos directivos, específicamente en lo referido a la modalidad de elección, para las elecciones territoriales se opta por la modalidad del voto universal, directo, secreto y obligatorio de los militantes (afiliados) en la circunscripción que corresponda (artículo 72); por su parte, para el caso de las elecciones nacionales, se acoge la modalidad del voto universal, directo, secreto y obligatorio de los miembros del Congreso del partido, lo que permitiría sostener que se acoge, materialmente, la modalidad de elecciones por delegados (artículo 74).

Continuando en lo que se refiere al proceso de elección de autoridades o cargos partidarios, destaca que el estatuto expresamente excluye algunos cargos del proceso de elección interna. Efectivamente, el artículo 80 de su estatuto señala que "*Son cargos no sujetos a elección los órganos adscritos a la Presidencia y la Secretaría General en cualquiera de sus niveles, así como los órganos adscritos a las Secretaría Regionales, Provinciales y Departamentales*".

Resulta singularmente llamativo que el artículo 79 del estatuto del Partido Popular Cristiano contemple una "*cuota de apertura*", es decir, una que tenga por objeto incorporar en las listas de candidatos a cargos dirigenciales de los distintos niveles (local, regional y nacional), a nuevos afiliados o a quienes no han desempeñado cargo alguno dentro de la estructura partidaria, a razón de un 40% por lista. No obstante, debe indicarse que no existe una norma estatutaria que expresamente limite la reelección inmediata e indefinida de cargos partidarios; mas bien, en el caso de los cargos de Presidente y Secretario Nacional, se permite expresamente la reelección, sin precisión de por cuantos periodos consecutivos puede operar ella.

Es preciso mencionar también que el Estatuto sí contempla de manera expresa el requisito de afiliación, así como el de antigüedad en la militancia, tanto para cargos territoriales (artículo 77) como nacionales (artículo 78), siendo que se habilita a la exoneración del requisito de antigüedad mas no así el de afiliación. En el caso de los miembros del Tribunal Nacional Electoral, el requisito de afiliación también se encuentra previsto a nivel estatutario, habida cuenta que el artículo 52 dispone que "*El Tribunal Nacional Electoral está integrado por 5 miembros titulares y dos suplentes quienes sólo lo integran en caso de impedimento o renuncia de los titulares, elegidos por el Congreso Nacional* ***entre militantes de reconocida y probada solvencia moral y sólida reputación personal****. Su Presidente debe ser abogado. Las Resoluciones del Tribunal Nacional Electoral requieren tres votos conformes*" (Énfasis agregado).

Ahora bien, con relación al periodo para el cual son elegidos los cargos directivos, el Estatuto dispone de manera expresa que los miembros del Comité Ejecutivo Regional son elegidos por un periodo de cuatro (4) años (artículo 59). Por el mismo periodo de tiempo son elegidos los miembros de los Comités Ejecutivos Provinciales (artículo 63) y de los Comités Ejecutivos Distritales (artículo 66).

En el caso de los procesos de democracia interna de elección de candidatos a cargos representativos por voto popular, destaca que la regla general en cuanto a la modalidad de elección es la de delegados. La excepción la constituye la elección de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, que son elegidos por la modalidad del voto universal directo y secreto de todos los militantes del partido.

Es preciso indicar que la inscripción o registro de candidaturas, en el caso del Partido Popular Cristiano, no es libre, ya que las candidaturas son propuestas por las asambleas en la circunscripción correspondiente. Por ejemplo, se tiene que en el caso de la elección de candidatos a cargos regionales, el artículo 83 del estatuto del Partido Popular Cristiano dispone que "*Los delegados elegidos se constituyen en un Plenario Electoral Regional que elige a los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales de* ***entre las propuestas de una terna que presenta cada Asamblea Provincial de la Región*** *y el orden en que van en la lista. Una misma persona puede ser propuesta como candidato a Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales por una o más Asambleas Provinciales de la Región*" (Énfasis agregado).

En lo que se refiere a los requisitos para ser candidato a un cargo público en representación del Partido Popular Cristiano, resalta que la referida organización política exige la afiliación. Efectivamente, la redacción del artículo 87 del estatuto es clara al señalar que aquel requisito que puede exigirse, con carácter excepcional, es la antigüedad en la referida afiliación, mas no así el requisito de militancia:

> "**Artículo 87. Requisitos para cargos públicos**
> Para efectos de postulación a función pública de origen electoral, el Partido Popular Cristiano – PPC presenta, para cada elección, a sus mejores cuadros dirigenciales y ciudadanos, los mismos que **adicionalmente a los requisitos constitucionales y legales deben probar** intachable ejecutoria democrática, idoneidad moral y **antigüedad partidaria**; conforme lo establecido por el respectivo Reglamento Electoral. **La antigüedad partidaria estará exenta en el caso de la quinta parte a que se refiere la Ley de Partidos Políticos**" (Las negritas son nuestras).

Al respecto, es preciso indicar que el artículo 24 de la Ley N.° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*" (en su redacción vigente hasta la dación de la Ley N° 30998, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, que sí incorpora, aunque en un artículo distinto, la exigencia tanto de afiliación como antigüedad en la militancia partidaria como requisito para ser candidato a determinados cargos públicos representativos de alcance nacional), hace referencia a una cuota o porcentaje de designación directa, no así a una cuota de no afiliados en la lista definitiva de candidatos a elección popular.

Ya en lo que respecta a la fórmula normativa contenida en el artículo 87 del estatuto del Partido Popular Cristiano, resulta claro que constituye un requisito mínimo para ser candidato a un cargo público en representación de dicha organización política, sea que haya sido elegido o directamente designado, la afiliación.

No obstante, se debe reconocer que dicho precepto normativo, en el extremo relacionado con la designación directa, resulta contrario a lo dispuesto por el propio estatuto en su artículo 13, que regula la figura de los adherentes, quienes no siendo afiliados, "*son afines a sus principios y colaboran en su quehacer político a través de su participación como representantes en cargos electivos en concordancia con el art. 11, cuando las circunstancias así lo ameriten o en funciones públicas dentro de la quinta parte establecida por la Ley de Partidos Políticos; […]*".

Ahora bien, con relación a la designación directa es preciso resaltar que no se evidencia de la revisión del Estatuto que se le confiera de manera literal, directa o específica a un órgano partidario concreto dicha atribución (entiéndase, de la designación directa). Las normas estatutarias aluden a la antigüedad en la afiliación no es exigible "*(…) en el caso de la quinta parte a que se refiere la Ley de Partidos Políticos*", mas no se aprecia que se indique quién efectuará la designación directa. En la medida que es la Comisión Nacional de Política la que está facultada para exonerar los

requisitos de antigüedad, podría interpretarse que es dicho órgano el que debe ejercer la atribución de designación directa; no obstante, siendo una potestad que incide en la democracia directa, debería encontrarse claramente asignada tal atribución, lo que, en el presente caso, no ocurre.

5.14. Perú Libertario

En el caso de la organización política Perú Libertario, se aprecia que la regulación de sus procesos de democracia interna se encuentra en el Capítulo VI de su estatuto, denominado "*La elección de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles*".

Al respecto, se advierte que no existe claridad en cuanto a la regulación de su modalidad. Por ejemplo, para el caso de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República se indica que estos son elegidos en una Asamblea Nacional Extraordinaria, lo que permitiría sostener que se acoge la modalidad de elección por delegados; mientras que para todos los demás casos (candidatos a representantes ante el Parlamento Andino; Congresistas de la República; Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros Regionales; Alcaldes y Regidores), el artículo 48 del estatuto, en su penúltimo párrafo, refiere que "*y cada Comité, en su respectiva jurisdicción, elige la totalidad de los candidatos a los que se refieren los incisos b), c) y d) del artículo 46 del presente Estatuto;* ***mediante elecciones a través de órganos partidarios*** *por voto libre, igual y secreto de los afiliados*", redacción o fórmula normativa que no genera certeza sobre si se está optando por la modalidad de elección por delegados o por voto libre, igual y secreto de todos los afiliados.

Un factor que alimenta dicha situación de incertidumbre lo constituye el hecho de que, en estricto, no existirá una etapa de presentación de listas, ya que las candidaturas son "*propuestas*" por órganos partidarios, siendo que todas estas son "*evaluadas*" por el Comité Ejecutivo Nacional, lo que genera

la percepción que, al final de cuentas, será este último órgano el que determinará [elegirá, si se prefiere el término] las candidaturas definitivas. Efectivamente, el primer párrafo del artículo 48 del estatuto contempla la redacción siguiente:

> "**Artículo 48.** Los pre-candidatos a representantes al Congreso de la República, Parlamento Andino, a las Presidencias, Vicepresidencias y Consejerías Regionales; así como a Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales, **serán propuestos por los Comités Regionales, Provinciales y distritales respectivamente y evaluados por el Comité Ejecutivo Nacional**" (Énfasis agregado).

No obstante, una interpretación que optimice la dimensión procedimental o eminentemente electoral de la democracia interna permitiría sostener que se está acogiendo la modalidad de elección por afiliados, debiendo interpretarse la referencia a "*órganos partidarios*" no como "*delegados*" sino como los miembros de los "*comités partidarios*", es decir, como la concurrencia o adscripción de los afiliados a los respectivos comités.

Lo que sí se encuentra claramente regulado en el estatuto de la organización política Perú Libertario es qué órganos intervienen en la designación directa, hasta una quinta parte, del número total de candidatos: el Secretario General del Partido y el Comité Ejecutivo Nacional (artículo 47).

De otro lado, es preciso mencionar que de la revisión del Estatuto no se advierte que se exija de manera expresa el requisito de afiliación para ser candidato en representación de la organización política o participar en el proceso interno, sin embargo, se tiene que el artículo 48 faculta al órgano central a regular, a nivel reglamentario, los requisitos de candidatura, al disponer que "*El Órgano electoral conformado de acuerdo al artículo 20º de la Ley de Partidos Políticos, aprobará su Reglamento de Elecciones respectivo,* ***en el que se precisará los requisitos*** *y procedimientos para la presentación de propuestas, evaluación y elección de las diferentes candidaturas en cada uno de los niveles*" (énfasis agregado).

En lo que se refiere a los procesos de democracia interna de elección de autoridades y cargos partidarios, de la redacción del estatuto no se aprecia regulación precisa alguna, más allá del periodo de duración de los cargos. Efectivamente, en el artículo 25 del Estatuto se dispone literalmente que "*La renovación de los miembros directivos se realizará en cada jurisdicción, los mismos que tendrán una vigencia de 2 años*".

5.15. Perú Nación

En el caso de los procesos de elección de candidatos a cargos públicos directivos, se tiene que la regla general lo constituye la modalidad de elección por delegados. La excepción, de acuerdo a lo previsto en el párrafo 10.10 del artículo 10 del Estatuto, lo constituye la modalidad de elección por afiliados, habida cuenta que dicho párrafo dispone que "*Las ¾ partes de los candidatos que postule EL PARTIDO a cargos congresales, regionales y municipales se eligen por la opción c) contemplada en el artículo 24 de la Ley N.° 28094. Salvo que en determinadas circunscripciones, la Asamblea Nacional decida optar por la opción b) del artículo 24 de la Ley N.° 28094*", enunciado normativo que permite evidenciar que la modalidad de elección por afiliados se podrá realizar solo en algunas circunscripciones y nunca para un proceso de elección de candidatos al cargo de Presidente o Vicepresidentes de la República.

Por su parte, la designación directa de candidatos es una atribución que se le otorga al Presidente de la organización política, como se indica en el párrafo 10.10 del artículo 10 del Estatuto.

En lo que se refiere al proceso de democracia interna de elección de cargos partidarios, es preciso resaltar que el párrafo 10.8 del artículo 10 del Estatuto permite expresamente la reelección inmediata, sin limitar el número de estas, por lo que es posible interpretar que se faculta la reelección indefinida.

Asimismo, dicho párrafo precisa que todos los cargos partidarios tienen una vigencia de cuatro (4) años.

Con relación al requisito de afiliación o antigüedad en la militancia partidaria para ocupar un cargo directivo o ser candidato a un cargo público representativo, de la revisión del Estatuto no se aprecia que se haya contemplado expresamente el mismo. Más bien se ha identificado un precepto normativo estatutario que, para el caso de los cargos directivos, permitiría inferir que no se exige afiliación previa.

Dicha disposición lo constituye la tercera disposición transitoria, que establece lo siguiente:

> "**Cuarta.-** Adquieren automáticamente la calidad de afiliados quienes suscribieron el acta de fundación, quienes sean invitados por acuerdo del CEN a ocupar cargos de la dirigencia nacional y quienes organicen o hayan organizado, y conformen comités regionales, provinciales o distritales".

El citado precepto normativo permite afirmar que la afiliación es una consecuencia de ocupar un cargo dirigencial, no así una exigencia previa, esto es, un requisito de candidatura a un cargo directivo. Por tanto, aunado al hecho que no existía norma expresa que lo disponga, es válido concluir que no se requiere afiliación para postular a un cargo directivo partidario.

5.16. Perú Patria Segura

El proceso de democracia interna de Perú Patria Segura se encuentra regulado dentro del Título IV, específicamente en su Capítulo III, denominado "*Del Comité Electoral*".

Si bien en el citado capítulo no se acoge una modalidad de elección específica, una interpretación en contrario de lo dispuesto en el artículo 44

permite concluir que Perú Patria Segura no podrá acogerse a la modalidad de las elecciones directas abiertas, es decir, aquella en la que los ciudadanos no afiliados pueden votar por los candidatos a cargos de elección popular. Efectivamente, el segundo párrafo del citado artículo dispone lo siguiente:

> "**Artículo 44.-** Todos los afiliados a PERÚ PATRIA SEGURA tienen derecho a elegir y ser elegidos, sin más limitaciones que las establecidas por el Reglamento Electoral. En ningún caso, el Reglamento podrá establecer requisitos o sanciones que vulneren los derechos políticos establecidos en la Constitución Política del Estado.
> Excepcionalmente para cargos de elección popular, se podrá tener INVITADOS a ciudadanos no afiliados, siempre que sus condiciones éticas y profesionales lo identifiquen con los postulados del partido Perú patria Segura y en un porcentaje que decida el Comité Ejecutivo Nacional, y **sólo tendrán derecho a ser elegidos**" (Énfasis agregado).

Dicho precepto normativo permite evidenciar, también, que respecto de los requisitos de los candidatos, que no solo los afiliados pueden ser candidatos a cargos de elección popular. Si bien el citado artículo 44 señala que "*excepcionalmente*" se podrá contar con invitados (es decir, ciudadanos no afiliados) y que, previamente, el Comité Ejecutivo Nacional definirá el porcentaje de ciudadanos no afiliados que podrán ser candidatos, el propio Estatuto señala que "*sólo tendrán derecho a ser elegidos*".

Lo antes expuesto permitiría concluir que los ciudadanos no afiliados, para ser candidatos por la organización política, necesariamente tendrán que transitar por un proceso de elección internas, mas no podrán ser designados directamente por un órgano partidario, ya que "*sólo tendrán derecho a ser elegidos*".

Si bien la modalidad de elección no se encuentra claramente establecida en el Estatuto, lo que sí se encuentra positivizada es la atribución para designar directamente candidatos. El literal f) del artículo 23 contempla como una de las atribuciones del Presidente la de "*Designar directamente hasta la quinta parte (20%) del número total de candidatos*".

Por su parte, con relación a la elección de cargos directivos, aunque se encuentra regulada de manera dispersa en el estatuto, sí se cuenta con normas más precisas en la que se indican los cargos, los electores y el mecanismo de elección, conforme se aprecia del siguiente cuadro:

Cuadro 14
Determinación de los electores en los procesos de elección de cargos directivos en el estatuto de Perú Patria Segura

Cargo	Norma estatutaria	Electores
Presidente	Artículo 22	Miembros del Congreso Nacional del Partido
Secretarios Nacionales	Artículo 12	Plenario Nacional[175]
Comité Departamental	Artículo 39	Secretarios Generales de los Comités Provinciales del departamento
Comité Provincial	Artículo 38	Secretarios Generales de los Comités Distritales de la provincia
Comité Distrital	Artículo 37	Miembros hábiles inscritos en la jurisdicción

Elaboración propia

Por su parte, respecto a si existen límites expresos a la reelección inmediata e indefinida de los cargos partidarios, se debe indicar que el estatuto no contempla alguno. Por el contrario, para el caso del Presidente de la organización política se faculta de manera literal la reelección (artículo 22).

Con relación al periodo de duración del mandato representativo de los cargos directivos, se advierte que el Estatuto lo fija en cuatro (4) años como regla general. Es el caso, por ejemplo, del Presidente de la organización política (artículo 22), las Secretarías Nacionales (artículo 34), el Comité Electoral (artículo 41), el Comité de Ética y Disciplina (artículo 45).

[175] Si bien son elegidos por el Plenario Nacional, no caben las candidaturas directas y/o individuales, ya que el artículo 12 establece que los secretarios nacionales son elegidos a propuesta del Presidente.

Finalmente, con relación a si constituye requisito para ser elegido un cargo directivo la afiliación o la antigüedad en la militancia partidaria, si bien no se prevé de manera expresa dicha exigencia, sí podría extraerse del artículo 44 del Estatuto antes citado. Efectivamente, la norma es clara al señalar que solo para cargos de elección popular y de manera excepcional se podrá invitar a ciudadanos no afiliados, por lo que una interpretación a contrario permitiría sostener que para cargos directivos sí no existe norma de excepción que permita a quienes no son militantes participar en elecciones a cargos directivos.

5.17. Peruanos por el Kambio

La democracia interna en la organización política Peruanos por el Kambio se encuentra regulada en el Título II – Organización partidaria, del estatuto, en concreto, en el capítulo II, denominado "*Democracia interna*" (artículos 8 al 10).

El artículo 9 contempla una sola modalidad de elección, la cual será aplicable tanto para la elección de cargos directivos como para la elección de candidatos: modalidad de elección por delegados.

El citado artículo 9 del estatuto de Peruanos por el Kambio impide la posibilidad que se presenten candidaturas individuales, ya que tanto para la elección de autoridades partidarias como de candidatos, dicho precepto normativo refiere que el proceso electoral correspondiente "*se efectuará a través de candidaturas en lista completa, cerrada y bloqueada*".

Por su parte, en lo relativo a la designación directa, sin aludir a porcentaje o cuota alguna, se establece que dicha potestad será ejercida por el Presidente de la organización política, quien también tiene la facultad para "*precisar el orden de los candidatos de dicha quinta parte en la lista correspondiente*" (literal j, del artículo 24).

Con relación a los requisitos para ser candidato a un cargo público representativo, a nivel estatutario no se contempla la exigencia de afiliación o antigüedad en ella, para serlo.

Por su parte, con relación a los procesos de elección de cargos directivos, es preciso indicar que no se evidencia de la revisión del Estatuto que no existen límites a la reelección inmediata e indefinida de cargos directivos de alcance nacional, mas sí para el caso de los comités regionales y provinciales, ya que el artículo 52 del Estatuto dispone que "*Los dirigentes podrán elegirse consecutivamente por una sola vez en su respectivo comité*". Por el contrario, se faculta de manera expresa a la reelección del cargo de Presidente de la organización política (artículo 23).

Siempre respecto a los cargos directivos, se aprecia que el periodo de mandato representativo del Presidente (artículo 23), del Consejo Deliberativo (artículo 56) es de cuatro (4) años; lo que contrasta con los miembros de los Comités Regionales y Provinciales, que son elegidos por un periodo de dos (2) años (artículo 52).

Finalmente, es preciso indicar que no se contempla de manera expresa en el Estatuto la exigencia de afiliación o antigüedad en la militancia como requisito previo para ser candidato a un cargo directivo.

5.18. Podemos por el Progreso del Perú

La organización política Podemos por el Progreso del Perú regula sus procesos de democracia interna se encuentran regulados en el Título IV de su estatuto, denominado "*De la democracia interna partidaria*" (artículos 22 al 25). Sin embargo, es preciso señalar que la regulación contenida a nivel estatutario es básica.

Lo señalado en el párrafo anterior se evidencia, por ejemplo, con el hecho que el artículo 23 establece que "*El Tribunal Electoral Nacional será quien adoptará la modalidad electoral interna para cada proceso electoral*". Lo que sí se regula de manera concreta es qué órgano tiene la competencia para efectuar la designación directa de candidaturas: Presidente – Fundador.

Respecto a la exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo, se tiene que el artículo 23 del Estatuto dispone literalmente lo siguiente:

> "**Artículo 23.- Modalidad**
> (…)
> La designación directa de candidaturas es prerrogativa del Presidente Fundador del Partido, pudiendo ser candidato un ciudadano no afiliado al Partido en atención a sus condiciones personales, éticas, profesionales o intelectuales siempre y cuando el ciudadano no afiliado se comprometa a adherirse a los principios y plan de gobierno del Partido, en el marco de la normatividad vigente".

Dicho precepto normativo puede ser interpretado en dos (2) sentidos: a) que los ciudadanos no afiliados solo pueden ser candidatos designados, mas no elegidos en procesos internos, ello en la medida que el párrafo está referido o inicia con la regulación de la atribución de designar directamente candidatos, es decir, no se trata de un párrafo destinado a regular de manera específica los requisitos para ser candidatos; o b) que los ciudadanos no afiliados pueden ser candidatos, sean designados o elegidos en procesos internos, debido a que más allá de cómo inicia la redacción del párrafo del artículo 23 del Estatuto (con relación a la designación directa), el mismo regula dos materias distintas, la designación directa y las condiciones para que los ciudadanos no afiliados puedan ser candidatos.

Ante dichas alternativas interpretativas, lo que revela la falta de claridad respecto a la exigencia o no de afiliación para ser candidato por la organización política, debería optarse por la interpretación que favorezca el ejercicio del derecho a ser elegido, máxime si es que el ciudadano no

afiliado, si desea ser candidato, deberá participar en el proceso electoral interno correspondiente.

Con relación a los procesos de democracia interna de elección de cargos directivos, de la revisión del Estatuto se puede apreciar que para determinados cargos sí se requiere, de manera expresa, el requisito de afiliación; es el caso de los miembros del Tribunal Electoral Nacional (artículo 24). Para los demás cargos no se evidencia norma expresa alguna.

Con relación al periodo de vigencia del mandato representativo de los cargos directivos, es posible apreciar que en el caso de los miembros del Tribunal Electoral Nacional aquel es de cuatro (4) años. Para el mismo periodo se elige al Presidente de la organización política (artículo 36), a los miembros del Tribunal de Ética y Disciplina Nacional (artículo 21) y a los Secretarios Nacionales (artículo 32). Cuestión distinta ocurre con los miembros del Comité Ejecutivo Distrital, toda vez que son elegidos por un periodo de dos (2) años (artículo 71).

Finalmente, corresponde mencionar que el Estatuto no prevé reglas que limiten la reelección inmediata e indefinida de sus cargos directivos. Por el contrario, se cuenta con reglas que expresamente la permiten, como ocurre con el caso del cargo de Presidente – Fundador (artículo 34), de los miembros del Tribunal de Ética y Disciplina Nacional (artículo 21), de los miembros del Tribunal Electoral Nacional (artículo 24) y de los Secretarios Nacionales (artículo 32).

5.19. Restauración Nacional

En el caso de Restauración Nacional, se advierte que la democracia interna se encuentra regulada en el Título Quinto del Estatuto denominada "*De la Elección de Candidatos para Procesos Electorales Nacionales, Regionales y Municipales*" (artículos 83 al 88).

Respecto a los procesos internos de elección de candidatos a cargos públicos representativos, se aprecia que el artículo 84 del Estatuto le otorga al Tribunal Nacional Electoral la determinación de la modalidad de elección, esto es, a nivel estatutario no se prevé modalidad específica alguna. Lo que sí se dispone en el artículo 85 es que "*Los candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República son propuestos por el CNP. Otros candidatos y/o planchas pueden ser propuestos por cualquiera de los Comités Provinciales, los cuales deberán remitir sus propuestas con (30) treinta días de anticipación al CNP para su calificación*".

El citado artículo 85 del Estatuto revela que no existe libertad para presentar candidaturas, es decir, un grupo de afiliados o candidatos no puede decidir libremente participar en el proceso electoral interno presentando su lista de candidatos; ello porque dichas candidaturas son propuestas por otros órganos partidarios, en concreto, los comités.

No existe duda, por el contrario, respecto a qué órgano tiene la atribución de designar, hasta una quinta parte del total, candidatos a cargos públicos representativos: el Presidente de la organización política (artículo 38).

Con relación a los requisitos para ser candidato a un cargo público representativo, el artículo 87 prevé expresamente que "*No se requiere ser militante para ser candidato en una elección popular, cualquiera sea esta*".

Respecto a los procesos de democracia interna de elección de autoridades o cargos partidarios, específicamente con relación al periodo para el cual son elegidos los cargos directivos, se tiene que el artículo 22 dispone que "*Las autoridades partidarias, salvo disposición distinta en el presente Estatuto, son elegidos por un periodo de (2) años. El periodo de mandato del Comité Ejecutivo Nacional es de (4) cuatro años*". En ese contexto, se aprecia que el Presidente es elegido por un periodo de cuatro (4) años (artículo 37). Para el mismo periodo son elegidos los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (artículo 40), del Tribunal Nacional de Disciplina (artículo 66) y del Tribunal

Electoral Nacional (artículo 67). Cuestión distinta se presenta con los miembros del Comité Ejecutivo Provincial, que son elegidos por un periodo de dos (2) años (artículo 73).

Por su parte, de la revisión del Estatuto no se advierte que existan límites expresos a la reelección inmediata e indefinida de cargos directivos. Por el contrario, se aprecia que se permite expresamente la reelección en el caso del Presidente (artículo 37), del Tribunal Nacional de Disciplina (artículo 66) y del Tribunal Electoral Nacional (artículo 67).

Con relación a si se exige afiliación o antigüedad en la militancia para ser elegido en un cargo directivo, se aprecia que para determinados casos sí se dispone expresamente ello. Es el caso de los miembros del Tribunal Nacional de Ética y Disciplina (artículo 66), y del Tribunal Nacional Electoral.

En adición a ello habría que mencionar que el artículo 14 del Estatuto de Restauración Nacional contempla una regla similar a la prevista en el Estatuto de la organización Vamos Perú y que conllevó, como se verá más adelante, a que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declarase improcedentes las solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Dicho precepto normativo dispone que los adherentes no pueden ejercer ningún cargo de autoridad dentro de la organización política, lo que interpretado en sentido contrario, condujo a que el órgano jurisdiccional electoral considerase que solo los afiliados pueden ocupar cargos directivos.

Específicamente, el artículo 14 del Estatuto de Restauración Nacional establece lo siguiente:

> "**Art. 14.** Son **adherentes** las personas mayores de 18 años, quienes, sin afiliarse al Partido o estando en el período de evaluación para ello, son afines a sus principios y colaboran en su quehacer político a través de su participación en diversas áreas, brindando su aporte técnico o profesional, o que contribuyen de cualquier otra forma apoyando en la marcha del **Partido. En las reuniones a las que fueren convocados, tienen derecho a voz, pero no a voto, ni a ser elegidos a algún cargo de autoridad**" (Énfasis agregado).

5.20. Siempre Unidos

La democracia interna en Siempre Unidos se encuentra regulada en el Título III de su estatuto, que está compuesto por dos (2) capítulos: a) Del Comité Electoral (artículos 57 al 61) y b) De las elecciones internas (artículos 62 al 64).

Respecto a la modalidad de elección, tanto para el caso de las elecciones de candidatos a cargos públicos como de autoridades partidarias, el artículo 61 establece que el proceso de democracia interna será efectuado *"[…] en un Congreso y/o Convención en el que los* ***afiliados representantes*** *podrán elegirlos mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto […]*" (Énfasis agregado), lo que permite sostener que la modalidad acogida es la de elección por delegados.

En el caso de la designación directa de candidatos, dicha atribución es otorgada al Comité Ejecutivo Nacional.

Con relación a si es que se exige la afiliación para ser candidato por la organización política, sea mediante la participación en el proceso electoral interno o designación directa del Comité Ejecutivo Nacional; es preciso mencionar que de la revisión del Estatuto no se apreciar norma expresa que así lo disponga. Sobre el particular, se debe indicar que tampoco se aprecia norma estatutaria expresa que disponga tal exigencia (entiéndase, de afiliación) como requisito previo para ocupar algún cargo directivo.

Por su parte, respecto a los procesos de elección de cargos directivos, se advierte que, como regla general, el periodo de duración del mandato representativo es de cuatro (4) años para el caso de autoridades nacionales, y de dos (2) años para los miembros de los comités ejecutivos regionales, provinciales y distritales.

Finalmente, corresponde resaltar que no se contemplan limitaciones a la reelección inmediata e indefinida de cargos directivos, resultando singularmente llamativo que para el cargo de Presidente se utiliza el término "*ratificación*", no así el de "*elección*". Efectivamente, luego de señalar en su artículo 33 quien es el presidente de la organización política, el artículo 34 del Estatuto establece que "*El cargo de Presidente del partido vaca por renuncia, muerte, incapacidad física o mental,* ***su ratificación*** *se efectúa por el congreso nacional en la renovación del CEN*" (Énfasis agregado).

5.21. Solidaridad Nacional

El Capítulo IV del estatuto de Solidaridad Nacional es el que regula su democracia interna (artículos 17 al 21).

En lo que se refiere a la democracia interna de elección de candidatos a cargos públicos, específicamente a la modalidad de elección, el artículo 18 establece que para los candidatos a los cargos de gobernador, vicegobernador y consejeros regionales; así como de alcaldes y regidores; será el Comité Ejecutivo Nacional el que, a propuesta de la Comisión Nacional Electoral, determinará la citada modalidad, pudiendo optar entre: a) la elección por el voto universal, libre, igual, directo y secreto de los militantes partidarios; o b) la elección por delegados. Para el caso de la elección de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, así como de candidatos al Congreso de la República, dicha norma estatutaria dispone que estos serán elegidos en un Congreso Nacional, es decir, bajo la modalidad de delegados[176].

[176] El artículo 35 del estatuto de Solidaridad Nacional establece que son miembros natos del Congreso Nacional: a) el presidente del Partido, b) el Secretario General Nacional, c) Los Secretarios Nacionales integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, d) el Presidente de la Comisión Nacional de Disciplina, e) el Presidente de la Comisión Nacional Electoral, f) los personeros ante el Jurado Nacional de Elecciones, g) los Secretarios Generales Regionales, h) los miembros del Poder Legislativo en ejercicio, militantes del partido, e i) los gobernadores regionales militantes del partido o, en su defecto, un representante de los

Con relación a los requisitos para ser candidato a un cargo público o una autoridad partidaria, el artículo 17 establece que estos serán regulados en el Reglamento Nacional de Elecciones de la organización política. Dicho precepto normativo también prevé la posibilidad de revocar a las autoridades o cargos directivos, al establecer que el citado Reglamento *"[…] también fijará las condiciones de los procesos de revocatoria de los mandatos de los dirigentes partidarios por incumplimiento reiterado de las funciones para las que fueron elegidos, como de los procesos de impugnaciones que se planteen"*.

Pese a que se deriva al Reglamento Electoral la regulación de los requisitos de candidatura en procesos de elección interna de candidatos a cargos públicos, es preciso resaltar que el Estatuto contempla que los candidatos no afiliados constituyen la excepción y no la regla. Efectivamente, la sexta disposición final establece lo siguiente:

> "**SEXTA**
> Excepcionalmente Solidaridad Nacional podrá postular libremente a cualquier ciudadano no afiliado al partido, para ocupar candidaturas a cargos de elección popular, en atención a sus condiciones personales, éticas, profesionales o intelectuales lo hagan conveniente al interés partidario a criterio del Comité Ejecutivo Nacional, siempre y cuando el ciudadano no afiliado se comprometa a adherir los principios y plan de gobierno del Partido".

Lo que genera el mandato a que el Reglamento asegure que, efectivamente, se cumpla dicho mandato estatutario y los no afiliados sean la excepción y no la regla en las listas y fórmulas de candidatos que presente la organización política Solidaridad Nacional.

Con relación a la designación directa, la revisión del Estatuto y sus modificatorias no permite identificar de manera clara e indubitable al órgano

---

consejeros regionales militantes del partido, elegido entre ellos. En adición a ello, el artículo 36 señala que también son miembros del Congreso Nacional tres representantes de cada uno de los comités provinciales y de aquellos comités distritales de aquellas circunscripciones con más de cien mil electores.

partidario que tiene dicha atribución, ya que esta no ha sido asignada de manera expresa.

Por su parte, respecto a los procesos de elección de cargos directivos, se aprecia que existen cargos para los cuales se exige expresamente el requisito de la afiliación, como es el caso del Comisión Nacional de Disciplina y la Comisión Electoral Nacional.

Al respecto, es preciso indicar que para cargos nacionales, como es el caso de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, se contempla un periodo de duración del mandato representativo partidario de cuatro (4) años; mientras que para el caso de los cargos de alcance regional se contempla un periodo de tres (3) años; y para los provinciales y distritales, el periodo para el cual son elegidos será de dos (2) años.

Finalmente, se tiene que de la revisión del Estatuto y sus modificaciones, no se evidencia que se limite la reelección inmediata e indefinida para cargo directivo alguno.

5.22. Todos por el Perú

La democracia interna de la organización política Todos por el Perú se encuentra regulada en el título quinto de su estatuto, el cual está compuesto por un solo artículo.

Dicho precepto normativo delega a la Asamblea General la tarea de decidir la modalidad de elección, debiendo optar entre: a) la elección con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados, y b) la elección a través de órganos partidarios. Lo que sí se encuentra expresamente definida es la atribución para designar directamente candidatos, ya que la misma es otorgada al Comité Ejecutivo Nacional, siendo dicha facultad indelegable.

Con relación a si la afiliación constituye un requisito para ser candidato por Todos por el Perú, se tiene que el Estatuto expresamente permite que ciudadanos no afiliados (en concreto, adherentes y simpatizantes) puedan serlo; no obstante, sí prevé el mecanismo de la afiliación en caso dicho candidato resulte electo y este acepte incorporarse como afiliado a la organización política (literal b, de los artículos 15 y 16).

El estatuto de Todos por el Perú, con relación a las autoridades y cargos partidarios, establece límites a la reelección indefinida. Efectivamente, el artículo 26 señala que "*Podrán ser reelegidas de manera consecutiva por una sola vez en el mismo cargo*", siendo que dicho artículo también señala que las autoridades partidarias son elegidas por un periodo de cuatro (4) años.

Finalmente, es preciso indicar que Todos por el Perú sí prevé a nivel estatutario, para ocupar cargos directivos o de autoridad al interior de la organización política, la exigencia de afiliación como requisito para ocuparlos. Es el caso, por ejemplo, de los miembros del Tribunal Nacional de Ética y Disciplina y del Tribunal Nacional Electoral (artículo 59), los cuales también son elegidos para un periodo de cuatro (4) años. Otro ejemplo lo constituyen los cargos regionales (artículo 65), provinciales (artículo 70) y distritales (artículo 75).

5.23. Unión por el Perú

Los procesos de democracia interna de la organización política Unión por el Perú también se encuentran regulados en el título quinto de su estatuto, el cual está compuesto por cinco artículos (60 al 64).

En lo que se refiere a la elección de autoridades o cargos directivos al interior de la organización política, el estatuto prevé una modalidad

específica: la elección por delegados (artículo 64). Asimismo, refiere el órgano que deberá elegirlos: el Congreso Nacional, el cual está compuesto por: a) los miembros del Comité Directivo Nacional; b) los parlamentarios, ministros, gobernadores y consejeros regionales, alcaldes y regidores provinciales y distritales, afiliados a la organización política, en ejercicio de sus funciones; c) los delegados elegidos en Plenarias o Congresos Regionales, Provinciales y Distritales; y d) los miembros de la Comisión Organizadora del Congreso Nacional (artículo 22).

Los cargos directivos tienen un periodo de duración de tres (3) años, no evidenciándose de la lectura del Estatuto que se dispongan límites expresos a la reelección inmediata e indefinida.

Por su parte, respecto al proceso de elección de candidatos a cargos de elección popular, se tiene que el estatuto no fija una modalidad específica, ya que le asigna al Comité Directivo Nacional la tarea de optar entre: a) elecciones primarias cerradas (en las que solo participan afiliados), y b) la elección por delegados. Ese mismo órgano es el que cuenta con la atribución de designar directamente hasta el diez por ciento (10%) de candidatos.

Finalmente, con relación a si se exige la afiliación o la antigüedad en la militancia partidaria para ser candidato a un cargo público representativo o ser candidato en un proceso de elección interna de autoridades partidarias; a nivel de norma expresa, se advierte que ello se prevé de manera literal para el cargo de Presidente (artículo 38).

5.24. Vamos Perú

El proceso de democracia interna de elección de candidatos de Vamos Perú se encuentra regulado en el Título Quinto de su Estatuto.

Con relación a la modalidad de elección, es posible sostener que se acoge materialmente la figura de la "*elección por delegados*", ya que se hace referencia a la elección a través de congresos. Ello se desprende de lo dispuesto en el artículo 107, en el extremo que indica que "*Los candidatos a la Presidencia y Vice-Presidencia de la República, al Congreso y al Parlamento Andino son elegidos en un Congreso o Plenario a nivel nacional, entre los postulantes que reúnan los requisitos generales que exige la Constitución Política del Estado y la legislación electoral*".

Una redacción similar se encuentra, para el caso de los candidatos a cargos públicos representativos regionales y locales, en el artículo 111 del Estatuto, que dispone que "*La selección* [sic] *de candidatos para los gobiernos regionales, alcaldes y regidores provinciales y distritales, se realizará por medio de Congresos Regionales, Provinciales y Asambleas Distritales respectivamente, previa evaluación o aprobación del CEN*".

En lo relativo a la designación directa de candidatos, esta facultad se la atribuye al presidente de la organización política. Sin embargo, no solo se le confiere dicha potestad, sino que también se le permite definir el orden que ocuparán dichos candidatos en la lista correspondiente (artículo 38).

Es preciso resaltar que, en estricto, no existe una libertad plena de los afiliados a la organización política a presentarse como candidatos; ya que el artículo 107 del Estatuto establece que los candidatos a la Presidencia y Vice-Presidencias son propuestos por escrito por el Presidente del Partido, y los otros candidatos o fórmulas (para cargos regionales o municipales) serán propuestos por un Comité Regional, el cual lo deberá remitir su propuesta con treinta (30) días de anticipación al Consejo Nacional de Escalafón (que es otro órgano que no tiene naturaleza electoral), para su calificación.

Pese a que el artículo 109 del Estatuto de Vamos Perú alude a que el control de todo el proceso electoral y la proclamación del vencedor es responsabilidad exclusiva del Tribunal Nacional Electoral, el artículo 110 señala que es el Congreso Nacional del Partido Político quien proclama

oficialmente al candidato Presidencial, la fórmula presidencial y a los candidatos al Congreso y al Parlamento Andino.

Con relación a si se exige afiliación para ser candidato a un cargo público representativo por Vamos Perú, de la revisión de su Estatuto se advierte que ello no es necesario. Efectivamente, el artículo 112 de dicho Estatuto establece lo siguiente:

> "***ARTICULO 112***.- *Para ser postulante en tales procesos electorales se requiere cumplir con los requisitos que señale la Constitución, la Ley de Partidos Políticos, la Ley Orgánica de Municipalidades y la legislación electoral vigente; y además tener una hoja de vida limpia, una destacada trayectoria profesional o laboral, con principios y valores; no haber sido sancionado por el Tribunal de Ética, Moral y Disciplina, sobre quienes no pese ninguna sobre quienes no pese ninguna sentencia penal condenatoria, consentida y ejecutoriada; así como acreditar el respaldo de afiliados. El voto de los asistentes es secreto".*

Como puede apreciarse, a nivel estatutario no se prevé de manera expresa el requisito de afiliación como requisito para ser candidato a un cargo público representativo, sea por designación o luego de haber participado en un proceso de elección interna. Cuestión distinta parece ocurrir con el caso de los cargos directivos, ya que el segundo párrafo del artículo 11 del Estatuto dispone que "*Los simpatizantes en las reuniones a las que fueron convocados, tienen derecho a voz, pero no a voto, ni a ser elegidos para algún cargo de autoridad*", lo cual puede ser interpretado como que solo los afiliados pueden ocupar cargos directivos al interior de la organización política.

Por su parte, respecto al proceso de elección de autoridades partidarias o cargos directivos, corresponde indicar que el artículo 20 del Estatuto dispone que los miembros del Comité Ejecutivo Nacional son elegidos por un periodo de cuatro (4) años, y "*Todas las demás autoridades, serán elegidas por un periodo de (2) dos años*"; desde luego, dentro de "*las demás autoridades*" no se encuentra el Presidente, que también es elegido por un periodo de cuatro (4) años, como lo dispone el artículo 36 del Estatuto, ni tampoco se

encuentran los Secretarios Nacionales, elegidos también por un periodo de cuatro (4) años (artículo 39).

En síntesis, de una revisión integral del Estatuto se puede concluir que la vigencia del mandato representativo partidario de los cargos de alcance nacional es de cuatro (4) años; y los de alcance regional y local, de dos (2) años.

Finalmente, se aprecia que no existen límites estatutarios a la reelección inmediata e indefinida de cargos directivos; por el contrario, se han podido identificar normas que permiten de manera expresa la reelección. Así, por ejemplo, se tiene que el artículo 36 establece que el Presidente de la organización política puede ser reelegido, sin limitar el número de reelecciones inmediatas.

5.25. Conclusiones

Con relación a los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos, luego de revisados los estatutos de las organizaciones políticas de alcance nacional, es posible concluir que: a) la mayoría de partidos políticos no contempla la afiliación como requisito para ser candidato, sea por elección o designación directa, en representación de la organización política; b) ninguna de las organizaciones políticas que contempla de manera expresa, a nivel estatutario, la modalidad de elección, acoge la figura de las "*elecciones abiertas*", es decir, las que permiten la participación de ciudadanos no afiliados como electores; c) de las organizaciones políticas que prevén de manera expresa alguna modalidad de elección en sus respectivos estatutos, contemplan, sea como única modalidad posible o como alguna de las posibles, la figura de la "*elección por delegados*" o "*elección indirecta*"; y d) aproximadamente la mitad de las organizaciones políticas inscritas en el registro administrado por el Jurado Nacional de Elecciones, al 26 de febrero de 2019, otorgan la atribución de

designación directa de candidatos (incluida la precisión del orden en el que irán estos en la lista) a un órgano unipersonal, en concreto, la presidencia.

La síntesis de la regulación estatutaria efectuada por las organizaciones políticas inscritas en el registro correspondiente al 26 de febrero de 2019, de los procesos de elección interna de candidatos a cargos públicos representativos de los tres (3) niveles de gobierno, se consignan en el cuadro siguiente:

Cuadro 15

Regulación de los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos previstos en los estatutos de los partidos políticos

Organización política	Afiliación como requisito de candidatura	Modalidad de elección	Designación directa
Avanza País – Partido de Integración Social	No	- Delegados (Regla general) - Afiliados (elecciones complementarias de candidatos a cargos de regionales y locales).	Presidente de la organización política.
Acción Popular	No	- Afiliados (Regla general). - Plenario Nacional determina (Excepción)	Órgano inmediato superior (Plenario Nacional, Convención Regional o Departamental o Convención Provincial).
Alianza para el Progreso	No precisa (candidatos distritales)	- Delegados (Regla General). - Afiliados (candidatos a cargos distritales)	Presidente y Dirección Ejecutiva Nacional.

Democracia Directa	No precisa	- Afiliados (candidatos a cargos regionales y municipales, así como al cargo de congresista). - Delegados (candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República y a parlamentario andino)	Consejo Directivo Nacional
Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	No precisa	- Delegados.	Comisión Política Nacional
Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP	No precisa (Reglamento electoral)	- Delegados	Presidente
Fuerza Popular	No	- Delegados	Presidente
Juntos por el Perú	No	No precisa (Comité Ejecutivo Nacional)	Comité Ejecutivo Nacional
Partido Aprista Peruano	No	No precisa (Comisión Nacional de Política)	Comisión Política Nacional
Partido Democrático Somos Perú	No precisa	- Afiliados	Presidente
Partido Nacionalista Peruano	No	No precisa (Asamblea General Nacional)	Presidente
Partido Popular Cristiano - PPC	Sí (antigüedad en la afiliación)	- Delegados. - Afiliados (Presidente y Vicepresidentes de la República)	No precisa (Comisión Nacional Política)
Perú Libertario	No precisa (Reglamento Electoral)	- Afiliados - Delegados (Presidente y Vicepresidentes de la República)	Secretario General y el Comité Ejecutivo Nacional

Perú Nación	No precisa	- Delegados - Afiliados (en determinadas circunscripciones por decisión de la Asamblea Nacional)	Presidente
Perú Patria Segura	No	No precisa (Mas no permite modalidad de elección por afiliados y ciudadanos no afiliados)	Presidente
Peruanos por el Kambio	No precisa	Delegados	Presidente
Podemos por el Progreso del Perú	No	No precisa (Tribunal Nacional Electoral)	Presidente - Fundador
Restauración Nacional	No	No precisa (Tribunal Nacional Electoral)	Presidente
Siempre Unidos	No precisa	Delegados	Comité Ejecutivo Nacional
Solidaridad Nacional	No precisa (Reglamento Electoral)	- Delegados (Presidente, Vicepresidentes y congresistas de la República) - No precisa (Comisión Nacional Electoral determina entre modalidad de afiliados y delegados para candidatos a cargos regionales y locales).	No asigna de manera expresa
Todos por el Perú	No	- No precisa (afiliados o delegados)	Asamblea General
Unión por el Perú	No precisa	- No precisa (Comité Directivo Nacional elige entre modalidad de	Comité Directivo Nacional

		afiliados o delegados)	
Vamos Perú	No	- Delegados	Presidente

Elaboración propia

Por su parte, con relación a los procesos de elección de autoridades partidarias (lo que va más allá de la referencia a *cargos directivos*), luego de efectuada la revisión de los estatutos de las organizaciones políticas de alcance nacional, es posible concluir que: a) aproximadamente la mitad de organizaciones políticas contempla la afiliación como requisito para ser designado o elegido miembro del Tribunal Nacional Electoral; b) menos de la mitad de las organizaciones políticas contempla de manera expresa límites a la reelección inmediata e indefinida de autoridades partidarias, siendo que, incluso aquellas que prevén tales límites o restricciones, excluyen de los alcances de las mismas a la Presidencia, permitiendo expresamente la reelección inmediata e indefinida de dicho cargo; c) aproximadamente la mitad de organizaciones políticas establece un plazo de duración en el ejercicio del cargo directivo diferenciado en función al alcance territorial del mismo; d) en lo que se refiere a la duración del periodo de vigencia del mandato representativo de los cargos directivos, se aprecia que para los de alcance nacional, casi todas las organizaciones políticas otorgan el máximo posible, esto es, cuatro (4) años; y e) pocas organizaciones políticas establecen a nivel estatutario y de manera expresa, los requisitos de afiliación y antigüedad en la militancia, para ser elegidos o designados en cargos directivos o de autoridad partidaria, salvo en lo que se refiere a los que son clasificados por los respectivos estatutos como órganos autónomos, entre los que se suelen encontrar a los órganos electorales y disciplinarios.

La sistematización de la regulación de los procesos de elección de autoridades partidarias previstas en los estatutos de las organizaciones políticas inscritas en el registro correspondiente al 26 de febrero de 2019, de los cuales se ha dado cuenta en los párrafos anteriores; se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 16

Regulación de los procesos de elección de cargos directivos (autoridades partidarias) previstos en los estatutos de los partidos políticos

Organización política	Afiliación de los miembros del Tribunal Electoral	Requisito de afiliación para ser elegido a cargo directivo	Límites a la reelección de cargos directivos	Duración en el cargo
Avanza País – Partido de Integración Social	Sí	No precisa (Derivación a Reglamento)	No	4 años
Acción Popular	Sí	Sí (antigüedad en la afiliación)	Sí (prohibición de reelección en el mismo cargo)	2 años
Alianza para el Progreso	Sí	Sí (organismos autónomos)	Sí (máximo dos periodos consecutivos adicionales, a excepción de la Presidencia)	4 años (Direcciones Nacionales y Presidencia) 3 años (Secretarías Nacionales) 2 años (secretarios de comités políticos en los distintos niveles)
Democracia Directa	Sí	Sí (organismos autónomos)	No	4 años (cargos nacionales) 3 años (cargos regionales, provinciales y distritales)
Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	No precisa	No precisa	Sí (prohibición para coordinadores y hasta 2/3 partes de demás	3 años (cargos nacionales) 2 años (cargos regionales, provinciales y

			cuerpos directivos.	distritales).
Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP	No precisa	Sí (antigüedad en la afiliación)	Sí (salvo la Presidencia)	4 años (Presidencia, Comité Nacional Electoral y Comité de Disciplina) 2 años (Comité Ejecutivo Nacional y Comités Descentralizados)
Fuerza Popular	No precisa	No precisa (Tribunal Nacional Electoral)	No	4 años
Juntos por el Perú	Sí	Sí (antigüedad en la afiliación)	Sí (solo una reelección inmediata, salvo Presidente, que puede ser reelegido indefinidamente)	4 años
Partido Aprista Peruano	Sí	Sí	No	4 años
Partido Democrático Somos Perú	No precisa	Sí (Congreso Nacional)	Sí (solo una reelección inmediata)	4 años
Partido Nacionalista Peruano	No precisa	No precisa (Reglamento Electoral)	Sí (solo pueden ser reelegidos los miembros del Comité Ejecutivo Nacional elegidos por la Asamblea Nacional).	4 años (Comité Ejecutivo Nacional, Presidente, Comité Electoral Nacional y Tribunal de Honor). 2 años (Comités Políticos).
Partido Popular	Sí	Sí (antigüedad	No	4 años.

Cristiano - PPC		en la afiliación)		
Perú Libertario	No precisa	No precisa	No	2 años
Perú Nación	No precisa	No precisa	No	4 años
Perú Patria Segura	No precisa	No precisa	No	4 años
Peruanos por el Kambio	No precisa	No precisa	Sí (Comités Regionales y Provinciales solo una reelección inmediata)	4 años (Presidente y Consejo Deliberativo) 2 años (Comités Regionales y Provinciales)
Podemos por el Progreso del Perú	Sí	No precisa	No	4 años (cargos nacionales) 2 años (miembros de los Comités Distritales)
Restauración Nacional	Sí	Sí	No	4 años (cargos nacionales) 2 años (miembros de los Comités Ejecutivos Provinciales).
Siempre Unidos	No precisa	No precisa	No	4 años (cargos nacionales) 2 años (cargos regionales, provinciales y distritales).
Solidaridad Nacional	Sí	No precisa	No	4 años (cargos nacionales) 3 años (cargos regionales) 2 años (cargos provinciales y distritales).
Todos por el Perú	Sí	Sí	Sí (solo una reelección inmediata)	4 años

Unión por el Perú	No	Sí (Presidente)	No	3 años
Vamos por el Perú	Sí	Sí	No	4 años (cargos nacionales) 2 años (cargos regionales y locales)

Elaboración propia

CAPÍTULO 6
EL CONTROL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS POR PARTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES: UNA REVISIÓN A SU JURISPRUDENCIA

6.1. Introducción

Habiéndose establecido el marco normativo que regula el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas (democracia interna, si se prefiere el término), corresponde determinar cómo ha sido interpretado el mismo por el órgano encargado de aplicarlo.

Cuando se hace referencia el órgano encargado de aplicar las normas sobre democracia interna, en estricto, se alude al que tiene el deber de velar por su estricto cumplimiento, esto es, el Jurado Nacional de Elecciones. Queda claro que las propias organizaciones políticas, al momento de llevar a cabo sus procesos de elección internos y de tomar decisiones pasibles de inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, debe interpretar las normas que deberá aplicar; sin embargo, para efectos del presente trabajo de investigación se considerarán las decisiones de aquel organismo que se pronuncia con calidad de cosa juzgada, es decir, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Cierto que los Jurados Electorales Especiales y el Registro de Organizaciones Políticas, según se trate de procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos o de procesos de elección de cargos directivos o de inscripción de asientos registrales; interpretan y emiten pronunciamiento (resoluciones) sobre las controversias jurídicas que se suscitan en torno a las normas sobre democracia interna o, en general, sobre las organizaciones políticas; sin embargo, de conformidad con lo previsto en los artículos 142 y 181 de la Constitución Política, solo las resoluciones que adopta el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no son revisables ante la jurisdicción ordinaria.

En ese orden de ideas, y atendiendo a que: a) en el año 2018 se llevó a cabo un proceso de Elecciones Regionales y Municipales, y b) el presente trabajo de investigación incide en el control de la dimensión procedimental y estrictamente electoral de la democracia interna; a efectos de dilucidar cómo es que el Jurado Nacional de Elecciones interpreta el marco normativo sobre dicha materia (entiéndase, la democracia interna), se llevó a cabo una revisión de las resoluciones que publicó en su página web (www.jne.gob.pe) el citado Supremo Tribunal Electoral en el periodo del 20 de junio al 08 de agosto de 2018.

¿Por qué tal periodo? Porque conforme al cronograma del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, aprobado por Resolución 0092-2018-JNE, de 8 de febrero de 2018, el plazo para presentar solicitudes de inscripción de fórmulas y lista de candidatos venció el 19 de junio del citado año, y el 7 de setiembre de 2018 venció el plazo para excluir candidatos.

La metodología que se utilizó fue la revisión diaria de la página web del Jurado Nacional de Elecciones en el citado periodo, siendo que la misma se efectuaba de la última a la primera resolución publicada en el día. En caso existiera más de una resolución sobre el mismo tema, materia u organización política publicada en un mismo día, se seleccionaba a la más resolución más recientemente publicada.

El principal criterio de selección de las resoluciones de las que se dará cuenta en las siguientes líneas fue la novedad o vinculación con un precepto normativo específico contenido en la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, ello sin perjuicio de la existencia de casos "*mediáticos*" o de relevancia pública (es decir, de gran cobertura por los medios de comunicación), como lo fueron los de las fórmulas y listas de candidatos presentadas por las organizaciones políticas Vamos Perú[177] y Acción Popular[178] al Gobierno Regional Callao.

6.2. Resolución 387-2018-JNE del 19 de junio de 2018 (Caso Huancavelica Sostenible – Gobierno Regional de Huancavelica): principio de jerarquía normativa interna.

Ciertamente, el legislador no ha impuesto a las organizaciones políticas una única modalidad para realizar sus procesos de elecciones internas de candidatos a todos los cargos públicos representativos. Por el contrario, le ha otorgado libertad para escoger entre tres (3) modalidades: a) elecciones abiertas, es decir, en las que participen los afiliados y los ciudadanos no afiliados, b) elecciones cerradas, en las que participen solo los afiliados, y c) elecciones a través de delegados; siendo que incluso pese a la dación de la Ley N° 30998, que contempla la figura de las elecciones primarias, mantiene las tres (3) modalidades descritas para elegir internamente a candidatos a consejeros regionales y regidores.

¿Cómo podría, de acuerdo con el marco normativo vigente, una organización política optar por alguna de dichas modalidades? Consagrarla

---

[177] Al respecto, véase, por ejemplo: https://elcomercio.pe/elecciones/lima/juan-sotomayor-jne-dejo-fuera-elecciones-2018-region-callao-noticia-nndc-555272 y https://rpp.pe/politica/elecciones/callao-jne-declara-fundada-tacha-contra-candidatura-de-juan-sotomayor-al-gobierno-regional-noticia-1148592 (Citados el 22 de enero de 2019).

[178] Al respecto, véase, por ejemplo: https://larepublica.pe/politica/1314046-callao-patricia-chirinos-accion-popular-queda-fuera-elecciones-2018 y https://www.expreso.com.pe/edicion-callao/excluyen-a-patty-chirinos-por-mentir-en-hoja-de-vida/ (Citados el 22 de enero de 2019).

en sus estatutos, en sus reglamentos electorales o determinar la modalidad para cada proceso electoral interno que se convoque, valga la redundancia, con la publicación del acto de convocatoria al proceso que corresponda.

En ese contexto, corresponde resaltar que en el caso de los estatutos y reglamentos electorales, nos encontramos ante normas; siendo que la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hasta antes de la dación de la Ley N° 30995, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, solo exigía el registro del estatuto, no así de los reglamentos electorales. Por tanto, resultaría válido sostener que solo los estatutos se encuentran investidos por la optimización del principio de publicidad y seguridad jurídica que confiere el Registro de Organizaciones Políticas.

Si es que la modalidad de elección interna ha sido positivizada en el estatuto, es decir, en una norma que, además, tiene la más alta jerarquía dentro de la estructura de la organización política; una norma de inferior jerarquía, como sería un reglamento electoral, o un acto de un órgano partidario, así cuente con autonomía, como lo sería el órgano electoral central, no pueden contravenir el estatuto.

Así como una ley no puede contravenir la Constitución, un reglamento electoral interno no puede ir en contra del estatuto de la organización política. Dicho mandato, que se erige en la materialización o traslado del principio de jerarquía normativa a sede particular (en concreto, de las organizaciones políticas), ha sido acogido en la resolución del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en la que menciona lo siguiente:

"7. Como claramente se aprecia en el artículo 71 de su propio Estatuto, la organización política estableció la forma de elección para quienes presentarían como candidatos a cargos regionales. Así, **optó por que la elección fuera mediante elecciones universales internas primarias**, esto es, incluso dejando abierta la posibilidad de que estas fueran abiertas o cerradas, de conformidad con lo establecido en los literales a) y b) del artículo 24 de la LOP. **Sin embargo, en el acta de elecciones internas y documentos adjuntos, expresan y demuestran el haberlo hecho a través de delegados, una modalidad no considerada en su máxima norma interna, esto es, su Estatuto**. Por consiguiente, la organización política actuó en contravención del artículo 19 de la LOP.

8. Sobre el contenido de las resoluciones presentadas, tal como se aprecia del cuadro precedente, no puede dejar de advertirse las inconsistencias de dichos documentos, que lejos de recoger lo establecido en el Estatuto, norma que —acorde con la LOP y normativa vigente sobre la materia— debe regir la vida de la organización política, en primer orden; citan la aplicación de un reglamento de elecciones, el cual no puede contravenir lo previamente regulado en el Estatuto de la organización política.
(…)
11. Entonces, dicha autonomía es reconocida frente a los demás órganos internos, pero no implica que el órgano electoral, de cualquier nivel, pueda vulnerar o dejar de cumplir las normas estatutarias internas de la organización política; justamente, su actuar debe circunscribirse al estricto respeto de las normas legales y estatutarias en materia de elección de autoridades partidarias y de elección popular, sin contravención alguna de estas".

6.3. Resolución 0468-2018-JNE del 3 de julio del 2018 (Caso Partido Democrático Somos Perú – Municipalidad Distrital de Amotape, provincia de Paita, departamento de Piura): No exigencia de afiliación y requisito para ser miembro de un órgano electoral partidario.

Así como ocurre con la determinación de la modalidad de elección, la legislación vigente hasta antes de la emisión de la Ley N° 30998, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, otorgaba a las organizaciones políticas un amplio margen para establecer los requisitos e

impedimentos para ser candidato en los procesos de democracia interna, discrecionalidad o libertad que ha sido entendida por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que también comprende la determinación de las condiciones o requisitos para integrar los órganos electorales descentralizados y el propio organismo electoral central.

Considerando que se trata de restricciones al derecho a ser elegido o al acceso a cargos (en este caso, no públicos, sino directivos al interior de las organizaciones políticas), pareciera que el Supremo Tribunal Electoral trasladó el principio de legalidad al ámbito partidario. Expresado en otros términos, se exige que los impedimentos, condiciones o requisitos para ser candidato o integrante de un órgano electoral interno, deban preverse en el estatuto, no así en una norma inferior, como un reglamento electoral.

Lo antes descrito se desprende de lo señalado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en el extremo siguiente de la resolución bajo comentario:

> "7. Ahora bien, lo que observó el JEE es que dos de los tres miembros del Comité Electoral Descentralizado no se encuentran afiliados al Partido Democrático Somos Perú, pese a que, tener una antigüedad de afiliación en el partido, no menor de un año, es un **requisito previsto en el artículo 17 del Reglamento Electoral**, (…)
>
> 8. Sin embargo, en los artículos 12 al 16 que comprenden el capítulo de democracia interna del Estatuto del Partido Democrático Somos Perú, **no se establece ningún tipo de requisito o condición que deban cumplir los miembros de los órganos electorales descentralizados**, tal como se mencionó en la Resolución N.° 2938-2014-JNE" (Énfasis agregado).

La cita expuesta permite sostener que el Supremo Tribunal Electoral le confiere un valor o intención al "*silencio*" del estatuto de la organización política, el cual tendría sustento en el traslado de los principios de legalidad y jerarquía normativa al seno partidario, así como premisa el hecho que se trata de condiciones, requisitos o impedimentos para el ejercicio de derechos.

Es decir, cuando se trata de restricciones de derechos, no corresponde que el "*silencio*" normativo pueda ser cubierto por una norma de inferior jerarquía o por un acto aprobado por un órgano partidario (por ejemplo, el órgano electoral central) a través de las "*bases*" de la convocatoria al proceso electoral interno que corresponda.

Ello es así porque, para el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, se debe resaltar lo siguiente:

> "11. Debemos resaltar el hecho que **la afiliación no constituye un requisito indispensable o necesario exigido legalmente para participar, sea como candidato o miembro de un órgano electoral descentralizado, en un proceso de elección interna de candidatos**. Por el contrario, debe recordarse que la propia LOP prevé la posibilidad de que los ciudadanos no afiliados participen como votantes en un proceso de elecciones internas (artículo 24, literal a, de la LOP), **ello en aras de optimizar los principios de transparencia y consolidar la legitimidad democrática de los candidatos que participarán en representación de una organización política en el marco de una contienda electoral**, así como facilitar el ejercicio del derecho a la participación política de los ciudadanos" (Énfasis agregado).

Como puede advertirse, en el caso de los miembros de los órganos electorales descentralizados, se desprende que para el Supremo Tribunal Electoral lo óptimo resultaría más bien que no se exija la afiliación para serlo. ¿Por qué? Porque lo que se pretende es optimizar los principios de transparencia y legitimidad democrática de los candidatos, lo cual puede traducirse o entenderse como la optimización o salvaguarda de los principios de independencia e imparcialidad en la conducción de los procesos electorales internos.

En ese orden de ideas, se puede apreciar una diferencia entre la selección de la modalidad de elección, que sí podría ser definida por el reglamento electoral o el propio órgano electoral central; y el establecimiento de requisitos e impedimentos, que deberían ser definidos en el propio estatuto de la organización política. Lo expuesto se reafirma con enunciados como el

contenido en la resolución bajo comentario, en el cual el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones señala expresamente lo siguiente:

> "12. Por lo tanto, en estricto respeto del principio de autonomía privada y de las atribuciones que le confiere la propia LOP a las organizaciones políticas, la afiliación constituirá un requisito para ser integrante de un comité electoral o candidato en representación de una organización política, **en aquellos supuestos en los cuales el Estatuto de la citada organización así lo contemplen, de manera clara e indubitable**" (Énfasis agregado).

Ahora bien, lo señalado por el órgano de impartición de justicia electoral permite formarse la interrogante sobre si resultaría válido que el Estatuto "*delegue*" o "*encargue*" al reglamento electoral la tarea de regular, con carácter general y no para un proceso electoral específico, los requisitos, condiciones e impedimentos para ser candidato a un cargo público representativo, dirigente partidario o miembro de un órgano electoral (central o descentralizado).

Si lo que se pretende es salvaguardar el principio de publicidad de las normas partidarias, siendo que la legislación vigente solo exige, a la fecha, el registro de los estatutos y no así de los reglamentos electorales[179]; la respuesta a la interrogante sería negativa.

Si lo que se pretende es salvaguardar la legitimidad democrática y partidaria de tales requisitos, impedimentos o condiciones, si el reglamento es aprobado solo por un órgano dentro del partido que no cuenta con una

---

[179] En la medida que hasta la dación de la Ley N° 30995, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, no se exigía la inscripción del Reglamento Electoral, y partiendo de la premisa que dicho reglamento es una norma inferior y complementaria al Estatuto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha llegado a afirmar que no es necesaria su presentación (entiéndase, del Reglamento Electoral) con la solicitud de inscripción de lista de candidatos. Efectivamente, en la Resolución 1872-2018-JNE de 7 de agosto de 2018 (Caso Patria Joven – Municipalidad Distrital de Carampoma, provincia de Huarochirí, departamento de Lima) el Supremo Tribunal Electoral sostuvo lo siguiente:

> *"12. Que, el hecho que no se haya adjuntado al proceso de inscripción el Reglamento Electoral de la organización política resulta irrelevante, por cuanto tal norma es una de desarrollo que tiene sus límites en la LOP y en el estatuto, por lo que, al no haberse infringido tales normas, corresponde desestimar lo señalado por el JEE".*

composición similar a aquel que aprueba el estatuto; la respuesta a la interrogante propuesta también sería negativa.

Por su parte, si es que lo que se persigue es optimizar la capacidad o libertad de auto-organización, y en la medida que la delegación estatutaria al reglamento electoral sea expresa y se trate de una norma que satisfaga el requisito de publicidad, entonces la respuesta a la inquietud propuesta sería positiva, lo que no impide que, en cada caso concreto (entiéndase, de cada reglamento) se deba evaluar la proporcionalidad del requisito o impedimento.

6.4. Resolución 482-2018-JNE del 3 de julio del 2018 (Caso Democracia Directa – Municipalidad Metropolitana de Lima): Legitimidad y oportunidad del control.

Ciertamente, el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 no ha sido el primero en el cual el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha reafirmado su competencia para efectuar el control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, tan es así que en las resoluciones que ha emitido en dicho proceso se ha remitido a su jurisprudencia expedida en elecciones anteriores (2014 y 2010, por ejemplo); no obstante, corresponde resaltar la existencia de un criterio jurisprudencial sostenido en el tiempo.

En ese contexto, se tiene que en la Resolución 482-2018-JNE, el Supremo Tribunal Electoral estima que "*(…) resulta importante indicar que nuestro marco jurídico vigente no contempla la obligación normativa de que los organismos constitucionales que integran el Sistema Electoral intervengan directamente en los procesos de elecciones internas que llevan a cabo las organizaciones políticas*" (Considerando 4). Es decir, los organismos que integran el Sistema Electoral ni organizan, ni conducen ni brindan asistencia técnica "*obligatoria*" a las organizaciones políticas en sus procesos electorales internos. Su intervención en tales procesos dependería de la

organización política, si es que solicita dicha asistencia a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Pese a lo antes descrito y remitiéndose a su jurisprudencia anterior, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones afirma lo siguiente:

> "5. Sin embargo, atendiendo a los pronunciamiento recaídos en las Resoluciones N.° 181-2014-JNE, del 3 de marzo de 2014, y N.° 1380-2014-JNE, del 12 de agosto de 2014, este órgano colegiado considera que **la falta de exigencia de un mandato legal que legitime y, además, obligue la intervención directa del Jurado Nacional de Elecciones durante el proceso de democracia interna de las organizaciones políticas**, no implica la renuncia al deber constitucional de velar por las normas sobre organizaciones políticas, debido a que estas son de orden público, es decir, de obligatorio cumplimiento" (Énfasis agregado).

La cita expuesta permite formularse interrogantes, tales como:

a) ¿Es necesario que el mandato dirigido al Jurado Nacional de Elecciones para que intervenga en los procesos de democracia interna se encuentre prevista en una norma con rango de ley?, ¿Bastaría con los mandatos constitucionales de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales y de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, para que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en ejercicio de su función normativa, apruebe un reglamento autónomo que regule un procedimiento de fiscalización o control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna?
b) ¿Qué se entiende por "*intervención directa*"? ¿Acabo no podría entenderse, en vez de por "organización", por "*fiscalización o control simultáneo*" o por "*solución de controversias*", máxime si el propio Supremo Tribunal Electoral reconoce su competencia y deber constitucional de velar por el cumplimiento de las normas sobre democracia interna?

Atendiendo a que el artículo 35 de la Constitución Política encarga directamente al legislador la labor de diseñar el marco normativo que garantice el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se pregunta sobre la oportunidad y forma en la que se puede efectuar dicha verificación o control. La respuesta la brinda en el considerando 7 de la resolución que motiva las presentes líneas, en la que se afirma lo siguiente:

> "7. Por un lado, de acuerdo con lo establecido en la LOP y en la Ley N.° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, LOJNE), **existen dos oportunidades en las que, a solicitud de parte, se puede verificar, en primera instancia, la observancia de la LOP, así como de los estatutos y reglamentos electorales de las organizaciones políticas**, a saber:
>
> i) **Cuando la Dirección Nacional del ROP**, en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 4 de la LOP, **deba pronunciarse sobre las solicitudes de inscripción de aquellos actos que fueran susceptibles de ello, en la partida electrónica que cada organización política tiene asignada en el registro**. En dicha oportunidad, este órgano **evalúa de manera integral la documentación** que acompaña a la citada solicitud, siendo que, en el caso de que se efectúe una calificación positiva de un título, se genera un asiento que constituye el registro que se extiende en la partida electrónica, el cual contendrá necesariamente un resumen del acto o derecho materia de inscripción.
>
> Cabe recordar que el artículo 4 de la LOP establece que las modificaciones de los elementos que comprenden la partida electrónica de una organización política se inscriben —por el mérito de copia certificada de la parte pertinente del acta donde **conste el acuerdo válidamente adoptado por el órgano partidario competente**.
>
> ii) Cuando los Jurados Electorales Especiales, en mérito al artículo 36, literal a, de la LOJNE, **deban emitir pronunciamiento respecto a las solicitudes de inscripción de listas de candidatos**, así como resolver las tachas formuladas por cualquier ciudadano que alegue el incumplimiento de la ley electoral, en general, o de un estatuto partidario, en particular, en el marco de un proceso electoral" (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse, el Supremo Tribunal Electoral reconoce su competencia para efectuar el control de la dimensión procedimental de la democracia interna, tanto en su dimensión o manifestación en los procesos deliberativos pasibles de inscripción (modificación de estatutos, por ejemplo) como en los procesos de elección de candidatos y de cargos directivos.

Asimismo, es preciso resaltar que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones indica que el control que efectúan los organismos electorales es posterior, documental y a pedido de parte (en este caso, de la propia organización política), tan es así que en el Considerando 9 de la resolución bajo comentario afirma que: *"(…) de acuerdo con la normativa electoral vigente, si bien* ***este organismo electoral carece de competencia para declarar formalmente la nulidad de un proceso electoral llevado a cabo al interior de una organización política****, en mérito al legítimo ejercicio de sus competencias constitucionales de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas, sí puede conocer y pronunciarse sobre la observancia de las normas de democracia interna por parte de aquellas*" (Énfasis agregado).

Aunque no es materia del presente trabajo de investigación profundizar sobre la naturaleza jurídica del Registro de Organizaciones Políticas ni el efecto jurídico de la inscripción de los asientos registrales en el mismo, sí corresponde resaltar que el mismo debiera otorgar publicidad y seguridad jurídica no solo a los afiliados, sino también a la ciudadanía en general. Así, se tiene que en el Registro citado no solo deben estar registradas las normas partidarias (entiéndase, los estatutos) sino también las autoridades o cargos directivos.

En ese orden de ideas, si lo que se pretende es optimizar el principio de transparencia, así como los principios antes mencionados (publicidad y seguridad jurídica), debe existir la obligación por parte de las organizaciones políticas de registrar los actos de singular relevancia para la vida de las mismas, como es la selección y renovación de cargos directivos, siendo que la información que obre en el Registro de Organizaciones Políticas debe ser la única que vincule tanto a los militantes como a los organismos del Sistema Electoral y la ciudadanía en general.

No obstante lo antes señalado, la resolución bajo comentario, si bien permite que los Jurados Electorales Especiales requieran a las organizaciones

políticas mayor documentación que aquellas que se exige presentar con la solicitud de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, también facultaría que se validen documentos y autoridades no inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas. Ello se desprende de las afirmaciones siguientes:

> "27. En tal contexto, frente a la duda razonable de que la democracia interna fue dirigida por un órgano que no se encontraba habilitado, **el JEE debió requerir a la organización que adjunte copia de las piezas necesarias de sus libros de actas en donde figuren los procedimientos de designación de su COEN posterior a la obtención de su personería jurídica, más aún cuando tal órgano electoral central no ha sido materia de inscripción y publicidad ante el ROP, lo cual a todas luces permitiría responder de forma inmediata a dicha interrogante**. Esto también para que el JEE pueda determinar de manera fehaciente la existencia del COEN 2014 - 2018 o el señalado por la organización política recurrente (COEN 2015 - 2019).
> (…)
> 34. Adicionalmente, la jurisdicción electoral no está impedida de fiscalizar el respeto del Estatuto partidario en su designación, más aún cuando de la información, obrante en autos, surjan dudas razonables que deban ser atendidas en aras de salvaguardar su obligación constitucional de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y, por ende, la legalidad del ejercicio del sufragio, previstos en el artículo 178, numerales 1 y 3, de la Norma Fundamental. Por el contrario, **será deber de las organizaciones políticas en tal situación el de adjuntar en cada oportunidad que se les requiera la documentación que demuestre la validez de la designación de los miembros de sus órganos electorales**; **situación que, sin lugar a dudas, podría evitarse de ser inscritos ante el ROP en su debida oportunidad**" (Énfasis agregado).

6.5. Resolución 485-2018-JNE del 3 de julio de 2018 (Caso Juntos por el Perú – Municipalidad Metropolitana de Lima): Control documental y formal y primacía de la realidad.

El control que realizan los órganos jurisdiccionales electorales respecto de la verificación del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, al ser posterior, es documental. ¿Pero ello implica negar un hecho que puede ser considerado como "*público*" o "*notorio*"?

Los procesos electorales internos deberán llevarse a cabo en un periodo determinado, por tanto, en el acta de elecciones internas (proclamación de resultados del proceso electoral interno) se debe consignar su fecha de realización. En ese orden de ideas, es posible que, por error, pudiera consignarse una fecha extemporánea.

Si los órganos jurisdiccionales electorales se circunscribieran a lo que obra el expediente, lo que correspondería es que se declare improcedente la solicitud de inscripción de lista de candidatos que viniese acompañada de un acta de elección interna que consigne fecha extemporánea. Sin embargo, si se admite el principio de verdad material en los procesos jurisdiccionales electorales, podrían incorporarse documentos o remitirse a hechos notorios consignados en publicaciones de medios de comunicación. Eso fue lo que ocurrió en la resolución materia de comentario, como se revela a continuación:

> "8. De la revisión de los autos se aprecian los siguientes medios probatorios:
>
> (…)
>
> xiii. **El reporte periodístico de fecha 4 de mayo de 2018**, en el que se precisa que ***Seis serán los partidos políticos que efectuarán sus comicios internos el domingo 20 de mayo, Unión por el Perú, Todos por el Perú, Partido Popular Cristiano-PPC, Peruanos por el Kambio, Frente Amplio por Justicia Vida y Libertad, Partido Aprista Peruano y Juntos por el Perú (Partido Humanista Peruano) [énfasis agregado]*** (fojas 41).
>
> xiv. **El reporte periodístico del diario El Comercio, de fecha 21 de mayo de 2018** (fojas 43 y 44), el que refiere que con fecha 20 de mayo el partido político Juntos por el Perú desarrolló sus comicios.
>
> (…)
>
> xvi. **Once capturas de pantalla de las publicaciones hechas por el partido político *Juntos por el Perú* donde se anuncia que la fecha de las elecciones internas se llevaran a cabo el 20 de mayo de 2018** (fojas 52 a 63).
>
> xvii. **El Informe final sobre el desarrollo del proceso electoral, emitido por la ONPE**, donde comunica que se brindó asistencia técnica y apoyo al órgano electoral central del Partido Juntos por el Perú, en la elección de sus candidatos a las elecciones Regionales y Municipales de 2018, emitido con fecha 25 de junio de 2018, e informa que la jornada electoral se desarrolló el domingo 20 de mayo del presente año (fojas 72 y vuelta a fojas 78 y vuelta)" (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse, en el caso concreto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones valoró no solo reportes periodísticos de medios de comunicación, lo que permitiría dar cuenta de la existencia de hechos notorios, sino también el informe de asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Ahora bien, debe resaltarse que la valoración está referida a un hecho concreto y objetivo: el día de realización del acto electoral; es decir, no implica la validación de las conclusiones o análisis que efectúe la Oficina Nacional de Procesos Electorales; lo que resulta correcto, debido a que la competencia recae en el Jurado Nacional de Elecciones.

6.6. Resolución 494-2018-JNE del 3 de julio de 2018 (Caso Alianza para el Progreso – Municipalidad Provincial de Moyobamba, departamento de San Martín): reemplazo de candidatos electos e inadmisibilidad.

Un aspecto singularmente relevante de la dimensión procedimental y eminentemente electoral de la democracia interna es que se respeten los resultados obtenidos en los procesos internos. Es decir, no basta que se lleven a cabo procesos electorales ni que participen en ellos el mayor número de afiliados posibles, sino que los resultados no sean alterados.

Ahora bien, la cuestión pasa por la rigurosidad y oportunidad del control o verificación del respeto de dichos resultados. Considerando que, de acuerdo con el marco normativo vigente, dicho control se realiza de manera posterior y documental, ¿qué debe ocurrir si la solicitud de inscripción de lista de candidatos no respeta los resultados electorales, específicamente, si es que se reemplaza a un candidato elegido por otro?

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones considera que no corresponde que se declare improcedente la solicitud de inscripción, sino que se le otorgue a la organización política la posibilidad de presentar documentos que permitan justificar dicha alteración. Efectivamente, en la resolución bajo comentario, en la que existía diferencia entre la solicitud de inscripción y el acta de elecciones internas respecto de un candidato a regidor, el Supremo Tribunal Electoral indicó lo siguiente:

> "3. En el presente caso, al momento de calificar la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, **el JEE advirtió que en dicha nomina no existía una relación de coincidencia entre la solicitud presentada y el acta de elecciones internas, puesto que la solicitud difería en la consignación de un candidato a regidor**; y, por tal razón, declaró la improcedencia de la lista de candidatos.
> (…)
> 6. Bajo estas premisas, el órgano colegiado estima que **el JEE, al advertir diferencias respecto a la conformación de la lista, debió otorgarle a la organización política un plazo para que subsane la observación advertida y no declarar la improcedencia liminar**" (Énfasis agregado).

¿Por qué la inadmisibilidad? Porque el reemplazo de un candidato puede realizarse por otro candidato no proclamado que participó en la contienda electoral interna, no necesariamente por uno directamente designado por el órgano que prevea el Estatuto. No solo ello, también es viable, dependiendo de la forma de presentación de candidaturas y elección, que el reemplazante de un candidato electo sea otro de su misma lista (por ejemplo, si se optó por listas con candidatos suplentes o accesitarios, por cada candidato o de lista en general).

6.7. Resolución 551-2018-JNE del 9 de julio del 2018 (Caso Movimiento Regional Renovación Tumbesina – Municipalidad Provincial de Zarumilla, departamento de Tumbes): Inexistencia de reglamentos electorales y democracia interna.

Si se considera que la norma suprema al interior de la estructura normativa de la organización política es el estatuto, podría sostenerse que el reglamento electoral se erige en una norma de desarrollo, detalle o precisión de aquel estatuto. En ese sentido, se tiene que estatuto es a ley como reglamento electoral es a reglamento, por lo que el reglamento no debe contravenir (mas sí complementar) el estatuto.

Con relación a los reglamentos electorales, existía otra particularidad: no se exigía hasta la dación de la Ley N° 30995, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, esto es, luego de realizado y concluido el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Por tanto, no existe un control previo por parte de los organismos del Sistema Electorales ni garantía de publicidad respecto a las normas reglamentarias internas.

Esto último, es decir, la inexistencia de la garantía del principio de publicidad del íntegro del marco normativo de la democracia interna de las organizaciones políticas, a causa de la ausencia de obligatoriedad de la inscripción de los reglamentos electorales en el Registro; dificultaría, por lo menos, que los organismos electorales puedan verificar si es que tales reglamentos fueron aprobados, publicados y entraron en vigencia antes o después de la convocatoria al proceso electoral interno que corresponda.

Es más, si es que no se exige la inscripción de los reglamentos electorales en el Registro de Organizaciones Políticas, podría señalarse que no es necesario siquiera que los partidos políticos y movimientos regionales

cuenten con reglamentos electorales, debido a que la regulación de los procesos de democracia interna podría encontrarse directamente en el estatuto (requisitos, impedimentos, plazos, procedimientos de impugnación, etc.).

Así lo ha entendido el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en la resolución bajo comentario, en la que indicó lo siguiente:

> "15. Ahora, respecto al segundo cuestionamiento, es menester señalar lo siguiente:
> (…)
> d) Así, **la falta de reglamento, no puede expresar el incumplimiento de las normas sobre democracia interna, más aún, si se sabe que este es una norma que, en esencia, desarrolla el estatuto, el cual, implícitamente, contiene las disposiciones detalladas por el reglamento**, por lo que no resulta válido cuestionar la elección de candidatos en el acto de democracia interna por la falta de reglamento. Además, en caso de surgir alguna discordancia entre el estatuto y el reglamento de organización política, por jerarquía normativa, **debe aplicarse el primero**.
> e) Por consiguiente, en el presente caso, no se advierte que se haya vulnerado dispositivo alguno de la LOP o del estatuto de la organización política, durante el desarrollo del acto de elecciones o en la consignación de los datos en el acta de democracia interna, ya que **no se ha acreditado el incumplimiento de algún requisito sustancial que haya viciado las decisiones del proceso electoral interno**" (Énfasis agregado).

6.8. Resolución 0566-2018-JNE de 9 de julio de 2018 (Caso Todos por el Perú – Municipalidad Distrital de Nueva Cajamarca, provincia de Rioja, departamento de San Martín): exclusión de candidatos posterior a la elección interna.

El marco normativo vigente para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 preveía que las elecciones internas debían llevarse a cabo en un periodo de tiempo previo al vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos. Asimismo, la

legislación aplicable a dicho proceso, al diseñar el cronograma electoral, previó un periodo de tiempo entre el vencimiento del plazo para que se lleven a cabo los procesos electorales internos y el vencimiento del plazo para presentar solicitudes de inscripción de candidaturas.

Lo expuesto resulta lógico, razonable y coherente si se considera que existe la figura de la designación directa de candidatos y se prevé la exigencia que las solicitudes de inscripción se presenten con "*lista completa*". ¿Por qué? Porque si se previera la exigencia de elección interna del íntegro de candidatos, sin admitir la posibilidad de designación directa, ni siquiera de manera residual, el apartamiento de uno de los candidatos con posterioridad a la elección ocasionaría que la organización política no pueda presentar lista de candidatos, afectando también el derecho a la participación política de aquellos que fueron elegidos en un proceso interno.

Un candidato elegido en un proceso electoral puede fallecer, sufrir un accidente que lo imposibilite de postular, desistirte o renunciar a su candidatura antes de que la organización política presente la solicitud de inscripción de la lista de candidatos que integren. Asimismo, puede presentarse el supuesto de que el candidato electo en un proceso interno se niegue a suscribir la respectiva declaración jurada de vida generada en el sistema informático implementado por el Jurado Nacional de Elecciones, o no proporcione los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos de candidatura (por ejemplo, de domicilio).

Pero también puede darse el supuesto que sea la organización política la que decida "*excluir*" a un candidato elegido en un proceso interno antes de presentar la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos. Aunque la legislación estatal vigente no lo prevea expresamente, las propias organizaciones políticas, sea a nivel estatutario o reglamentario, puede regular supuestos de exclusión de candidatos electos.

Sin embargo, es preciso indicar que, al tratarse del apartamiento de candidatos electos en procesos internos (independiente de la modalidad),

dicha "*exclusión*" debe erigirse en la excepción y no en la regla. Asimismo, debe preverse un plazo para que se lleve a cabo dicha exclusión y, en su caso, reemplazo.

En ese orden de ideas, en el caso bajo comentario, se tiene el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha señalado que el reemplazo de candidatos electos debe realizarse, como máximo, la fecha que vence el plazo para presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos, como se revela a continuación:

> "7. Asimismo, el artículo 26 del Reglamento establece que **todo reemplazo de candidatos solamente puede ser realizado antes del vencimiento del plazo de ciento diez (110) días calendario esto es al 19 de junio de 2018, debiendo satisfacer los requisitos descritos por ley**.
> (…)
> 10. De la misma forma, **se aprecia que la candidata a regidora con el número 4, Ana Vanesa Hervias Coba, había sido excluida** y, por lo tanto, no consignada en el sistema DECLARA, sin tener en consideración que tenía la condición de candidata electa en el Acta de la Asamblea Eleccionaria, del 23 de mayo del 2018.
>
> 11. Respecto al **acta denominada Reapertura del Acta Eleccionaria del 23 de mayo de 2018, de fecha 25 de junio de 2018** (foja 137), donde se realiza la incorporación de Alicia Cubas Pérez y Wilson Pérez Dávila, y excluyen del acta de elecciones a Hervias Coba Ana Vanesa, **se advierte que esta resulta ser extemporánea, toda vez que el plazo para realizar elecciones internas, de conformidad al cronograma electoral, aprobado por este Máximo Tribunal Electoral, se inició del 11 de marzo al 25 de mayo de 2018, y el plazo para realizar reemplazos de candidatos venció el 19 de junio del mismo año**.
>
> 12. Si bien el recurrente alega que se registraron a los candidatos en el sistema DECLARA y, por tanto, debe darse validez a ello, debe recordarse que **la solicitud de inscripción que se genere en el sistema debe ser el fiel reflejo de lo acontecido en el proceso de democracia interna de la organización política**" (Énfasis agregado).

Lo antes mencionado permite afirmar que la regulación de los supuestos de "*exclusión*" y reemplazo de candidatos electos en procesos internos también forma parte del contenido de la "*democracia interna*". Es decir, la regulación

de la democracia interna no se limita o circunscribe a los procesos electorales internos, no se agota o culmina con la proclamación de resultados, sino que se extiende hasta la presentación de la solicitud de inscripción de listas de candidatos; es más, resulta viable sostener que la democracia interna también debe cautelar, en su dimensión procedimental o eminentemente electoral, el retiro de las listas de candidatos ya presentadas por las organizaciones políticas y admitidas por los órganos electorales, ya que se encuentran involucrados tanto los derechos de los candidatos electos como los de los afiliados que intervinieron (directa o indirectamente) los militantes de la organización política.

6.9. Resolución 0571-2018-JNE del 9 de julio de 2018 (Caso Todos por el Perú – Municipalidad Metropolitana de Lima, departamento de Lima): La improcedencia como consecuencia del exceso de delegación.

Independientemente de la posición personal que se pueda tener respecto de la figura de la designación directa y su porcentaje respecto del íntegro de la lista de candidatos, no se puede desconocer que la legislación vigente faculta a las organizaciones políticas recurrir a dicha figura.

No obstante, este mecanismo tiene un límite: la cuarta parte de la lista (quinta parte luego de la emisión de la Ley N° 30998). En ese orden de ideas, se tiene que la regla general lo debe constituir la elección interna y la excepción, la designación directa. ¿Por qué? Porque la dimensión procedimental de la democracia interna exige que se involucre a los afiliados en el proceso de toma de decisiones (en este caso, de elección de candidatos).

Si la legislación vigente exige que se respete el porcentaje máximo de designación directa, ¿cuál sería la consecuencia jurídica si ello no ocurre? Al

respecto, surgen distintas alternativas, no todas ellas válidas: a) que se declare inadmisible la solicitud de inscripción de listas de candidatos para que presenten una "*nueva acta*" de elecciones internas o reemplacen a candidatos por quienes sí fueron efectivamente elegidos en procesos internos; b) que se declare inadmisible la solicitud de inscripción de listas de candidatos para que la organización política decida a qué candidatos designados en exceso retira de la lista primigeniamente presentada; c) que se excluya, de oficio, a los candidatos designados en exceso comenzando por aquel que se encuentra en la posición más baja de las candidaturas; d) que se excluya, de oficio, a los candidatos designados en exceso comenzando por aquel que se encuentra en la parte más alta de las candidaturas; e) que se excluya, de oficio, a todos los candidatos designados, y solo se conserve a los que fueron efectivamente elegidos en el proceso electoral interno; o f) que se declare la improcedencia del íntegro de la lista.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a partir de los considerandos siguientes, opta por la última conclusión, esto es, por la improcedencia del íntegro de la lista de candidatos, sumado al hecho de que existía divergencia entre los candidatos que figuraban en la solicitud de inscripción y los que habrían sido directamente designados:

> "7. La facultad de las organizaciones políticas para designar directamente a los candidatos de elección popular, mediante sus órganos competentes, resulta ser complementaria a cualquiera de las modalidades previstas en los literales a, b y c del segundo párrafo, de artículo 24 de la LOP, lo cual implica que debe existir una elección según cualquiera de dichas modalidades y que **la designación solo puede hacerse hasta el límite señalado por la ley, así como por los propios instrumentos normativos de las organizaciones políticas**, según se ha indicado anteriormente.
> 8. Asimismo, cabe agregar que, **efectuado un cotejo entre los integrantes de la lista de candidatos al Concejo Provincial de Lima consignada en la solicitud de inscripción (fojas 3 y 4) y los de la lista de candidatos designados por el Comité Ejecutivo Nacional de la organización política (fojas 10 y 11), no se observa coincidencia; es decir, varios de los integrantes de aquélla no se encuentran en ésta**. (…)" (Énfasis agregado).

6.10. Resolución 580-2018-JNE del 9 de julio de 2018 (Caso Movimiento Acción Nacionalista Peruano – Municipalidad Distrital de Pariacoto, provincia de Huaraz, departamento de Áncash): control documental e insuficiencia de datos.

El que el marco normativo vigente prevea un mecanismo de control posterior de la democracia interna, acarrea que los órganos jurisdiccionales electorales efectúen el control en función a documentos.

Ahora bien, ¿qué debería ocurrir si es que la documentación que proporcione la organización política no es inexacta, sino incompleta? Considerando que en el marco de los procesos electorales corresponde que se optimicen los principios de economía y celeridad procesales, así como el principio de seguridad jurídica, ¿debería declararse la improcedencia liminar de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos?

Un factor a considerar, y así lo entiende el Jurado Nacional de Elecciones, es que se encuentra involucrado un derecho fundamental, como es el derecho a ser elegido. En ese sentido, si bien los derechos a la participación política se erigen en derechos constitucionales de configuración legal, ello no debe conducir a la conclusión de que, en aras de la optimización de la celeridad, se restringa a nivel legal, de manera desproporcionada y por cuestionamientos formales, el derecho a ser elegido.

En ese sentido, dentro de la necesaria celeridad que debe caracterizar a los procedimientos electorales, debe preverse un plazo mínimo para la subsanación de documentación insuficiente, por ejemplo, un acta que no consigne datos completos. Ese fue el supuesto que motivó la emisión de la resolución materia de comentario, como se revela a continuación:

> "5. De la revisión de autos, si bien es cierto la organización política recurrente al momento de solicitar la inscripción de su lista de candidatos municipales habría adjuntado un ´Formato del Acta de Elección Interna de Candidatos para las Elecciones Municipales 2018´ sin consignar los apellidos y nombres completos de los candidatos que habrían sido elegidos el 23 de mayo de 2018; sin embargo, **dicha omisión no es motivo suficiente para concluir que la organización política no habría llevado a cabo las elecciones internas**, esto, por cuanto, no consignar los citados datos en tal documento, *per se* no implica que las elecciones internas no se hayan realizado, sino que **dicha omisión debe entenderse como un error susceptible de subsanación, habida cuenta de que nos encontramos frente a un acta sin datos**, cuya definición mutatis mutandis, podemos extraerla del Reglamento del Procedimiento de Aplicación a las Actas Observadas, Actas con Votos Impugnados y Actas con Solicitud de Nulidad en Elecciones Regionales y Elecciones Municipales, aprobada mediante Resolución N.° 0076-2018-JNE, cuando en su artículo 5, literal j, lo define como **aquella acta en la que se omiten consignar datos en forma parcial o total; acta que puede ser objeto de subsanación mediante el cotejo con otros datos objetivos que generen convicción, ello tomando como criterio interpretativo el artículo 16 del citado reglamento**; razón por la cual corresponde evaluar si el error en que incurrió la organización política recurrente es subsanable o no" (Énfasis agregado)[180].

Adviértase que en el presente caso versaba sobre un acta de elecciones internas sin datos, no ante un documento que consignaba información "*inexacta*". Expresado en otros términos, no es lo mismo que no se presente

---

[180] Entre otras decisiones en las cuales el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se pronuncia respecto a qué tipo de "*ausencia*" o "*insuficiencia*" de datos en el acta de elección interna constituye una causal de inadmisibilidad y no improcedencia de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos; se tiene la Resolución 0662-2018-JNE, de 11 de julio de 2018 (Caso Más San Martín – Municipalidad Distrital de Pachiza, provincia de Mariscal Cáceres, departamento de San Martín), en la que se mencionó lo siguiente:

> *"6. Sobre el particular, resulta importante señalar que la omisión de alguno de los datos que debe contener el acta de elecciones internas de la organización política, regulados en el numeral 25.2 del artículo 25 del Reglamento, como* ***lugar y fecha de suscripción del acta, precisando lugar y fecha de la realización del acto de elección interna, el distrito electoral (distrito o provincia) o los nombres, número del DNI y firma de los miembros del comité electoral****, no constituye propiamente un incumplimiento a las normas de democracia interna, conforme a lo regulado en el artículo 19 de la LOP, pues dicho incumplimiento se constituirá, cuando se hubiera incumplido con el estatuto o el reglamento de elecciones internas de la organización política o alguna norma contenida en la LOP referida a democracia interna"* (Énfasis agregado).

Así también se encuentra la Resolución 0947-2018-JNE de 23 de julio de 2018 (Caso Sentimiento Amazonense Regional – Municipalidad Distrital de Cochamal, provincia de Rodríguez de Mendoza, departamento de Amazonas), en la que también se considera pasible de subsanación la omisión de consignar en el acta de elecciones internas el número de cédulas de sufragio y número de votos. Por tanto, no corresponderá que se declare la improcedencia, sino más bien la inadmisibilidad de la solicitud de inscripción de lista de candidatos (al respecto, se sugiere revisar el considerando 4 de dicha Resolución).

el acta de elecciones internas o se presente un acta con datos incompletos o, simplemente, sin datos; a que se acompañe con la solicitud de inscripción de listas de candidatos un acta de elecciones internas en la que se consignen datos que se contradigan con lo consignado en la propia solicitud, que revelen la alteración de los resultados del proceso electoral interno o contravenciones al marco normativo sobre democracia interna.

De presentarse el primero de los supuestos antes descritos, el Supremo Tribunal Electoral estima que lo que corresponde es declarar la inadmisibilidad de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos, no así la improcedencia liminar de la misma.

6.11. Resolución 0582-2018-JNE de 9 de julio de 2018 (Caso Partido Democrático Somos Perú – Municipalidad Distrital de Kunturkanki, provincia de Canas, departamento de Cusco): firmas de actas de elección por miembros del órgano electoral central.

Ciertamente, resulta factible que ante la ausencia de documentos o la falta de datos del acta de elecciones, se declare la inadmisibilidad de una solicitud de inscripción de lista de candidatos. Sin embargo, correspondería formularse la interrogante sobre si es que cualquier omisión debería ser pasible de ser subsanada.

Al tratarse de un control posterior y documental, es decir, de hechos ocurridos con anterioridad, corresponde asumir que la organización política ya cuenta con los documentos con los datos completos, en este caso, las actas de elección interna. Por ejemplo, si es que se adjunta un acta de democracia interna sin los resultados completos o con una lista que corresponde a una circunscripción distinta; resultaría factible que se sostenga que se trata de un error u omisión involuntaria. ¿Podría sostenerse

lo mismo en el caso la presentación de un acta que no se encuentre suscrita por los miembros del órgano electoral interno competente (sea el central o uno descentralizado)?

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estima que sí, ya que en la resolución bajo comentario indicó lo siguiente:

> "9. Sobre el particular, resulta importante señalar que **la firma de solo uno de los tres miembros del órgano electoral de la organización política no constituye, propiamente, el incumplimiento de las normas de democracia interna establecidas en al LOP, más aún, si dicho incumplimiento acarrea, a su vez, la transgresión de: la LOP**, el Estatuto o el Reglamento de Elecciones Internas de la organización política.
>
> 10. De lo expuesto, se infiere que, al observar **el incumplimiento de alguno de los requisitos que debe contener el acta de elecciones internas, el JEE no debió declarar liminarmente la improcedencia de la solicitud de inscripción de lista de candidatos, sino que debió declarar la inadmisibilidad de tal solicitud** y, solo en caso de no subsanarse el defecto, declararse su improcedencia, tal como lo señala el numeral 29.1, del artículo 29 del Reglamento" (Énfasis agregado).

La cita antes expuesta permite afirmar que para el Supremo Tribunal Electoral, incluso, pese a que la proclamación de resultados estuviera a cargo de un órgano colegiado (en este caso, el órgano electoral central), no es necesario que el acta se encuentre suscrita por todos los miembros del citado órgano, por lo que bastaría que el acta de elecciones sea suscrita por alguno de ellos (entiéndase, de los miembros del órgano electoral central).

6.12. Resolución 0635-2018-JNE de 11 de julio de 2018 (Caso Vamos Perú – Municipalidad Distrital de Uchiza, provincia de Tocache, departamento de San Martín): elecciones internas en las circunscripciones distintas.

La legislación vigente, incluso la posterior a la dación de la Ley N° 30998, deja un amplio margen de discrecionalidad a las organizaciones políticas para realizar sus procesos electorales internos, al menos a nivel de elección de candidatos a cargos regionales y locales. Dentro del periodo fijado en la Ley, cuentan con libertad para establecer lugar, fecha y forma de elección interna de candidatos a cargos públicos representativos.

Bajo ese marco, se tiene que la determinación de dichos elementos, esto es: la forma de presentación de candidaturas, la modalidad de elección, la fecha de realización del acto electoral, el lugar (o los lugares) donde se llevará a cabo la elección; puede realizarse en el estatuto, reglamento o en el acto de convocatoria.

No obstante, debe recordarse que dicha libertad o amplio grado de discrecionalidad con el que cuentan las organizaciones políticas no implica que estas puedan adoptar decisiones arbitrarias o normas que contravengan el principio democrático, que supone asegurar la participación de los militantes en los procesos electorales internos[181].

En ese sentido, debe procurarse que los militantes de una determinada circunscripción puedan intervenir en el proceso de elección interna de

---

[181] De ahí que en el caso bajo comentario el Supremo Tribunal Electoral indicase lo siguiente:

> *"9. Teniendo en cuenta que las organizaciones políticas 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 -derecho reconocido constitucional y legalmente-, este Supremo Tribunal Electoral ha establecido que la* ***exigencia de interpretar las normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones políticas deben estar orientadas a interiorizar y asimilar, en la mayor medida posible, la normativa que regula a las instituciones propias del sistema democrático, como son, en el presente caso, la democracia interna*** *y los órganos electorales que se encargan de realizar el proceso de elección de los candidatos dentro de una organización política*" (Énfasis agregado).

candidatos a cargos públicos representativos en dicha circunscripción. Así, surgen interrogantes tales como si es factible modificar el lugar de realización del acto electoral interno.

En el caso materia de comentario, y tomando como parámetro lo previsto en el estatuto de la organización política, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estima que sí es posible que la elección interna se realice en una circunscripción distinta a aquella en la cual se presentarán los candidatos a cargos públicos representativos electos en el proceso interno. Efectivamente, en la resolución se razona de la manera siguiente:

> "10. Ahora bien, lo que observó el JEE en la Resolución N.° 00067-2018-JEE-MCAC/JNE, es que **las elecciones internas de la organización política Vamos Perú, debieron realizarse en el distrito de Uchiza y no en la provincia de Tocache**, según el artículo 111 del Estatuto de la organización política, el cual dispone lo siguiente:
>
> > ARTÍCULO 111.- **La selección de candidatos para los gobiernos regionales, alcaldes y regidores provinciales y distritales, se realizara [sic] por medio de Congresos Regionales, Provinciales y Asambleas Distritales respectivamente**, previa evaluación o aprobación del CEN. El Tribunal Nacional Electoral o la instancia electoral pertinente dispondrán las medidas de control necesarias para garantizar la transparencia de la elección. El voto de los asistentes es secreto.
>
> 11. Del examen del precitado dispositivo, este órgano colegiado advierte que en este se regula, entre otros, la selección de candidatos a alcaldes y regidores distritales, determinando que dicha atribución la ejerce la asamblea distrital; sin embargo, **no estipula que dicha asamblea tenga que realizarse en el distrito a la cual postulan los candidatos**. Por tal razón, **ello no podría ser requerido a la organización política por no estar establecido en su estatuto**" (Énfasis agregado).

Si bien es cierto el caso se circunscribe o tiene como parámetro el estatuto de una organización política, se estima válido inferir que más relevante que el lugar de realización del acto electoral, lo constituye la garantía o promoción de la participación de los afiliados o miembros de comités partidarios, en los procesos de elección de candidatos a cargos públicos

representativos de las circunscripciones en las cuales residen (entiéndase, los afiliados y miembros de los comités).

6.13. Resolución 0647-2018-JNE (Caso Poder Andino – Municipalidad Distrital de Taraco, provincia de Huancané, departamento de Puno): Inconsistencias internas en el contenido de las actas de elección.

Si el control del cumplimiento de las normas sobre la democracia interna es documental, es razonable que se dispongan "*facilidades*" para la presentación de tales documentos o, para ser más precisos, se subsanen o completen datos que deben encontrarse consignados en las actas de elecciones internas. Sin embargo, ¿qué ocurre si es que el acta cuenta con los datos completos, pero presenta contradicciones internas?

No se trata de un acta que contiene información errada o no compatible con la realidad (como en el caso de la organización política Juntos por el Perú, mencionada en los párrafos anteriores, en cuya acta de elección interna se consignó como fecha de realización del acto electoral una que se encontraba fuera del periodo en el cual podía llevarse a cabo la misma, sin embargo, realmente la elección sí se había realizado dentro del plazo), sino de información contradictoria dentro del mismo documento.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha considerado que las inconsistencias o contradicciones internas en la propia acta de elección de la organización política acarrean la inadmisibilidad, no así la improcedencia de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, como se revela a continuación.

"7. En el presente cas**o, el JEE declaró la improcedencia liminar de la solicitud de inscripción de candidatos presentada por el movimiento regional Poder Andino, al advertir una incongruencia en el acta de elección interna, esto es, entre el número de delegados electores que se consignó como participantes de la elección de la única lista de candidatos (8) y el número de los delegados electores que la suscribieron (3).** Dicha inconsistencia, según señala, vicia el resultado de la misma, pues no queda claro cuál fue, en realidad, la voluntad de todos los delegados electores.

(…)

9. Sin embargo, de acuerdo con lo resuelto por el JEE, el acta de elección interna, de fecha 20 de mayo de 2018 (fojas 4 a 6), presentada con la solicitud de inscripción, no le causó convicción respecto a cómo se llevaron a cabo las elecciones internas ni si estas fueron realizadas bajo la modalidad establecida en el artículo 24, inciso c, de la LOP, toda vez que el número de delegados suscriptores de la referida acta no coincide con el número de votos que obtuvo la lista única de candidatos elegida.

10. Bajo esas premisas, **este órgano colegiado estima que el JEE, al no tener certeza acerca de cómo se llevó a cabo el acto eleccionario interno, debió otorgarle a la organización política un plazo para que subsane la observación advertida y no declarar la improcedencia liminar**" (Énfasis agregado).

6.14. Resolución 0708-2018-JNE de 13 de julio de 2019 (Caso Fuerza Popular – Municipalidad Distrital de Jepelacio, provincia de Moyobamba, departamento de San Martín): improcedencia por alteración del orden de candidatos y designación por órgano competente.

Es el Estatuto, esto es, la norma interna de la organización política de más alta jerarquía, aquel en el que se deje señalar expresamente el órgano político (unipersonal o colegiado) competente para designar directamente hasta la cuarta parte de candidatos. La legislación estatal vigente no prevé una cláusula o norma excepcional que permita a una organización política, valga la redundancia, liberarse o exceptuarse del cumplimiento de su propio estatuto.

Ello implica que sea que desde un inicio se haya reservado un porcentaje de la lista de candidatos para que se efectúe la designación directa o que este mecanismo se utilice ante la renuncia, exclusión o impedimento posterior de los candidatos electos en procesos internos; el único órgano competente para realizar la designación es aquel que fije el estatuto de la organización política. Por tanto, no es admisible que, por el ejemplo, como ocurrió con el caso de la resolución que motiva estas líneas, el candidato a alcalde designe directamente a un porcentaje de los candidatos a regidores.

Efectivamente, en la resolución el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones indicó lo siguiente:

> "6. Ahora bien, **el candidato a alcalde, mediante oficio dirigido al personero legal de la organización política (fojas 80), designó a Rodas Castañeda Salvador y a Macedo Linares Juana en reemplazo de los candidatos renunciantes**, por encontrarse en la fecha límite de presentación de las solicitudes, sin embargo, estos no formaron parte de un proceso de elección interna de la citada organización política.
>
> 7. Sobre el particular, el artículo setenta y siete del Estatuto partidario, señala que *las elecciones a las que se refiere el presente capítulo se desarrollarán de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 inciso c de la LOP y se usará el sistema de Lista Completa*; por tanto, de haber sido designados los candidatos Rodas Castañeda Salvador y Macedo Linares Juana, resulta pertinente verificar que dicho acto fue realizado por el órgano competente, en este caso, **conforme a lo dispuesto por el artículo setenta y ocho de su Estatuto, sería la Asamblea Electoral.**
>
> 8. De la revisión de la solicitud de inscripción de candidatos, se verificó que se han designado a dos (2) candidatos de los seis (6) candidatos propuestos. En efecto, los dos (2) candidatos designados no equivalen a la cuarta parte (25%) del número total de candidatos por designación directa permitida, más aún que **no obra documento alguno que acredite que las referidas designaciones hayan sido realizadas por el órgano partidario competente (ya que han sido designados por el candidato a alcalde), contraviniendo lo dispuesto en el numeral 25.3 del artículo 25 del Reglamento**" (Énfasis agregado).

De otro lado, la resolución bajo comentario permite evaluar qué ocurre si es que se produce una alteración en el orden de los candidatos electos en un proceso interno.

La alteración de los resultados no solo implicaría que se presenten como candidatos a personas distintas a las que fueron elegidas en los procesos electorales internos, sino también que se altere el orden o tipo de cargos al que se pretende postular. Por ejemplo, que se pretenda consignar al que fue elegido como candidato a alcalde, en el cargo de regidor; o que se pretenda ubicar como titular a aquel que fue electo en un proceso interno como candidato a consejero regional accesitario.

En ese orden de ideas, la salvaguarda de democracia interna conlleva a que se exija el respeto de los resultados electorales internos, en nombres, cargos y orden (o posición). Expresado en otros términos, no resulta suficiente con garantizarle al candidato electo figurar en la solicitud de inscripción, sino también que se respete el orden en el cual fue elegido. ¿Por qué? Porque en el caso, por ejemplo, de listas cerradas y bloqueadas como las que se presentan en elecciones municipales, la ubicación en la lista confiere mayores o menores condiciones de elegibilidad. Un candidato que se ubique en la posición más alta de la lista tiene mayores posibilidades de ser elegido.

Por tanto, si es que se alteran los resultados electorales, específicamente, si es que se altera el cargo o la ubicación de la candidatura en la lista: a) ¿debería declararse improcedente la solicitud de inscripción de las fórmulas o listas de candidatos o, de ser el caso, del asiento registral de inscripción o renovación de los cargos directivos?; o b) ¿debería, de oficio y dependiendo del caso concreto, el propio órgano electoral encargado de la calificación registro, reordenar la lista o asiento registral para que se respeten los resultados electorales internos?

Al respecto, se tiene que el Supremo Tribunal Electoral sostiene lo siguiente:

> "9. En cuanto al **orden de elección** en el literal e del numeral 25.2 del artículo 25, se señala, entre otros, que la lista de candidatos debe respetar el cargo y orden resultante de la elección interna.
>
> 10. Al respecto, se verificó que el candidato Cleber Rigoberto Herrera Fernández fue consignado como Regidor 2, debiendo ser, según el acta de elecciones internas (fojas 61 y 62), Regidor 1, ante lo cual **no se ha justificado el cambio de orden del referido candidato**.
>
> 11. Por lo tanto, **se aprecia que la lista de candidatos propuesta por el recurrente ha incurrido en las causales de improcedencia previstas en el literal b del numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento**, al alterar el orden de la candidatura de uno de sus regidores, y designar a candidatos no elegidos conforme a ley, contraviniendo las normas de democracia interna. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las elecciones internas debieron realizarse entre el 11 de marzo y el 25 de mayo de 2018, conforme al cronograma electoral regulado, mediante Resolución N.° 0092-2018-JNE, razón por la cual el partido político no podría alegar que se realizó una nueva elección" (Énfasis agregado).

Sobre el particular, es preciso destacar que la consecuencia jurídica que le atribuye el Supremo Tribunal Electoral en el caso a la alternación del orden de candidatos no es la "*reordenación*", de oficio, de la lista, para adecuarla al contenido del acta de elecciones internas (aunque en el caso concreto se tiene que ya se había producido una distorsión con la designación directa producto de la "*renuncia*" de candidatos electos) sino más bien la improcedencia de la misma.

6.15. Resolución 0712-2018-JNE de 13 de julio de 2019 (Caso Unión por el Perú – Municipalidad Distrital de San Rafael, provincia de Bellavista, departamento de San Martín): inexistencia de obligación de contar con órganos electorales descentralizados.

La optimización de la dimensión procedimental o eminentemente electoral de la democracia interna, como mínimo, debería asegurar la participación del mayor número de personas (sobre todo y fundamentalmente, de los afiliados) en los procesos internos. Dicha intervención podría circunscribirse únicamente al acto de la elección o también podría comprender a los órganos electorales internos.

Si lo que se pretende es quebrar la percepción de que las organizaciones políticas son conducidas por cúpulas partidarias, sea de manera directa o indirecta (a través de la designación, por parte de estas, de los miembros del órgano electoral), lo que debería promoverse es la "*descentralización*" o "*desconcentración*" del poder, incluso el de impartición de justicia electoral interna o de gestión de los procesos internos, en las organizaciones políticas.

Si bien la legislación vigente procura dejar en claro que el órgano electoral central debe encontrarse dotado de autonomía e independencia respecto de los órganos partidarios directivos, lo que debería perseguirse, al menos en el caso de procesos de elecciones regionales y municipales y en la medida que se mantenga la exigencia de contar con comités provinciales, que se constituyan órganos electorales descentralizados (temporales, desde luego).

Cierto es que si la pluralidad de instancias no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido procedimiento en sede administrativa y que, por tanto, tampoco lo es respecto en sede particular; la descentralización de la justicia y gestión electoral interna también coadyuva,

valga la redundancia, a la optimización de la dimensión electoral o procedimental de la democracia interna.

No obstante, debido a que la legislación vigente no lo prevé, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no lo exige, como se aprecia de lo señalado en la resolución que motiva estas líneas:

> "12. Cabe precisar, que si bien es cierto el aludido CEED es un órgano que abarca de manera general a una región y no específicamente a una provincia, también es cierto que **el Reglamento Electoral Nacional y el Estatuto de la organización política, así como la LOP no establecen de modo alguno una obligación a las organizaciones políticas de que se establezca indefectiblemente un organismo electoral descentralizado por cada distrito o provincia a la que postula la organización**. Por el contrario**, el artículo 19 de la LOP confiere cierta discrecionalidad a las organizaciones políticas para que regulen sus procedimientos electorales internos, en los dispositivos antes señalados**. Es allí que nace la labor supervisora del JEE de verificar si, en efecto, se han cumplido o no tales dispositivos al momento de realizar las elecciones internas" (Énfasis agregado).

Así, se aprecia que si la propia organización política no se autoimpone la obligación de consignar órganos electorales descentralizados y que estos resuelvan en instancia definitiva o, al menos, en primera instancia, cuestiones relativas a los procesos electorales internos (tales como inscripción de candidaturas, nulidades electorales y proclamación de resultados), ni los Jurados Electorales Especiales ni el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones podrán exigir ello.

6.16. Resolución 0716-2018-JNE de 13 de julio de 2018 (Caso Todos por el Perú – Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, provincia y departamento de Lima): plazo para la designación directa de candidatos.

Ciertamente, no es lo mismo un candidato elegido que uno que fue designado directamente por el órgano que establezca el estatuto. Mientras el primero pasa por un proceso electoral interno y cuenta con el respaldo directo o indirecto (en caso se opte por la modalidad de elección por delegados), el segundo es respaldado por la "*dirigencia*" o "*cúpula*" partidaria.

Si bien se podría exigir a los designados los mismos requisitos que se exigen a los candidatos electos en procesos internos (como afiliación, por ejemplo); el plazo para que se efectúe el acto de designación directa es distinto. Existe un plazo expresa y legalmente establecido para que se lleven a cabo los procesos de elección interna, mas no para la designación directa.

Ello es así porque la designación directa puede ser utilizada como un mecanismo residual, cuando se produzca la renuncia, exclusión o imposibilidad material del candidato electo en un proceso interno.

No obstante, es imperativo que dicho plazo de designación exista, siendo que surgirían dos alternativas: a) que el plazo venza al momento que la organización política presente la solicitud de inscripción de lista de candidatos, y b) que el plazo de designación coincida con el plazo para presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones opta por la segunda de las alternativas, como se revela a continuación:

> "8. Sobre este punto, es de advertirse que al encontrarnos frente a una lista de candidatos a regidores compuesto por 13 ciudadanos, la cuarta parte de designación corresponde a dos candidatos, lo que no supera el porcentaje máximo permitido por la Ley, ello no significa la transgresión de las normas sobre democracia interna, establecido en la LOP; asimismo y la fecha de la designación directa, deberá considerar que dado **la designación directa es una discrecionalidad de la organización política, regulada por su estatuto, y no un acto de elección propiamente dicho por lo que no existe la obligatoriedad de que se efectúe dentro del periodo de democracia interna, pero sí hasta el 19 de junio de 2018**, de ahí que el acta, de fecha 9 de junio del mismo año en el que se designa debe ser considerado como válido, más aun cuando se observó el porcentaje máximo sobre designación directa" (Énfasis agregado).

Ciertamente, una persona se convierte en candidato al momento en que se presenta la solicitud de inscripción correspondiente (cuestión distinta es la distinción entre candidato admitido, candidato inscrito o candidato presentado), por lo que la designación debe producirse necesariamente antes de la presentación de la solicitud de inscripción; sin embargo, también es cierto que una organización política puede presentar nuevas solicitudes de inscripción de candidatos hasta que venza dicho plazo, por lo que es posible y válido que efectúe nuevas designaciones hasta dicho periodo. De ahí que resulte coherente el razonamiento realizado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

6.17. Resolución 0766-2018-JNE del 16 de julio de 2018 (Caso Todos Somos Ucayali – Municipalidad Distrital de Tahuania, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali): modalidad de elección por delegados y control documental.

En la medida que el legislador admite la posibilidad que las organizaciones políticas lleven sus procesos de elección de candidatos a cargos representativos mediante la modalidad de elección por delegados, no corresponde exigir – al menos con el marco normativo vigente – la

intervención directa de los afiliados ni de un porcentaje de estos para determinar si el proceso interno fue válido o no.

Considerando que los Jurados Electorales Especiales y el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, según sea el caso, evalúan solicitudes de inscripción de listas de candidatos, correspondería formularse la interrogante sobre si se debe exigir la presentación de los documentos que acrediten la "*elección*" de tales candidatos, o si también corresponde que se requiera, en aquellos casos en los que se opte por la modalidad de elección por delegados, la elección de estos últimos.

Expresado en otros términos, ¿qué deben verificar los órganos jurisdiccionales electorales en el marco de la evaluación de una solicitud de inscripción de fórmulas o listas de candidatos: el proceso de elección interna de los candidatos únicamente o también el proceso de elección de los delegados que son quienes, finalmente, eligen a los candidatos?

Si bien se trata, en estricto, de procesos electorales internos distintos, ya que se elige para "*cargos*" o "*posiciones*" distintas, no puede desconocerse que dichos delegados son elegidos (o deberían serlo) única y exclusivamente para que sean estos los que a su vez elijan a los candidatos por la organización política a cargos representativos.

En ese orden de ideas, la optimización de la dimensión procedimental o estrictamente electoral del proceso conlleva a que se efectúe el control del íntegro del proceso interno. Por tanto, si es que se opta por la modalidad de elección por delegados, el control o verificación del cumplimiento del marco normativo sobre democracia interna por parte del Estado (en concreto, de los organismos que integran el Sistema Electoral) debe comprender el proceso de elección de tales delegados.

Si el control que ejerce el Estado es posterior y documental, resulta admisible que los Jurados Electorales Especiales requieran a las organizaciones políticas aquellos documentos que acrediten que,

efectivamente, se llevó a cabo el proceso de elección de delegados y que se cumplió con el marco normativo vigente y aplicable (estatutos y reglamentos electorales).

Así lo ha entendido el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, quien en la resolución bajo comentario validó que el Jurado Electoral Especial de Atalaya requiera dicho tipo de información, como se revela a continuación:

> "5. Sin embargo, el JEE al calificar dicha solicitud, consideró que las elecciones internas se habían efectuado bajo la modalidad de elección interna de candidatos a través de Delegados, siendo dicho Cuerpo Electoral de Delegados elegido mediante votación, por lo que **a fin de aclarar la legalidad de su designación, la organización política deberá presentar el Acta en donde se designa al mencionado Cuerpo Electoral y asimismo su Reglamento**.
> (…)
> 7. Sin embargo, el JEE declaró improcedente la solicitud de inscripción, pues concluyó que si bien se había adjuntado la elección de los delegados de la provincia de Atalaya, esta no era ***el Acta de elección del Cuerpo Electoral de Delegados, el cual es integrado por 09 miembros***.
> Así, **concluye que la organización política debió de adjuntar el acta, del 19 de mayo de 2018, a través de la cual se eligieron a los 9 delegados del cuerpo electoral de delegados y el acta de proclamación como integrantes de dicho cuerpo electoral**, del 21 de mayo del mismo año.
> (…)
> 10. Dicho esto, se advierte que **el JEE debió de realizar el requerimiento de manera clara y precisando la totalidad de documentos que necesitaba**, más si se tiene en cuenta que el incumplimiento por parte de la organización política acarrearía, la improcedencia de su solicitud de inscripción y, en consecuencia, su no participación en el proceso electoral.
> (…)
> 14. En ese sentido, **se verifica que la organización política ha realizado de manera oportuna su democracia interna**, mediante la modalidad de ***elección por delegados***, los mismos que conforme al ***Acta de Proclamación del Cuerpo Electoral de Delegados*** fueron proclamados por la Comisión Regional Electoral, con fecha 21 de mayo del año en curso. Dicho esto, se aprecia que el movimiento regional citado, ha desarrollado su democracia interna sin vulnerar las normas electorales y su Estatuto" (Énfasis agregado).

6.18. Resolución 0772-2018-JNE de 16 de julio de 2018 (Caso Nueva Amazonía – Municipalidad Distrital de Pachiza, provincia de Mariscal Cáceres, departamento de San Martín): inconsistencia de datos en el acta respecto de los miembros del comité.

Anteriormente, se ha indicado que para el Supremo Tribunal Electoral, si es que se advierte inconsistencias en los datos consignados en las actas de democracia interna, lo que corresponde es que se declare inadmisible la solicitud de inscripción, sin embargo, cabe formularse la interrogante sobre qué ocurre si, otorgado dicho periodo de subsanación o valorado el mismo en el marco de una apelación, no se logran superar dichas ineficiencias.

En principio, correspondería sostener que ello dependerá del tipo de inconsistencia que se haya primigeniamente detectado en el acta de democracia interna. En función a ello podría concluirse si corresponde la subsanación de oficio o admitir la lista en función a los principios de presunción de veracidad, buena fe e *in dubio pro homine* o declarar la improcedencia de la lista de candidatos.

En el caso concreto, se tiene que la inconsistencia interna en el acta de elección interna estaba referida a la conformación de los miembros del comité electoral partidario, ya que mientras en la sección de inicio de la misma se consignaba unos nombres como miembros de dicho comité, en la parte final se advierte que está suscrita (entiéndase, el acta) por personas distintas.

A juicio del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, si la inconsistencia se mantiene, lo que corresponde es declarar la improcedencia del íntegro de la solicitud de inscripción, ello en virtud de los considerandos siguientes:

"15. Si bien, el movimiento regional recurrente presentó la resolución a través de la cual se designó a los miembros titulares y suplentes del Comité Electoral, también lo es que **la controversia no radica en ello, esto es, en determinar la conformación del citado comité, sino en quiénes realizaron las elecciones internas de la organización política**.

16. Así, si bien se alega que los que suscribieron son los miembros titulares, José Antonio Aguirre Quintana, Francisco León Rivera y Minor Saavedra Cometivos (respecto de lo cual no queda duda de su titularidad), también lo es que el inicio de apertura de las elecciones internas se menciona la presencia del presidente José Antonio Aguirre Quintana (titular), y de los miembros titulares Rosi Maribel Pérez Mogollón y Wilmer Neyra Santacruz.

17. **Sin embargo, estas dos últimas personas no suscriben el acta**, si bien es cierto, Rosi Maribel Pérez Mogollón es miembro suplente del Comité Electoral, **el último de los nombrados no ostenta ningún cargo en dicho comité**, por lo que no podría admitirse que por un **error de tipeo** se le consignó en el acta.

18. En ese sentido, es preciso señalar que, si bien es cierto, resulta admisible que las organizaciones políticas pueden presentar los documentos que complementen o subsanen las omisiones en las cuales pudiera haber incurrido al redactar el acta de elecciones internas y la solicitud de inscripción de lista de candidatos, también lo es que **dicha documentación debe cumplir con las formalidades que son de obligatoria observancia, de acuerdo a la normativa electoral**.

19. Estando a ello, es menester resaltar que con esto no se pretende imponer cortapisas al acceso a la justicia electoral, sino que por el contrario, le faculta a la organización política, mediante documento idóneo a subsanar las omisiones advertidas.

20. Sin embargo, tal como se ha señalado en los considerandos precedentes, no sucede ello en el presente caso, dado que el acta de elecciones internas, presentada por la organización política recurrente en su solicitud de inscripción de lista, **contiene datos distintos y contradictorios y, en consecuencia, no genera certeza sobre el cumplimiento de las normas sobre democracia interna**" (Énfasis agregado).

6.19. Resolución 0775-2018-JNE de 16 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Distrital de San Francisco de Cayrán, provincia y departamento de Huánuco): cuotas electorales y democracia interna.

A nivel de los procesos de elección de autoridades, se ha previsto la existencia de cuotas electorales que permitan asegurar la participación de grupos históricamente menos favorecidos o postergados de la política, como es el caso de las mujeres, de los jóvenes y de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios.

Más allá de que pueda cuestionarse el hecho de que realmente se traten de medidas de acción afirmativa propiamente dichas (ya que se pretende asegurar un mínimo de representación tanto de varones como de mujeres) y de la eficacia de las medidas legalmente establecidas (en el sentido de que pueda evaluarse la implementación de medidas más intensas como la alternancia o la paridad, que es lo que se ha pretendido implementar con la dación de la Ley N° 30996, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019); lo cierto es que el legislador estatal las ha previsto y existen en el ordenamiento jurídico vigente.

Si es que la optimización del principio de democracia interna supone la interiorización o reflejo, dentro de las organizaciones políticas, de los principios democráticos, correspondería formularse la interrogante sobre si es que corresponde que en los procesos electorales internos se debe exigir la implementación de medidas de acción afirmativa a favor de las mujeres, jóvenes y representantes de las comunidades nativas y pueblos originarios.

¿Es posible exigir que las organizaciones políticas implementen, internamente, medidas de acción afirmativa más intensas que las previstas por el legislador para el proceso de elección de autoridades? Si se considera que la Ley de Organizaciones Políticas y la legislación estatal en general es

una norma de "*pisos*", no correspondería que se les exija a las organizaciones políticas implementar medidas más intensas para promover la participación de la mujer, jóvenes y representantes de las comunidades nativas y pueblos originarios en la política.

Si bien es cierto que se deben optimizar los principios democráticos y ello pasa por promover el ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad o desventaja material o relegamiento histórico y social, para optimizar a su vez el principio-derecho de igualdad material; dicho deber ha de ser implementado a nivel legislativo de manera clara, expresa e indubitable por el Estado.

Ahora bien, ¿qué ocurre si es que pese a la inexistencia de obligación legislativa, una organización política contempla en su marco normativo interno figuras como el mandato de posición, la alternancia o la paridad? En ese caso, el Jurado Electoral Especial competente o el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones sí deberían exigir el cumplimiento de dichas exigencias auto-impuestas por la propia organización política.

En el presente caso, se tiene que el estatuto de la organización política Acción Popular se contemplaba un mandato de posición, al disponer en el segundo párrafo de su artículo 46 que "*En las listas de candidatos (as) a cargos públicos electivos, como una forma de promover la elección de mujeres,* ***se establece mandato de posición, de manera que se las ubique en puestos con posibilidad de ser elegidas****. Igualmente se reconoce una cuota representativa de jóvenes y de comunidades y pueblos originarios. El reglamento correspondiente fija la forma en que se implementará esta disposición*" (Énfasis agregado).

Como puede advertirse, la norma estatutaria especificaba un mandato de posición, no contemplaba expresamente la figura de la alternancia ni la paridad. En ese orden de ideas, correspondía que las normas reglamentarias sean las que materialicen dicho "*mandato de posición*": ¿en

la primera mitad?, ¿en el primer o segundo tercio de la lista?, ¿cada dos puestos?.

En el caso concreto, se tiene que el Reglamento Electoral de la organización política, conforme se indica en la Resolución, disponía lo siguiente:

> "**ARTÍCULO N.° 51.- PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES**
> En las listas de candidatos para cargos directivos y para cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento (30%) del total de candidatos. **En la elección de candidatos a cargos de elección popular mediante listas, cada tres candidatos ubicados consecutivamente, por lo menos uno debe ser hombre o mujer**" (Énfasis agregado).

Pese a la claridad del mandato contenido en la norma reglamentaria, el Supremo Tribunal Electoral consideró que su inobservancia no supone necesariamente el incumplimiento de la norma estatutaria que establece un mandato de posición. Efectivamente, el órgano de impartición de justicia electoral indica lo siguiente:

> "12. Ambos artículos deben ser interpretados en consonancia con lo que expresa el Estatuto respecto a las candidatas mujeres. Así, **si bien el Reglamento Electoral señala que de cada tres candidatos ubicados consecutivamente, por lo menos, uno debe ser hombre o mujer, ello no necesariamente supondrá que el no cumplimiento de dicha secuencia signifique la contravención del artículo 46 del Estatuto, ya que la finalidad de tal dispositivo no es que exista siempre una secuencia ordenada entre los candidatos y las candidatas, sino que al menos una candidata mujer tenga mayor probabilidad de ser proclamada como autoridad electa en el proceso electoral en que exprese su deseo de postular**.
>
> 13. Cuando se señala que la organización política Acción Popular, a través de su Estatuto, dentro del ejercicio de su autonomía partidaria, se obligó a dar un trato preferente a las mujeres en sus listas de candidatos, **su cumplimiento debe tomar en cuenta que el trato favorable no debe implicar que se reste a las demás personas que buscan participar en un proceso de democracia interna, en demasía, la posibilidad de ser ubicados en posiciones donde tengan la posibilidad de ser proclamados como electos**" (Énfasis agregado).

Continuando dicha argumentación con los considerandos siguientes:

> "14. De los dispositivos mencionados, se tiene que estos no obligan que ciertos puestos de las listas sean ocupados, sino solo un trato favorable en cuanto a la postulación de las mujeres, el cual, como se expresó, **implica que al menos una mujer deba haber sido electa o designada durante el desarrollo de su democracia interna en un puesto que fomente la posibilidad de ser elegida**.
>
> 15. De lo expuesto, toda vez que el Estatuto solo establece un tratamiento preferencial para aumentar la posibilidad de que una mujer sea electa como autoridad, en ningún momento ello puede significar que la interpretación y aplicación del contenido de su Reglamento Electoral, sobre tal particular, sea de manera mecánica, sino que, por el contrario, bastará que se verifique que las listas de candidatos que se postulan cumplan, además de las cuotas electorales que exige la ley, **la finalidad incorporada en el artículo 46 del Estatuto partidario**". (Énfasis agregado).

Al respecto, es preciso advertir que la norma estatutaria era clara: debía incorporarse un mandato de posición. No se limitaba a una declaración de principios o buenas intenciones, sino que contenía un mandato claro, el cual debía ser desarrollado a nivel reglamentario.

La materialización de un mandato de posición claro permitiría, sobretodo en casos de elecciones municipales en donde existe el denominado "*premio a la mayoría*", que se asegure no solo la participación sino la representación efectiva de la mujer, y reduciría el margen de discrecionalidad del juez electoral. Si se toma en cuenta, precisamente, el premio a la mayoría, y la organización política no gana la elección, la única forma de asegurar u optimizar sus condiciones de elegibilidad sería ubicarla en el cargo de primera regidora, pero un juez electoral podría entender que se cumpliría la finalidad si se la ubica en el puesto dos (2) o tres (3) de la lista de candidatos. Si es que ganase el proceso electoral, ¿cómo se entendería que se cumplió con la "*finalidad estatutaria*": con una sola mujer en la primera mitad de la lista de candidatos, con que todas las mujeres candidatas se ubiquen dentro de la primera mitad?

La complejidad para evaluar las posibilidades o condiciones efectivas de elegibilidad al momento de la calificación de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, ya que ello dependerá del resultado del proceso electoral; genera la necesidad de que se prevea expresamente el denominado "*mandato de posición*" a nivel normativo, sea a nivel estatutario o, en el presente caso, reglamentario.

6.20. Resolución 0786-2018-JNE de 16 de julio de 2018 (Caso El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad – Municipalidad Distrital de Hemilio Valdizán, provincia de Leoncio Prado, departamento de Huánuco): debida motivación y exclusión de candidatos.

La democracia interna no solo se agota en su dimensión procedimental o estrictamente electoral, sino que también cuenta con una dimensión sustantiva que, ciertamente, puede encontrarse vinculada a la primera.

En lo que se refiere a la dimensión sustantiva, se tiene que la optimización de la democracia interna implica el reconocimiento y respeto de derechos, como es el caso del derecho al debido procedimiento y, como parte de aquel, de los derechos a la debida motivación y a la defensa.

El respeto de dichos derechos no solo debe predicarse en el marco de procedimientos disciplinarios, sino también en el marco de los propios procesos de elección interna. Efectivamente, luego de producido el proceso de elección de candidatos a cargos públicos representativos, no solo es posible que los candidatos electos renuncien, fallezcan o se vean imposibilitados de postular, sino también puede presentarse el supuesto que la propia organización política decida retirar a algún candidato electo.

Es en ese contexto que se deben optimizar los derechos al debido procedimiento, defensa y a la debida motivación. Si la organización política pretende apartar a un candidato elegido en un proceso interno y reemplazarlo, antes de presentar la solicitud de inscripción de la fórmula o lista, por un candidato designado por el órgano que prevea el estatuto; debe asegurarse que se motive dicha decisión, porque se incidirá no solo en el derecho del candidato electo, sino también el derecho de quienes lo eligieron.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estima que corresponde que se exija motivar las decisiones de la organización política de retirar a un candidato elegido en un proceso electoral interno, como se revela a continuación:

> "4. Por su parte, el Reglamento de Elecciones Primarias de la organización política apelante señala en su artículo 16, que realizada la elección de la lista de candidatos que participarán en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, en el cual el Comité Electoral Nacional podrá retirar dicha participación de ciudadanos, cuando exista elementos de prueba que el ciudadano no cumple; aunado a ello, el numeral 16.2 indica que **la resolución de retiro deberá contener de manera clara las razones que fundamenten su retiro**.
>
> (…)
>
> 8. En tal sentido, este Supremo Tribunal Electoral considera que, en el presente caso, y a la luz de la documentación y normatividad verificada, el comité electoral nacional de la organización política, **no ha motivado la decisión de retirar al candidato Fredy Pilco Pablo, pues ante un retiro, como prevé su reglamento de elecciones primarias, es necesario emitir razones y medios de prueba que fundamenten tal decisión, ello conforme al principio de motivación**; sin embargo, la fe de erratas del acta no expresa razón alguna que motive el retiro de un candidato válidamente elegido en democracia interna, ni se ha adjuntado documento que lo sustente, siendo así, la fe de erratas de acta no es válida, quedando subsistente el Acta de Lista Ganadora de Elecciones Internas, de fecha 25 de mayo de 2018. En ese sentido, al mantenerse el acta primigenia, se concluye que, efectivamente, esta corresponde a una lista incompleta, por lo que corresponde desestimar la apelación de la organización política, y confirmar la decisión del JEE" (Énfasis agregado).

Al respecto, es preciso mencionar que si bien de la cita expuesta podría sostenerse que la decisión del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se sustentó en la exigencia prevista en el reglamento electoral de la organización política, es decir, que se requería la motivación del retiro porque así lo preveía dicha norma partidaria; el derecho a la motivación se erige en un derecho constitucional que también debe ser respetado, en virtud de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, en los procedimientos que se siguen al interior de cada organización política.

6.21. Resolución 0836-2018-JNE de 18 de julio de 2018 (Caso Movimiento Político Hechos y No Palabras – Municipalidad Provincial de Huánuco): consignación de persona como candidato y miembro del comité electoral en el acta de elección interna.

Una de las principales complicaciones que puede presentarse si se opta por el control posterior y documental es que resultará complicado comprobar si lo consignado en documentos tales como las actas de elección interna, se corresponden con la realidad o no. No siempre se podrá contar con "*hechos notorios*" o con la asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, máxime si esta es opcional conforme al marco normativo vigente. Si a ello se adiciona que en el marco de un proceso de elección de autoridades deben optimizarse los principios de preclusión y seguridad jurídica y, por tanto, los procedimientos deben ser céleres y la duración del periodo de actuación de pruebas (si lo hubiere), corta; el nivel de dificultad de un control eficiente y riguroso del cumplimiento de las normas sobre democracia interna se incrementa.

En ese contexto, se tiene que la regla debiera ser, en un contexto de control documental, la presunción de veracidad de la información contenida en tales documentos. Pero, ¿qué ocurre si es que precisamente dicha

documentación presentada por la propia organización política podría dar cuenta del incumplimiento de las normas sobre democracia interna?

En la resolución que motiva las presentes líneas se presentó el supuesto en el que, en el acta de elección interna, una misma persona figuraba como candidata electa en el proceso interno y como miembro del Comité Regional Electoral que condujo el proceso electoral en el que dicha persona había resultado ganadora (al respecto, cabe resaltar que se trataba de una organización política de alcance nacional); lo cual se encontraba prohibido por la normativa interna de la propia organización política.

Frente a dicho supuesto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones consideró que se trataba de una "*inconsistencia*", por lo que se debía declararse la inadmisibilidad de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos presentada por la organización política, no así su improcedencia:

> "3. Ahora bien, en el caso concreto el artículo 70 del estatuto de la organización política Movimiento Político Hechos y No Palabras, que figura en el Sistema de Registro de Organizaciones Políticas (SROP), indica que **los miembros del CER no pueden ser candidatos para los procesos en los cuales participen**.
>
> 4. Conforme a lo antes señalado, se tiene que **el JEE, al verificar que en el acta de elecciones, el candidato Pedro Alvarado Ureta suscribió como miembro del CER**, consideró que se había contravenido las normas de democracia interna de la organización política, motivo por el cual declaró improcedente la solicitud de inscripción
>
> 5. No obstante, **el JEE al advertir inconsistencias en el contenido del acta de elecciones internas, debió otorgarle un plazo para que subsane la observación advertida** y no declarar la improcedencia liminar de la solicitud de inscripción" (Énfasis agregado).

Sobre el particular, en primer lugar habría que dilucidar si correspondía, antes que declarar la inadmisibilidad, que el Jurado Electoral Especial proceda de oficio, de tal manera que verifique quiénes figuraban como miembros del Comité Electoral Regional, es decir, que recurra a los principios de impulso de oficio y verdad material (primacía de la realidad, si

se prefiere el término). Sin embargo, para que proceda con ello se debe cumplir una premisa: que los miembros de dicho órgano electoral se encuentren inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas.

En caso ello no se produzca, considerando que el tipo de control por el cual se ha optado es el estrictamente documental y existe un plazo de calificación de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos y, durante dicho periodo la organización política no "*corrigió*" el acta de elección interna presentando el documento correspondiente; optimizando los principios de presunción de veracidad y de celeridad, resultaba válido que el Jurado Electoral Especial declarase la improcedencia de la solicitud de inscripción.

6.22. Resolución 0876-2018-JNE de 19 de julio de 2018 (Caso Alianza Para el Progreso – Gobierno Regional de Lima): acta de elecciones internas con fecha extemporánea e inadmisibilidad.

En el presente caso, si se parte de lo señalado expresamente en la resolución, se tiene que con la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, la organización política presentó un acta de elección interna en la que se daba cuenta que esta se había llevado a cabo en fecha posterior al vencimiento del plazo legamente previsto para ello.

A diferencia del caso de Todos por el Perú, comentado anteriormente, el Supremo Tribunal Electoral no optó por recurrir materialmente a los principios de verdad material e impulso de oficio para concluir, de oficio, que se había incurrido en un error en el acta de elección interna. Aquí, estima que correspondía declarar inadmisible la solicitud de inscripción para que la organización política "*aclare dicha inconsistencia*".

Literalmente, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones indica lo siguiente:

> "5. Mediante la Resolución N.° 322-2018-JEE-HUAU/JNE se declaró improcedente la solicitud de inscripción de lista de candidatos de la organización política Alianza para el Progreso, para Gobernador, vicegobernador y concejeros de la región Lima, señalando que el acto de democracia interna se llevó a cabo de forma extemporánea, es decir, el 27 de mayo de 2018.
>
> 6. Sin embargo, al momento de la calificación, el JEE debió declarar inadmisible la solicitud de inscripción de la lista de candidatos y, consecuentemente, conceder el plazo respectivo a fin de que la citada organización política presente los medios probatorios con los cuales aclare dicha inconsistencia (y así posibilitar un análisis completo), y de ser el caso, tener por subsanada la observación hecha en la resolución apelada, mas no la improcedencia, hecho limitó el ejercicio del derecho de defensa para que la organización política pudiera explicar, y subsanar la observación advertida, como sí lo ha hecho en el recurso impugnatorio y, a partir de ello, el JEE pueda calificar la solicitud. Con el recurso impugnación, se anexó un acta por el cual se buscó explicar la omisión advertida; por tanto, en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal, esta debe ser analizada".

Al respecto, se debe indicar que si lo que se va a efectuar es un control documental y durante el periodo de calificación o, en estricto, hasta la emisión de la resolución del Jurado Electoral Especial, no se efectuó "*corrección*" alguna por parte de la organización política; el citado Jurado Electoral no tendría por qué asumir o presumir que el acta de elección interna contiene un "*error material*". En todo caso, en virtud del principio de verdad material, lo que hubiese correspondido es que, de oficio, se efectúe la verificación respectiva a través de los propios organismos que integran el Sistema Electoral, siendo que si no se obtuviera respuesta en el plazo otorgado, debió haberse presumido la veracidad de la información contenida en el acta de elección interna y, en consecuencia, declarar la improcedencia de la solicitud de inscripción.

6.23. Resolución 0887-2018-JNE de 19 de julio de 2018 (Caso El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad – Municipalidad Distrital de Aguas Verdes, provincia de Zarumilla, departamento de Tumbes): órganos electorales internos y participación de la mujer.

La optimización de la democracia interna no solo pasa por el establecimiento de cuotas electorales o de medidas de acción afirmativa que se materialicen en la conformación definitiva de las listas de candidatos; sino también la promoción de la participación de los grupos vulnerables o histórica y socialmente postergados de la política en los órganos partidarios encargados de los procesos de toma de decisiones o, como en el presente caso, de la gestión de los procesos electorales internos.

Cierto es que la legislación vigente exige un porcentaje de varones o mujeres en la conformación de las listas de candidatos a cargos de dirección del partido político; sin embargo, es preciso resaltar que: a) se trata de candidatos, es decir, de una cuota de participación y no de representación; b) presupone o se circunscribe a cargos directivos sujetos de elección; y c) parte de la premisa que la modalidad de elección de cargos directivos sea por lista.

En el caso que motiva las presentes líneas, en el extremo referido a la democracia interna, se identificaron dos puntos: a) el acta de elecciones internas se encontraba suscrita por tres (3) miembros del órgano electoral, cuando estos debían estar integrados por cinco (5), conforme lo preveían las normas de la propia organización política; y b) el órgano electoral interno debía estar integrado por un 30% de mujeres, siendo que se evidenciaba que solo uno (1) de los tres (3) miembros del citado órgano era mujer.

Planteado dicho escenario, el Supremo Tribunal Electoral se sustenta en la norma partidaria que establece que las decisiones se adoptan por mayoría simple para concluir que no se produce un vicio o transgresión de las

normas sobre democracia interna que acarree la improcedencia de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos. ¿Por qué? Porque se parte de la premisa de que si no se exige unanimidad para validar decisiones tales como la proclamación de resultados de una elección interna, y el acta correspondiente ha sido suscrita por tres (3) miembros del órgano electoral interno, entonces el citado documento es válido.

En ese orden de ideas, tres (3) pasará a ser el nuevo 100% a partir del cual el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones computa la exigencia de participación del 30% de mujeres o varones en el órgano electoral. Así, estima que en la medida que uno de los tres (3) miembros que suscriben el acta electoral es mujer, entonces, se cumple con la exigencia normativa interna.

Lo antes señalado se revela en los considerandos siguientes:

> "12. En ese sentido, **si bien el artículo 46 del Estatuto de la organización política recurrente señala que el CENA está integrado por cinco miembros, entre los cuales se elegirá a un(a) coordinador(a), un(a) coordinador(a) adjunto(a) y un(a) secretario(a), garantizando la participación de un mínimo de 30% de hombres o mujeres en su conformación, también lo es que, en su artículo 21 señala, que** en todas las instancias (órganos de dirección y organismos sectoriales y funcionales), **los acuerdos se adoptarán por mayoría simple**, y siendo el CENA un órgano funcional le es aplicable dicho dispositivo.
>
> 13. Así, del *Acta de Lista Ganadora de Elecciones Internas por el FAJVL para las ERM 2018* (fojas 4), adjuntada a la solicitud de inscripción de lista de candidatos, consta que **está firmada por tres (3) miembros del Comité Electoral Nacional, entre los cuales se encuentra una mujer, es decir, acorde a lo establecido en la LOP y en el Estatuto de la organización política, pues debe considerarse que, según las normas estatutarias de la citada organización política, dicho comité se encontraba facultado para decidir por mayoría simple, esto es, con el acuerdo de tres de sus miembro**. Asimismo, se cumple con el otro requisito, osea esto que dentro de sus miembros se consigne un mínimo del 30% de hombres o mujeres, y en el presente caso, consta en su conformación una mujer. Por ello, se concluye que el acta de elecciones internas sí cumplió con las normas electorales e internas de la organización política recurrente" (Énfasis agregado).

Al respecto, es posible sostener que para el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones corresponde favorecer el derecho a la participación política, en concreto, el derecho a ser elegido; sobre la promoción u optimización del principio-derecho de igualdad. ¿Por qué se sostiene ello? Porque, en estricto y como lo reconoce en su resolución el órgano jurisdiccional, es estatuto era claro al disponer que la exigencia de participación del 30% de mujeres o varones en el órgano electoral central se computaba respecto de la conformación total, es decir, sobre cinco (5); no respecto de cada una de las decisiones o documentos que el citado órgano electoral apruebe o emita.

Si se consideraba que la exigencia del 30% se computaba sobre el total de integrantes del órgano electoral, esto es, de cinco (5), debía verificarse que hubieran dos (2) varones o mujeres, como mínimo. Si el acta de elección interna solo se encontraba suscrita por una (1) mujer, entonces no se había cumplido con el mandato previsto en el estatuto, que en su artículo 46 establecía que "*El Comité Electoral Nacional (CENA) es elegido por el Congreso Nacional del Partido. Estará integrado por cinco (5) miembros, entre los cuales se elegirá a un(a) Coordinador(a), un(a) Coordinador(a) Adjunto(a) y un(a) Secretario(a), garantizando la participación de un mínimo de 30% de hombres o mujeres en su conformación. (…)*".

6.24. Resolución 0991-2018-JNE de 23 de julio de 2018 (Caso Perú Nación – Municipalidad Distrital de Ate, provincia y departamento de Lima): designación directa anterior a la elección interna.

¿Es posible que se efectúe la designación directa antes que se lleve a cabo la elección interna? En principio sí, pero para ello debe cumplirse con un presupuesto: que al momento de la convocatoria al proceso electoral interno no se sometan, valga la redundancia, a elección todas las candidaturas de la

circunscripción correspondiente. Es decir, que se reserven desde un primer momento las candidaturas que serán directamente designadas.

El problema podría presentarse cuando coexistan una elección interna de todas las candidaturas con una designación directa dentro del plazo legalmente previsto, y estas consignen la misma fecha y hora o, peor, que el acta de designación directa consigne una fecha anterior.

Justo el último de los supuestos descritos en el párrafo anterior es el que se presentó en este caso. Se trataba de dos (2) documentos distintos, no así de "*inconsistencia*" o "*contradicciones*" en un mismo documento, sea este el acta de elecciones internas o el documento en el que conste la designación directa de candidatos.

Atendiendo a que el control que efectúan los Jurados Electorales Especiales es fundamental o eminentemente documental, lo que corresponde es resolver dicha controversia sobre la base de documentos, salvo que la controversia "*formal*" pueda ser resuelta con hechos notorios u información que pueda proporcionar o que obre en poder de los propios organismos del Sistema Electoral.

Ante la disyuntiva entre declarar la improcedencia liminar y declarar la inadmisibilidad, dando oportunidad para que la organización política "*explique*" o "*corrija*" dicha inconsistencia, el Jurado Electoral Especial declaró la inadmisibilidad de la solicitud de inscripción; sin embargo, para el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no se llegó a evidenciar que se produjo un "error material", siendo que, incluso, se reafirmó la organización política en la fecha consignada en el acta de designación directa. Por ello, se declaró la improcedencia no solo de los candidatos designados, sino de toda la lista, como se revela a continuación:

"3. En el presente caso, se aprecia que en la solicitud de inscripción de la organización política se adjuntaron dos (2) actas referidas a la designación de tres (3) candidatos que conforman la lista presentada para la Municipalidad Distrital de Ate, y que entre ambas existe incongruencias en las fechas:

a) En el acta de sesión de fecha **16 de mayo de 2018**, se señala lo siguiente:

- Las elecciones internas se realizaron el 12 de mayo de 2018 bajo la modalidad de delegados electorales, y se eligieron a quince (15) candidatos.
- El acta de proclamación de resultados electorales es de fecha 13 de mayo de 2018 y se otorgaron credenciales a los candidatos a cargo de elección popular en su respectiva jurisdicción.
- El **16 de mayo de 2018**, Rosa Miriam Doroteo Santiago, Fabio Huamancayo Astoray y Percy Octavio Suárez Córdova renunciaron de manera irrevocable a su condición de candidatos. En consecuencia, dicho suceso se informa para que se proceda con la designación directa.

b) Por su parte, en el acta de designación directa es de fecha **15 de mayo de 2018**, en que se designaron a tres (3) nuevos candidatos.

4. En cuanto a la fecha de las renuncias, la organización política no ha podido esclarecer tal contradicción, dado que no es factible que la designación directa se haya producido antes que las referidas renuncias. Tal es así que, en su escrito de subsanación, la organización política se reafirmó que efectivamente la renuncia de los 3 (tres) candidatos se produjo el **16 de mayo de 2018**, conforme consta en el acta de elección interna.

5. Ahora bien, ni en el escrito de subsanación ni en el de apelación el recurrente prueba documentalmente que tal incongruencia se trató de un error material, solo se ha limitado a señalar que tal **error material** no podría invalidar la lista de inscripción de su organización política y que ha cumplido con todos los requisitos de la democracia interna"[182].

---

[182] Con relación a la definición de "*error material*", corresponde citar la Resolución 1454-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Democracia Directa - Cañaris, provincia de Ferreñafe, departamento de Lambayeque), en la que se indicó lo siguiente:

"4. Conforme al artículo 406 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al caso de autos, señala que el Juez no puede alterar las resoluciones después de notificadas. Sin embargo, antes que la resolución cause ejecutoria, de oficio o a pedido de parte, puede aclarar algún concepto oscuro o dudoso expresado en la parte decisoria de la resolución o que influya en ella. La aclaración no puede alterar el contenido sustancial de la decisión. Por su parte el artículo 407 del mismo cuerpo normativo, señala que antes que la resolución cause ejecutoria, el Juez puede, de oficio o a pedido de parte y sin trámite alguno, ***corregir cualquier error material evidente que contenga****. Los errores numéricos y ortográficos pueden corregirse incluso durante la ejecución de la resolución. Por lo tanto, los alcances de la aclaratoria, nuestro Código procesal Civil regula el tema a través de los artículos 406 y 407, el primero de los mencionados se refiere a la aclaración propiamente dicha, mientras que el segundo dispositivo se refiere a la corrección de las resoluciones".*

6.25. Resolución 1014-2018-JNE de 25 de julio de 2018 (Caso Democracia Directa – Municipalidad Provincial de Chiclayo, departamento de Lambayeque): inconsistencias en acta de elección interna presentada con escrito de subsanación.

Ha quedado definido el criterio jurisprudencial del Supremo Tribunal Electoral que consiste en que ante la omisión de datos en el acta de elección interna, corresponde que se declare la inadmisibilidad de la solicitud de inscripción de lista de candidatos. Asimismo, podría señalarse la tendencia jurisprudencial que ante la existencia de "*inconsistencias*" o "*contradicciones*" en la información consignada en aquellas actas o entre esta y la solicitud de inscripción de lista de candidatos (cargos, orden e identidad de candidatos), también procede que se declare la inadmisibilidad de la solicitud.

Ahora bien, ¿qué ocurre si es que no se acompañó el acta de elección interna con la solicitud de inscripción, por lo que se declara la inadmisibilidad del pedido y se confiere un plazo para que se presente el acta y, con el escrito de subsanación, se adjunta un acta que contiene inconsistencias?

Atendiendo a que en el marco de los procesos electorales se deben optimizar los principios de celeridad, preclusión y seguridad jurídica, no correspondería que se vuelva a declarar la inadmisibilidad y otorgar nuevamente un plazo de subsanación. En todo caso y pese a los reparos que pudieran formularse al respecto, podría admitirse incluso que la organización política pueda presentar fuera del plazo de subsanación, mientras el Jurado Electoral Especial resuelve de manera definitiva la solicitud de inscripción, escritos "*complementarios*" que "*precisen*" el contenido y resuelvan las inconsistencias del acta de elección interna que presentaron, dentro del plazo, con el escrito de subsanación.

Ahora bien, ¿qué ocurre si es que hasta que el Jurado Electoral Especial emita su pronunciamiento definitivo, la inconsistencia del acta de elección

interna que se presentó con el escrito de subsanación no ha sido precisada o corregida por la propia organización política?

Una alternativa sería que el Jurado Electoral Especial evalúe la trascendencia de dicha inconsistencia u omisión para dilucidar si se resuelve la improcedencia total o parcial o se admite a trámite la solicitud de inscripción; la otra, que el solo hecho que exista una inconsistencia u omisión en el acta de elección interna que se presentó el escrito de subsanación acarree la improcedencia del íntegro de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos.

En el caso concreto, el Jurado Electoral Especial optó por la improcedencia total de la solicitud de inscripción, siendo que la inconsistencia radicaba en la hora. En estricto, lo que se había evidenciado es que acta de escrutinio consignaba una hora de término posterior a la de la hora de término que figuraba en el acta de elecciones internas.

Aunque el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no señala que debió otorgarse un nuevo plazo de subsanación, esto es, una doble etapa de subsanación; sí resalta que la organización política no pudo corregir la inconsistencia advertida por el Jurado Electoral Especial porque aquella fue advertida, precisamente, con ocasión de la presentación del escrito de subsanación. Bajo esa premisa, el Supremo Tribunal Electoral valoró la documentación presentada con el recurso de apelación, como se aprecia a continuación:

"4. En el contexto descrito, **la organización política cumplió, dentro del plazo otorgado, con presentar el acta de elecciones internas; sin embargo, al evaluar dicha documentación, el JEE advirtió incoherencia entre el acta de escrutinio y el acta de elecciones internas, ya que en la primera se consigna que culminó a las 15:15 horas, mientras que, en la segunda, se consigna como hora de término a las 14:00 horas**. De ahí que, al no generarle convicción al JEE acerca de la realización del proceso de democracia interna, este declaró improcedente la referida solicitud de inscripción.

5. Ahora bien, en este punto resulta oportuno indicar que dado que la mencionada inconsistencia recién fue advertida por el JEE cuando evaluó los documentos presentados con el escrito de subsanación, **evidentemente, la organización política no pudo esclarecer la mencionada incongruencia en dicha instancia**.

6. En esa medida, **teniendo en cuenta que con el recurso de apelación la organización política tuvo la primera oportunidad para alcanzar documentación que permita esclarecer la inconsistencia detectada, en mérito de los principios del principio de economía y celeridad procesal**, contenidos en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al caso de autos, este órgano colegiado valorará la documentación alcanzada por el recurrente con su recurso impugnatorio" (Énfasis agregado)[183].

[183] Otro ejemplo de este tipo de situaciones que podría mencionarse lo constituye la Resolución 1118-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Partido Aprista Peruano – Municipalidad Distrital de San Fernando, provincia de Rioja, departamento de San Martín).
Con la finalidad de absolver las observaciones advertidas por el Jurado Electoral Especial, cuando declaró la inadmisibilidad de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, la organización política presentó un acta de elección interna que consignaba una modalidad de elección distinta a la prevista en el Estatuto e, incluso, en la Ley de Organizaciones Políticas. Por tanto, atendiendo a los principios de celeridad y preclusión, no correspondía que el Jurado Electoral Especial declare una nueva inadmisibilidad. No obstante, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones consideró que la consignación de una modalidad de elección no prevista o distinta a la prevista en la norma interna en el acta correspondiente, era algo "*subsanable*", por lo que valoró la documentación que la organización política presentó con el recurso de apelación (al respecto, véanse los considerandos 12 y 13 de la Resolución 1118-2018-JNE).

6.26. Resolución 1032-2018-NE (Caso Partido Popular Cristiano – Municipalidad Distrital de Huaso, provincia de Julcán, departamento de La Libertad): control documental y valoración de documentos que obran en otros expedientes.

Como se ha indicado precedentemente, el control que ejercen los organismos que integran el Sistema Electoral es documental. De ahí que ante la falta de presentación de tales documentos con la solicitud de inscripción de listas de candidatos, los Jurados Electorales Especiales declaran su inadmisibilidad y requieren a la organización política que presente, por ejemplo, el acta de elección interna.

Pero habría que preguntarse si es que ello es necesario en el supuesto que el Jurado Electoral Especial cuente con dicha información, pero que obra en otro expediente. ¿Qué tan "*formalista*" puede resultar el control documental en un procedimiento electoral que requiere de celeridad? Ocurre que la regla lo constituye que un Jurado Electoral Especial cuente con la competencia para calificar solicitudes de inscripción de listas de candidatos a diversas circunscripciones electorales, siendo que una misma organización política puede presentar solicitudes de inscripción para cada una de ellas (entiéndase, de las circunscripciones electorales).

Si es que los resultados de los procesos internos de elección de los candidatos a todas las circunscripciones electorales obran en un solo documento, esto es, en una sola acta de elección interna, ¿es necesario que el Jurado Electoral Especial requiera la presentación de dicha acta para tramitar una solicitud de inscripción de lista a la circunscripción X, si es que la organización política ya la presentó con la solicitud de inscripción de candidatos a la circunscripción Y? El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones considera que no es necesario que se formule dicho requerimiento, ya que el Jurado Electoral Especial debió directamente recurrir al acta de elección interna que se encontraba en otro expediente de la misma organización política, como se releva a continuación:

> "10. Como es de verse, al haberse realizado en un solo acto las elecciones de los candidatos de la provincia de Trujillo, los distritos de Poroto y El Porvenir; provincia de Bolívar, los distrito de Condormarca, Bambamarca, Longotea, Uchumarca y Ucuncha; provincia de Julcán, los distrito de Calamarca, Carabamba, Huaso, Pacasmayo y Santiago de Cao. Entonces, **el JEE bien pudo tener a la vista el acta unos de los expedientes (como Poroto y El Porvenir) y emitir un pronunciamiento**.
>
> 11. En ese sentido, en el presente expediente, se aprecia que el JEE tenía una copia certificada por el personero legal titular del Acta del Plenario Electoral de la Región La Libertad (acta de elección interna), desde el 18 de junio de 2018, por lo que no debió considerar dicha observación" (Énfasis agregado).

6.27. Resolución 1049-2018-JNE de 25 de julio de 2018 (Caso Alianza para el Progreso – Municipalidad Distrital de Bellavista, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca): interpretación de la afiliación como requisito de candidatura.

Ciertamente, a nivel de la legislación estatal aplicable al proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, no existía una disposición que establezca que solo pueden ser candidatos a cargos públicos representativos por organizaciones políticas los que se encuentren afiliados a ella.

Dicha inexistencia de obligación normativa estatal no impedía que las propias organizaciones políticas decidan, a través de sus respectivas normas internas, contemplar la afiliación como requisito de candidatura (no solo a nivel del proceso electoral interno sino también de designación directa).

Cuando existe contradicción entre la norma estatutaria y la reglamentaria, por principio de jerarquía normativa interna, correspondería que prime el

estatuto sobre el reglamento. ¿Pero qué ocurre si las normas internas no son claras? En la medida que la exigencia de afiliación incide directamente en el derecho a ser elegido, ya que supone el establecimiento de una carga o condición para el ejercicio de dicho derecho constitucional, el Supremo Tribunal Electoral ha entendido que la interpretación de las normas partidarias (estatutarias y reglamentarias) debe ser restrictiva. Expresado en otros términos, la exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo debe constituirse en la excepción y no la regla.

En el presente caso, se tiene que ninguno de los integrantes de la lista de candidatos se encontraba afiliado a la organización política. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones recurrió a la "*interpretación sistemática*" para concluir que no existía tal exigencia de afiliación a nivel estatutario, como se aprecia de los considerandos 7 y 8 descritos a continuación:

> "7. El JEE, ante la no subsanación respecto a la afiliación de los candidatos al Concejo Distrital de Bellavista, pues solo se había adjuntado constancia de afiliación de los miembros del Órgano Electoral Descentralizado, declara la improcedencia de la solicitud de inscripción de lista de candidatos, **señalando como fundamento principal que se han vulnerado las normas que regulan la democracia interna, y que no se ha respetado lo señalado en el numeral 1 del artículo 67 del Estatuto y el artículo 13, segundo párrafo del Reglamento General de Procesos Electorales, de la citada organización política**; por lo que de darse una elección de candidatos no afiliados atentaría contra lo dispuesto en sus propias normas estatutarias.
>
> 8. Sobre el particular, este Supremo Tribunal Electoral considera que a efectos de determinar la causal de improcedencia de la solicitud de inscripción de candidatos, establecida en el literal b, del numeral 29.2, del artículo 29 del Reglamento, referido al incumplimiento de normas de democracia interna, **deben ser analizados, de manera sistemática, el Estatuto y el Reglamento de elecciones internas de la organización política, así como las normas contenidas en la propia LOP**, habida cuenta de que el artículo 19 de la LOP señala de manera expresa que la democracia interna debe regirse por las normas establecidas en aquellos dispositivos" (Énfasis agregado).

Como de los considerandos 9 al 11 de la resolución que motiva las presentes líneas:

> "**9. En ese sentido, se advierte que la Resolución N.° 00183-2018-JEE-JAÉN/JNE efectuó una lectura restringida del artículo 60, numeral 1, del Estatuto partidario, esto, por cuanto, consideró que las listas de candidatos para los concejos municipales distritales solo deben encontrarse integrados por ciudadanos afiliados a la organización política Alianza para el Progreso.**
>
> 10. Sin embargo, de la revisión de dicho dispositivo se advierte que **no obstante expresa que la elección de candidatos se ha de realizar *con participación de listas integradas por afiliados activos*, en ningún extremo de su redacción establece en forma restringida que dichas listas solo deben incluir a afiliados.**
>
> 11. Por tal razón, **ante una lectura sistemática de la norma estatutaria y el artículo 14 del Reglamento Electoral, se advierte que este último desarrolla y complementa el contenido del Estatuto,** pues precisa que los candidatos que postulen para ser elegidos en los procesos de elecciones internas pueden ser personas afiliadas al partido o ciudadanos no afiliados" (Énfasis agregado).

Al respecto, es preciso indicar que el Estatuto, como lo cita el magistrado Chanamé Orbe en su voto en minoría, establece claramente que "*De no existir comité distrital, el proceso electoral interno se efectuará en el Comité Político Regional o Provincial cuya jurisdicción se encuentre el Distrito o Centro Poblado en el cual* ***se han de realizar elecciones, con participación de listas integradas por afiliados activos*** *que residan en la localidad donde se ha de efectuar las elecciones y por la modalidad señalada precedente*".

Como puede apreciarse, la norma estatutaria es clara al señalar que, por lo menos en el caso de las elecciones de alcance distrital, en estas participan listas integradas por afiliados activos. Si la vocación del legislador partidario hubiese sido no prever el requisito de afiliación, no hubiera hecho referencia alguna a la misma. Es más, el estatuto no alude a cualquier tipo de afiliado, sino solo a los que se encuentren activos, lo que reafirma la finalidad objetiva de dicho precepto normativo de establecer el requisito de afiliación. Así, se tiene que el Estatuto contenía una norma no enunciativa, descriptiva o abierta, sino más bien una norma que contenía un mandato.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que lo que efectuó el Reglamento Electoral de la organización política no es una complementación o "*desarrollo*" de la norma estatutaria, sino más bien una contravención. Por tanto, en virtud del principio de jerarquía normativa, debió privilegiarse el Estatuto sobre el Reglamento Electoral.

6.28. Resolución 1055-2018-JNE del 25 de julio de 2018 (Caso Alianza para el Progreso – Municipalidad Distrital de Toro, provincia de La Unión, departamento de Amazonas): diversidad de actas de elecciones internas.

Ciertamente, como se ha indicado anteriormente, se tiene que cuando se presenta con la solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos un acta de elección interna con datos incompletos, los Jurados Electorales Especiales deben declarar la inadmisibilidad de tales solicitudes para que pueda completarse dicha información.

La pregunta que surge en ese contexto es ¿cómo se debe "*completar*" dicha información: con un acta complementaria o con la misma acta pero con los datos completos? Considerando que el proceso de elecciones internas deben llevarse a cabo en un periodo anterior a la fecha de vencimiento del plazo de presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos, ¿de qué fecha debería ser dicha acta complementaria: antes del vencimiento del plazo para llevar a cabo los procesos electorales internos, antes de la fecha en que se presentó la solicitó la inscripción de la lista de candidatos, antes de la fecha de vencimiento del plazo para presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos, o hasta el vencimiento del plazo de subsanación de la solicitud de inscripción correspondiente?

En el caso concreto, se tiene que la organización política había presentado un acta de elección interna en la que se omitió consignar la fecha de realización del acto electoral. Por ello, el Jurado Electoral Especial declaró inadmisible la solicitud de inscripción.

Con la finalidad de subsanar dichas observaciones, la organización política presentó un acta de elección interna con un contenido sustancialmente idéntico (según se aprecia de la lectura de la resolución), solo que incluía la fecha de realización del acto electoral. El Jurado Electoral Especial, ante un acta de elección sin fecha y otra que sí consignaba la misma, concluyó que no le generaba convicción y declaró improcedente la solicitud de inscripción.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró fundado el recurso de apelación al considerar que es probable que existan varias transcripciones y ambas actas presentaban, precisamente, un contenido sustancialmente idéntico, siendo que la que se presentó con el escrito de subsanación, precisamente, consignaba la fecha de realización del acto de elección, que era lo que había observado el Jurado Electoral Especial.

El análisis que realizó el Supremo Tribunal Electoral fue el siguiente:

> "5. De la revisión de autos, si bien es cierto, la organización política recurrente, al momento de solicitar la inscripción de su lista de candidatos municipales no habría consignado fecha en el Acta de Elección Interna de Candidatos primigenia y en el escrito de subsanación adjunta un documento denominado **Acta de Elección Interna de Candidatos a Alcalde y Regidores**, sin embargo, **el nuevo documento no es motivo suficiente para declarar improcedente la solicitud de inscripción de lista por no subsanar las observaciones efectuadas**, esto, por cuanto consignar otro documento *per se* no implica que no se tenga certeza acerca de la validez de la realización del acto de elección interna, que se suscribió en el acta inicialmente presentada, pues es probable que sobre la misma haya muchas transcripciones, **más aun cuando de la revisión del contenido y comparación de ambas actas no se observa alguna diferencia en su contenido y estructura**, excepto por el agregado de la fecha (la cual se acredita conforme al cronograma interno – actos preparatorios para las elecciones internas - comité político distrital - APP-ERM 2018, que obra a fojas 106) y las edades de los candidatos, así como la corrección del formato" (Énfasis agregado).

Sobre la base de lo expuesto, es posible concluir que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estima que la omisión de datos en un acta de elección interno puede ser subsanada no solo mediante la presentación de un acta complementaria o aclaratoria, sino también con la presentación de la misma acta de elección, solo que con los datos completos. Asimismo, es posible extraer como conclusión que, en vía de subsanación, sí es posible modificar el contenido del acta de elección interna, siempre que no se trate de información trascendente o relevante.

6.29. Resolución 1090-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Provincial de Atayala, departamento de Ucayali): improcedencia por incongruencias entre secciones del acta del acta de elección interna.

Anteriormente se ha dado cuenta de resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha considerado que las inconsistencias en el acta de elecciones internas deberían conllevar a la inadmisibilidad de la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, no así a su improcedencia.

En el caso concreto, se tiene que el Supremo Tribunal Electoral validó, más bien, que se declare la improcedencia de la solicitud de inscripción de lista de candidatos que presentó la organización política porque existía inconsistencia en la cifra consignada en la cantidad de electores que votaron. Efectivamente, en la resolución bajo comentario se indicó lo siguiente:

> "7. En el presente caso, el JEE declaró improcedente la solicitud de inscripción de candidatos presentada por la organización política Acción Popular, debido a que incumplió las normas sobre democracia interna, **dado que no existe coincidencia entre el Acta de Instalación, Sufragio, Escrutinio, y el Acta de Proclamación de Resultados de Elección Interna de la Provincia de Atalaya, respecto que la cantidad de electores que votaron son 15, sin embargo del acta de proclamación de resultados, consta de 37 afiliados**.
> (…)
> 9. En el caso que nos ocupa, se aprecia que el acta de proclamación de resultados de la elección interna de la provincia de Atalaya, Resolución N.º 058-2018-CED/UCAYALI-AP, presentada por la organización política recurrente conjuntamente con su solicitud de inscripción de lista de candidatos, se advierte una serie de incongruencias entre el Acta de Instalación, Sufragio, escrutinio, y Acta de Proclamación de Resultados de elección interna de la Provincia de Atalaya**, toda vez que la cantidad de electores que votaron son 15, sin embargo de la referida acta de proclamación de resultados de la elección interna de candidatos a la alcaldía y regidores para la provincia de Atalaya, en el rubro de resultados consta la votación de 37 afiliados, de manera que no coincide con el número de votos que obtuvo la lista única de candidatos elegida**" (Énfasis agregado).

Al respecto, es preciso advertir que si se hubiese contado con una supervisión o control simultáneo del Jurado Nacional de Elecciones o, como mínimo, asistencia técnica obligatoria de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, del proceso de democracia interna, el Jurado Electoral Especial competente hubiera podido dilucidar, en virtud del principio de verdad material e impulso de oficio, si es que dicha inconsistencia en lo que se refiere al número de ciudadanos que participaron en tal proceso interno y cuántos participaron en qué elección (provincial o distrital o en ambas).

6.30. Resolución 1142-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Distrital de Nicolás de Piérola, provincia de Camaná, departamento de Arequipa): reordenación de oficio de lista de candidatos y primacía del acta de elecciones internas sobre solicitud de inscripción de lista.

En párrafos anteriores se formuló la interrogante sobre cómo debería proceder un Jurado Electoral Especial en caso se advierta que existe una alteración en el orden de los candidatos. Así, se ha podido apreciar que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha optado por la inadmisibilidad, así como la improcedencia del íntegro de la lista de candidatos.

Sin embargo, se tiene que el Supremo Tribunal Electoral también cuenta con resoluciones mediante las cuales opta por el reordenamiento de oficio de la lista de candidatos considerando el orden previsto en el acta de elecciones internas, esto es, dando prevalencia o primacía al acta de elección interna sobre el orden y cargos consignados en la solicitud de inscripción de listas de candidatos.

Ello fue lo que ocurrió, precisamente, en el presente caso, en el cual se había invertido el orden de la ubicación de los candidatos a regidores 4 y 5 de una lista de candidatos a una municipalidad distrital. Considerando que ambos candidatos se encontraban en el acta de elecciones internas y habían suscrito las correspondientes hojas de vida, así como la solicitud de inscripción, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones dispuso el reordenamiento, de oficio, la lista de candidatos, como se aprecia de los considerandos siguientes:

"5. Sobre el particular, resulta importante recalcar que **el acta de elecciones internas es el documento idóneo mediante el cual el JEE verifica el cumplimiento de las normas sobre democracia interna al interior de una organización política**. Así, dicho documento refleja el proceso de elección interna de los candidatos sujetos a elección popular, así como los resultados para cada circunscripción electoral, esto es, la manifestación de la voluntad popular.

(…)

7. No obstante, teniendo en cuenta que el acta de elecciones refleja los resultados del acto eleccionario para elegir a los candidatos, y dado que se verifica que ambos candidatos han participado del proceso de democracia interna, **debe considerarse la conformación de la lista de candidatos consignado en ella (cargo y orden de candidatos)**.

8. Por consiguiente, este órgano colegiado considera declarar fundado el recurso de apelación, revocar la resolución apelada y disponer que el JEE continúe con el trámite correspondiente. Sin perjuicio de ello, **en tanto corresponde modificar el orden de los candidatos en el sistema informático Declara, el JEE deberá expedir una resolución de autorización para que se habilite el acceso al mencionado sistema informático, a fin de que se proceda al reordenamiento de candidatos correspondiente**" (Énfasis agregado)[184].

---

[184] Otro ejemplo de primacía del contenido (en concreto, el orden de las candidaturas) del acta de elecciones internas sobre lo consignado en la solicitud de inscripciones internas lo constituye la Resolución 0958-2018-JNE de 23 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Distrital de Quicacha, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa), en la cual el Supremo Tribunal Electoral indicó lo siguiente:

*"11. En tanto, se aprecia que la controversia del caso circunda en la evaluación de documentos de distinto contenido: i) **el acta de elección interna**, que es el documento idóneo para verificar si la organización política ha cumplido o no con las disposiciones electorales vigentes en la elección de sus candidatos y ii) **el Formato de Solicitud de Inscripción de Lista de Candidatos**, que es propiamente la información registrada en el sistema DECLARA del Jurado Nacional de Elecciones.*

(…)

15. Así, se advierte en el caso concreto que no nos encontramos ante un reemplazo de actas de elecciones internas o de candidatos, pues estos últimos son los mismos que fueron registrados en el sistema informático DECLARA, y si bien es cierto existió un error en cuanto al orden, ello no es óbice para que no se hayan valorado los documentos presentados junto con la solicitud de inscripción, en la medida en que las actas de elecciones internas acreditan la realización de estas por parte de las organizaciones políticas, así como los candidatos elegidos para el proceso electoral y el orden de su ubicación para la conformación de la lista.

*16. Estando ello así, y teniendo en cuenta que el proceso de elecciones internas refleja la voluntad de las organizaciones políticas, es necesario respetar la información contenida en las actas presentadas, por lo que, en el presente caso, **debe considerarse el orden de los candidatos plasmado en el Acta de Elección Complementaria - Convención Departamental de Arequipa" y en la Resolución N.° 070-2018/CED-AQP-AP**".*

6.31. Resolución 1146-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Sentimiento Amazonense – Municipalidad Distrital de Mariscal Castilla, provincia de Chachapoyas, departamento de Amazonas): suspensión del requisito estatutario de afiliación por órgano competente.

En el marco de su autonomía, es válido que la organización política disponga en sus estatutos la exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo. La cuestión a dilucidar es qué ocurre si, con ocasión de un proceso electoral interno, la organización política advierte que no cuenta con el número de afiliados suficientes (sobre todo interesados) para cubrir todas las candidaturas.

En el presente caso, se presentó el supuesto que el máximo órgano deliberativo de la organización política, el encargado de aprobar y modificar el estatuto, decide suspender la aplicación de la regla prevista en dicha norma (entiéndase, el estatuto) que exigía la afiliación como requisito de candidatura.

Presentado dicho escenario, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estimó que cabía "*(…) analizar si el Acuerdo es de aplicación obligatoria en el proceso de democracia interna de la organización política recurrente, por lo que corresponde a este Tribunal electoral verificar que,* ***además de haber sido expedido dicho acuerdo por un órgano competente, este no sea contrario a lo desarrollado por su Estatuto, que resulta ser su norma de mayor jerarquía***" (Énfasis agregado).

A dichos elementos, se considera que el Supremo Tribunal Electoral también debió evaluar si el citado acuerdo del Congreso Regional había sido adoptado antes de la convocatoria al proceso electoral interno.

¿Por qué? Porque, en estricto, dicha decisión del Congreso Regional de "*suspender la exigencia del requisito de afiliación a que se refiere el literal a)*

del artículo 24 del Estatuto" constituye una norma que debía ser incorporada como una disposición complementaria transitoria en el Estatuto, no un acto "*administrativo*" o una decisión "*particular*" de la organización política. Tampoco se trata de la "inaplicación" a un caso concreto, a un candidato específico, del estatuto.

En ese orden de ideas, correspondía dilucidar si es que la decisión de suspender la aplicación del Estatuto se adoptó antes o después de la convocatoria al proceso electoral interno. Si ocurrió lo segundo, pese a que el contenido de la decisión se circunscribía a las Elecciones Regionales y Municipales 2018, no podía haberse aplicado a dicho proceso, porque se trata, en sentido estricto, de una norma.

A ello habría que considerar otro elemento: la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas. Partiendo de la premisa que la suspensión de la exigencia contenida en el Estatuto es una norma, debería haberse exigido el registro de dicha decisión en el Registro de Organizaciones Políticas como una disposición complementaria transitoria del Estatuto, como se indicó anteriormente.

¿Qué implicaría la exigencia de inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas? No solo la verificación de elementos como quórum de sesión y para la adopción de acuerdos y competencia del órgano que adopta la decisión que pretende inscribirse; sino también la garantía y optimización del principio de publicidad.

No obstante, el Supremo Tribunal Electoral considera que el acuerdo del Congreso Regional no es una norma, sino un acuerdo o decisión puntual y que, por tanto, podría haberse adoptado incluso luego de convocado el proceso electoral interno y no era necesaria su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas[185]. Ello se aprecia de los considerandos siguientes:

[185] La posibilidad de que un órgano partidario exonere de requisitos previstos en el Estatuto para ser candidato por la organización partidaria no solo resulta aplicable de la afiliación, sino también de la antigüedad en ella (entiéndase, la afiliación). Así, se tiene que por

"11. Asimismo, el referido artículo 9, literal e, del estatuto, señala que el Congreso Regional, como máxima instancia deliberativa, está facultado para aprobar y/o modificar el estatuto, es por ello que, en virtud de sus funciones, se reunió el 27 de marzo de 2018 para llevar a cabo una reunión extraordinaria con el fin de debatir y deliberar sobre la aplicación de los artículos 24, 25 y 26 del capítulo III del Estatuto, en las elecciones internas para seleccionar candidatos en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2018.

12. En ese sentido, se colige que el Congreso Regional es un órgano competente para modificar el estatuto o deliberar asuntos relativos a la actividad partidaria del movimiento regional, debido a que se encuentra autorizado expresamente por el artículo 9 del estatuto.

(…)

17. Así las cosas, la participación de la totalidad de miembros del Comité Ejecutivo Regional, refuerza el acuerdo adoptado en el Congreso Regional, cuanto más, si tal comité cuenta con competencia para **exonerar de los requisitos de antigüedad, en casos excepcionales, a los postulantes a cargos de elección popular, conforme el artículo 24 del citado estatuto**; por lo que no era necesario la convocatoria y realización del Congreso Regional Extraordinario, para adoptar la posición de suspender el literal a del mencionado artículo, ya que, el Comité Ejecutivo Regional, se encuentra facultado para ejercer tal competencia, conforme lo ha indicado el último párrafo del artículo 24 de la norma estatutaria, (…)" (Énfasis agregado).

---

ejemplo en la Resolución 1093-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Partido Popular Cristiano – PPC – Municipalidad Distrital de Marca, provincia de Recuay, departamento de Áncash), el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones validó la regla estatutaria que legitimaba a un órgano partidario a exonerar, para un proceso específico, el requisito de antigüedad en la afiliación (no así de la afiliación), como se revela a continuación:

> *"4. Con respecto al trámite de inscripción de candidatos del PPC que da origen al presente, se debe precisar que, revisado el mismo, se aprecia que, efectivamente, el recurrente adjunta a su solicitud de inscripción, el* ***acta de la sesión de la CNP del referido partido político, del 3 de mayo de 2018****, en el cual este adopta, por unanimidad,* ***EXONERAR del requisito de antigüedad partidaria, a todas aquellas personas cuyas solicitudes de exoneración de requisito de antigüedad han sido presentadas ante la Secretaría Nacional de Organización del PPC o la Comisión Ejecutiva Regional delegada, hasta el último día de plazo que fije el Tribunal Electoral Nacional del PPC****.*
>
> *5. Con respecto al acuerdo adoptado, cabe precisar que, según* ***el artículo 82 del Estatuto del PPC, la CNP se encuentra facultada para exonerar los requisitos de antigüedad partidaria en casos excepcionales que las circunstancias ameriten****,* ***siendo aplicable esta facultad para toda postulación a función pública de origen electoral, sea a nivel nacional, regional o municipal****.*
>
> *6. Del mismo modo, se observa que según la primera Disposición Final del Estatuto,* ***la CNP queda facultada para interpretar el Estatuto del Partido y de reglamentar aquellos aspectos que fueren necesarios. De igual forma puede ratificar actos del Partido que no implique funciones del Congreso Nacional, pudiendo además establecer normas sobre aquellos aspectos no considerados en el presente Estatuto"****.* (Énfasis agregado).

6.32. Resolución 1147-2018-JNE de 26 de julio de 2018 (Caso Democracia Directa – Municipalidad Distrital de Chalamarca, provincia de Chota, departamento de Cajamarca): subrogación de miembros del comité electoral debe estar prevista en el Estatuto.

En el marco de un proceso electoral – y uno realizado por una organización política no es la excepción – pueden presentarse circunstancias inesperadas. Una de ellas la constituye la posibilidad de que uno, algunos o todos los miembros de algún órgano electoral (uno descentralizado, por ejemplo) no puedan conducir o asistir al acto electoral.

Atendiendo a que la legislación estatal vigente no exigía la figura de los miembros suplentes de los comités electorales centrales o descentralizados que puedan asumir automáticamente el cargo[186], sin mayor trámite y solo con la acreditación de la ausencia e imposibilidad del titular; dicho escenario conduce a formularse a interrogantes, como: ¿ya no se podrán llevar a cabo las elecciones internas en dicha circunscripción?, ¿Se tendrá que convocar a elecciones internas complementarias?, ¿Los electores pueden designar, en

[186] La exigencia de miembros suplentes de los órganos electorales centrales y descentralizados ha sido incorporada con la Ley N° 30998, "Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019. Mediante dicha norma se modificó el artículo 20 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, siendo la fórmula normativa actual la siguiente:

> *"**Artículo 20. Órganos electorales***
> *Toda organización política o alianza electoral cuenta con un órgano electoral central, de carácter permanente y autónomo respecto de los demás órganos internos.*
> *El órgano electoral central está integrado por un mínimo de tres miembros titulares, quienes tienen sus respectivos suplentes.*
> *El órgano electoral central debe constituir órganos electorales descentralizados. Estos están integrados por uno o más miembros titulares y sus respectivos suplentes.*
> *Solo los afiliados a la organización política pueden formar parte de los órganos electorales. Los integrantes de los órganos electorales están impedidos de postular en las elecciones internas y las elecciones primarias.*
> *Salvo en los casos expresamente establecidos, los órganos electorales de la organización política son los encargados de organizar los procesos electorales internos y resolver las controversias que se presenten aplicando el estatuto, el reglamento electoral y la ley. En estos casos, las decisiones de los órganos electorales descentralizados pueden ser apeladas ante el órgano electoral central. Lo resuelto por este último puede ser recurrido ante el Jurado Nacional de Elecciones".*

dicho momento, a los miembros de su comité?, ¿Las funciones comité descentralizado deberán ser asumidas automáticamente por el órgano electoral central?, ¿se deberá designar a otros miembros del comité electoral descentralizado? o ¿los miembros del comité electoral presentes podrán designar al faltante?

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha señalado que la respuesta a estas interrogante debe proporcionarla la propia organización política a través de sus estatutos, siendo que si no se encuentra regulada o prevista dicha circunstancia excepcional, debe seguirse para el reemplazo el procedimiento regular contemplado para la designación de los miembros de los órganos electorales.

Es lo que ocurrió en el presente caso, en el cual los miembros del comité electoral designaron al reemplazante del que faltaba, decisión que no fue validada por el Supremo Tribunal Electoral, precisamente, porque dicha potestad no se encontraba prevista en el estatuto, como se aprecia tanto en el considerando 4 que se reproduce a continuación:

> "4. El JEE al declarar la improcedencia de la referida solicitud de inscripción concretamente, señaló que, a pesar de la documentación presentada en la subsanación para levantar la observación contenidas en la resolución N.° 0129-2018-JEE/JNE, de fecha 25 de junio de 2018, **dichos documentos y explicación no sustentan la validez y legalidad de la subrogación, debido a que en el estatuto de la organización política no ha regulado la posibilidad de dicha subrogación de un miembro del comité por decisión unilateral de los otros miembros, sea por la causa que fuera; además, conforme al artículo 71 del estatuto de la referida organización política, el único órgano responsable de la designación de los miembros de los comités electorales descentralizados es el Comité Electoral Nacional (en adelante, COEN)**; lo que permite inferir, que existió una vulneración a la propia normatividad interna de la referida organización política" (Énfasis agregado).

Como en los considerandos 5 y 6, como se revela de la cita siguiente:

"5. De la revisión de autos, se observa el **Acta de Elección Interna**, en esta se describe a **los integrantes del órgano electoral descentralizado *ad hoc* de Hualgayoc, entre ellos Segundo Edilberto Ortiz Villar, persona distinta a los elegidos por el COEN. Sin embargo, a consideración del recurrente la participación de dicha persona solo se limitó a sustituir a Julio Guevara Goicochea, en calidad de secretario titular, por la no concurrencia de este último al proceso de elección interna de la referida organización política**.

6. Entonces, para validar la sustitución de una persona distinta a la designada por el COEN es necesario verificar el estatuto de la referida organización política. En esa línea se advierte **en el artículo 71 del estatuto que el Comité Electoral Nacional, es el único facultado para la designación de los miembros de los comités electorales descentralizados**; en razón a ello, a través del Acta de Sesión del COEN, se designa entre otros, a Julio Guevara Goicochea como secretario del comité electoral descentralizado *ad hoc* de Hualgayoc. Por consiguiente era el habilitado para participar de las elecciones internas en la provincia de Hualgayoc" (Énfasis agregado).

6.33. Resolución 1346-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Provincial de Moyobamba, departamento de San Martín): renuncia a participación proporcional en la lista de candidatos.

En el marco de su autonomía, las organizaciones políticas pueden definir la forma de presentación de sus candidaturas, así como la proclamación de resultados en un proceso de elección interna. Es decir, la legislación estatal establece modalidades expresas (entre las cuales las organizaciones políticas pueden optar) para determinar quiénes eligen y cómo votan; sin embargo, deja a la discrecionalidad de la organización política decidir cómo postulan y cómo son elegidos.

En ese contexto, es posible que se presenten candidaturas individuales[187], esto es, cargo por cargo (por ejemplo, que haya una elección para la

[187] La figura de las candidaturas individuales ha sido incorporada, en el marco de las elecciones primarias para la selección de candidatos a determinados cargos públicos

candidatura a la alcaldía, otra para la regiduría 1, otra para la regiduría 2, y así sucesivamente), o que se disponga la presentación de elección por lista. En ese contexto, también pueden preverse listas cerradas o voto preferencial, por ejemplo.

Ahora bien, si se opta por la modalidad de elección por listas cerradas y en un proceso electoral interno se presentan dos o más listas a una determinada circunscripción, ¿cómo debería conformarse la lista de candidatos? Ahí surgen, en abstracto, distintas posibilidades: que la lista ganadora sea la que ocupe el íntegro de candidaturas; que se regule el premio a la mayoría, esto es, que la lista ganadora coloque, como mínimo, la mitad más uno de candidaturas; o que se disponga la representación proporcional de las listas de candidatos, siendo que, en este último caso, dicha representación podría encontrarse determinada previamente en la norma estatutaria o reglamentaria por porcentajes (tasada, si se prefiere el término) o que la representación se de en función al porcentaje de los votos, por la aplicación de la cifra repartidora entre todas las listas participantes en el proceso electoral interno.

La legislación estatal vigente (entiéndase, la Ley de Organizaciones Políticas) establece como mandato la representación proporcional, esto es, no se admite que la lista ganadora ocupe todas las candidaturas. No obstante, no establece cómo se debe materializar dicha "*proporcionalidad*", por lo que caben dos alternativas: a) que se aplique supletoriamente la fórmula prevista en la ley de elección de la circunscripción correspondiente (es decir, premio a la mayoría o cifra repartidora, lo que más favorezca a la

---

representativos, con la Ley N°. 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019. Dicha norma incorpora el artículo 24-A a la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", que dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 24-A. Candidatos en elecciones primarias***
> *Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura individual. La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición.*
> ***Las candidaturas se presentan e inscriben de forma individual** ante el jurado electoral especial correspondiente"* (Énfasis agregado).

lista ganadora, en caso de elecciones municipales; y cifra repartidora para las elecciones regionales y nacionales) o b) que se deje a la organización política, en el marco de su autonomía, la determinación del mecanismo de materialización de dicha proporcionalidad.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones optó por la segunda de las opciones antes mencionadas, como se revela de los considerandos siguientes:

> "4. Respecto a la proporcionalidad en la modalidad de elección interna para conformar las listas de candidatos a cargos públicos, el artículo 60 del Estatuto de la organización política Acción Popular, señala que en las elecciones para nominar candidatos para los cargos públicos electivos son convocadas por el Comité Nacional Electoral con la debida anticipación, deben realizarse dentro de los plazos establecidos por la Ley de Partidos Políticos y el Decreto Supremo de convocatoria a elecciones, estableciendo, asimismo, en su artículo 66, que para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, Parlamento Andino, Consejos Regionales y Concejos Municipales **habrá representación proporcional, en el caso que la elección sea por lista completa**, señalando que será El Comité Nacional Electoral establecerá el método a emplearse.
>
> 5. **Resulta imperativo, entonces, que los partidos políticos que postulen candidatos a cualquiera de los órganos colegiados descritos en el artículo 24 de la LOP, conformen sus listas de modo tal, que resulte proporcional a las candidaturas participantes en los procedimientos de democracia interna**. La intención de esta norma, tal como se desprende de su proyecto de ley sustentatorio (Proyecto de Ley N.° 14724/2005-CR, como de su dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República), es la de dotar representación a las minorías partidarias que no hubieran resultado ganadoras en un proceso de elecciones internas" (Énfasis agregado).

Ahora bien, más allá de que exista libertad para que las organizaciones políticas cuenten con libertad para definir cómo es que se materializa la proporcionalidad, no se puede desconocer que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones establece que la proporcionalidad no es discrecional, sino imperativa.

En ese orden de ideas, cabría formularse la interrogante ¿se puede renunciar a la proporcionalidad? Si ello es posible, ¿quién se encontraría legitimado a renunciar a dicho "*mandato*" de proporcionalidad?

En el caso concreto, se tiene que se presentaron dos listas de candidatos en el proceso electoral interno de elección de candidatos, siendo que correspondía que la lista de candidatos perdedora coloque o acceda al 20% de la conformación definitiva de la lista de candidatos. No obstante, por acuerdo entre los personeros de ambas listas, se decidió no acceder a dicho porcentaje, lo cual fue validado por el Supremo Tribunal Electoral, como se revela a continuación:

> "9. (…). Así entonces, **al ser dos las listas presentadas, corresponde la aplicación de la representación proporcional que asegure de algún modo, la participación de la minoría conforme lo señalado en el Estatuto; sin embargo, ambos personeros legales, por acuerdo se decidió ante los miembros del Comité Electoral Departamental de San Martín, no acceder a la consignación del 20 por ciento para la representación proporcional para integrar la lista final, no existiendo oposición en dicho acto, de lo que se dejó constancia**, como se tendría del documento presentado en su escrito de apelación como Fe de Erratas, de fecha 10 de julio de 2018, mediante el cual se hace la precisión al respecto.
> 10. De los hechos vertidos y el documento aclaratorio presentado, se tiene que **quedó definida la lista final con la lista ganadora número (1) uno, por lo que el Comité Departamental Electoral emite la lista de candidatos que es la que consta en el Acta de Representación de fecha 13 de mayo de 2018**, en ese sentido, se tiene que no se habría infringido el artículo 67 inciso 2 del Estatuto del partido, ni lo establecido en el artículo 24 de la LOP.
> (…)
> 12. **Respecto al documento presentado por los integrantes de la Lista N.° 2**, con el título **pronunciamiento**, por el cual señalan que no se explican la razón por la cual su personero ha suscrito un acta renunciando a la participación proporcional que les correspondía en la lista final como lista minoritarias; **denunciando una acción dolosa por parte del personero de la lista N.° 2, por cuanto nunca mostraron su consentimiento, indicando además que tampoco fueron citados por el Comité Electoral Departamental para su suscripción, y que no es su voluntad la expresada en dicha acta**; sin embargo **los hechos y conductas que se encuentran denunciando no corresponden ser dilucidados ante este Tribunal, debiendo ejercer su derecho ante el órgano pertinente**" (Énfasis agregado).

Sobre el particular, resulta singularmente llamativo que pese a que se reconoció que existe un mandato normativo de participación proporcional, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones admite que se pueda renunciar a ella. Se entiende que el órgano jurisdiccional opta por privilegiar el derecho a la participación política, en concreto, el derecho a ser elegido, de los candidatos de la lista ganadora y, en general, de la organización política, ya que si se interpretase de manera rígida el mandato de proporcionalidad, la verificación de su incumplimiento hubiese acarreado la improcedencia del íntegro de la lista de candidatos. Expresado en otros términos, por privilegiar la participación de los candidatos de la lista perdedora en el proceso electoral interno, se afectaría a los integrantes de la lista ganadora y, por tanto, a toda la organización política que ya no competiría en dicha circunscripción.

Sin embargo, debe destacarse el hecho que el Supremo Tribunal Electoral valida que dicha renuncia a la proporcionalidad sea aceptada por el personero, sin consultar o acreditar el consentimiento de los candidatos de la lista perdedora que se verían perjudicados con dicha decisión. Tan es así que en la resolución, como se pudo apreciar, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones indica que dichos candidatos ejerzan su derecho ante el órgano pertinente.

Al respecto, si la controversia está referida al ejercicio de derechos a la participación política (en concreto, el derecho a ser elegido); si es que lo que se encuentra en debate es el cumplimiento del mandato de proporcionalidad, el cual forma parte de la democracia interna; ¿cuál sería el órgano pertinente?, ¿la jurisdicción ordinaria o algún órgano partidario, como por ejemplo, el órgano disciplinario? Considerando que ya el plazo para llevar a cabo procesos de elección interna había vencido, ¿podría dicho "*órgano competente*", si es uno dentro de la propia organización política, proveer una tutela efectiva de los derechos de tales candidatos? Es preciso advertir que una sanción al personero que aceptó renunciar al mandato de

proporcionalidad no garantiza ni salvaguarda, en estricto, el derecho de los candidatos integrantes de la lista perdedora.

En ese orden de ideas, lo que correspondía era que el órgano jurisdiccional electoral evidenciara que se acredite el consentimiento o renuncia de los candidatos de la lista perdedora a integrar la lista definitiva; ya que el mandato de proporcionalidad tiene sustento constitucional y legal, y la propia norma partidaria dispone expresamente el porcentaje de la lista definitiva de candidatos que le correspondía ocupar a la lista perdedora; no así validando la intervención unilateral de los personeros.

6.34. Resolución 1347-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Fuerza Comunal – Municipalidad Distrital de Alonso de Alvarado, provincia de Lamas, departamento de San Martín): Valoración de acta presentada fuerza del plazo de subsanación.

Como se ha indicado anteriormente, el Jurado Nacional de Elecciones ha considerado que ante la falta de presentación del acta de elección interna con la solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos; ante la presentación de un acta de elección interna que no cuente con los datos completos; o ante la existencia de inconsistencias entre el contenido del solicitud de inscripción de lista de candidatos y el acta de elecciones internas; lo que corresponde es que se declare la inadmisibilidad de solicitud de inscripción y, en consecuencia, le confiera a la organización política un plazo para subsane dichas observaciones.

La particularidad de los procesos electorales exige el mayor grado de optimización posible de los principios de preclusión, celeridad y seguridad jurídica. Ello implica que los plazos de subsanación sean breves, así como el

plazo que tenga el Jurado Electoral Especial competente para resolver las solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos.

Ahora bien, ¿qué ocurre si es que el escrito y documentos con el que se pretenden superar o subsanar las observaciones advertidas por el Jurado Electoral Especial en su resolución de inadmisibilidad, son presentados fuera de vencido el plazo otorgado por dicho órgano jurisdiccional pero antes de la emisión de la resolución de calificación definitiva de la solicitud de inscripción? ¿Deben valorarse dichos documentos?

El Jurado Nacional de Elecciones considera que sí, que deberían valorarse tales documentos en la medida que no se ha exteriorizado la decisión o calificación final del Jurado Electoral Especial, como se releva a continuación:

> "6. De la revisión de la solicitud de inscripción de lista de candidatos presentada por la organización política Fuerza Comunal y de los documentos anexos a dicha solicitud, se evidencia que el Acta de Elecciones Internas, de fecha 20 de mayo de 2018, omite, efectivamente, incluir el nombre completo y número de DNI de los candidatos electos, conforme lo ordena el literal b del numeral 25.2 del artículo 25 del Reglamento. Tal omisión reviste la máxima importancia, ya que ocasiona o suscita deficiencias adicionales en la solicitud de inscripción. En concreto, ocasiona, además, la imposibilidad de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el literal e del numeral 25.2 del artículo 25 del Reglamento, el cual establece que la lista de candidatos de la solicitud de inscripción debe respetar el cargo y orden resultante de la elección interna.
>
> 7. En vista de tales deficiencias, **el JEE concedió un plazo de dos (2) días calendario para la respectiva subsanación**. No obstante ello, **en el escrito de levantamiento de observaciones, de fecha 24 de junio de 2018, el personero legal omitió nuevamente presentar el acta de elecciones internas con los datos obligatorios requeridos. El personero legal advirtió dicha omisión y, con fecha 4 de julio de 2018, presentó un nuevo escrito de subsanación aportando el documento requerido por el JEE**" (Énfasis agregado).

Y prosiguió con su análisis, indicando en el considerando 9 lo siguiente:

> "9. No obstante, el mismo día que se aportó el documento que acreditan los números de DNI y nombres completos de la lista ganadora en los comicios internos, **el JEE emitió la Resolución N.° 00496-2018-JEE-MOYO/JNE, del 4 de julio de 2018, declarando la improcedencia de la solicitud de inscripción. Sin embargo, de la revisión de las actuaciones del JEE en el presente caso, se aprecia que la referida resolución recién se notificó el día 6 de julio de 2018**. A partir de dicha verificación, **se concluye que el JEE tuvo la posibilidad y oportunidad de valorar el cumplimiento de las normas de democracia interna, conforme obra en los documentos anexos al expediente**" (Énfasis agregado).

Adviértase que el parámetro que toma el Jurado Nacional de Elecciones no es la fecha de emisión de la resolución de improcedencia (que en el caso concreto coincide con la fecha en que se recibe el escrito de la organización política fuera del plazo de subsanación pero con documentos que sí permiten levantar o superar las observaciones que identificó el Jurado Electoral Especial), sino más bien la notificación de dicha resolución.

Al respecto, corresponde mencionar que la resolución que motiva las presentes líneas, por ejemplo, contrasta e, incluso, es abiertamente contraria con la Resolución 0971-2018-JNE de 23 de julio de 2018 (Caso Alianza para el Progreso – Municipalidad Distrital de Yunga, provincia de General Sánchez Cerro, departamento de Moquegua), en la cual el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones convalidó más bien la decisión del Jurado Electoral Especial que no tomó en cuenta el escrito presentado por la organización política fuera del plazo de subsanación otorgado y declaró la improcedencia de la solicitud de inscripción de la solicitud de inscripción.

Efectivamente, en la resolución citada en el párrafo anterior, el Supremo Tribunal Electoral señaló lo siguiente:

"2. En caso de autos se observa que, por Resolución N.° 00125-2018-JEE-MNIE/JNE, de fecha 21 de junio de 2018, el JEE declaró inadmisible la solicitud de inscripción de la lista de candidatos para el Concejo Distrital de Yunga, concediéndole el plazo de dos días a fin de subsanar las observaciones incurridas por la citada organización política, bajo apercibimiento de declararse su improcedencia, la misma que le fue notificada el 25 de junio del año en curso, siendo así, el plazo máximo para subsanar fue el 27 de junio del presente año.

3. Si bien es cierto la organización política presentó su escrito de subsanación, el 27 de junio de 2018, sin embargo, no cumplió con adjuntar la Resolución que designa al Organismo Electoral Descentralizado - OED de Yunga, pues solo se limitó en acompañar la constancia de afiliación de los miembros de dicho órgano electoral.

4. Es así que, posteriormente, la organización política, al percatarse del incumplimiento de la observación, el 28 de junio de 2018, presentó de forma consecutiva dos escritos de subsanación (fojas 97) y (fojas 112), señalando: **habiendo subsanado el 27 de junio de 2018, se omitió adjuntar por error el plan de gobierno y la resolución de designación de OED**.

5. En ese sentido, computado el plazo para subsanar, se observa que este venció el 27 de junio de 2018, de tal manera, que la presentación de la Resolución que designa al Órgano Electoral Descentralizado se hizo de manera extemporánea, motivo por el cual el JEE procedió correctamente al declarar la improcedencia de la referida solicitud de inscripción de lista por encontrarse dentro del supuesto establecido en el numeral 29.1 del artículo 29 del Reglamento".

6.35. Resolución 1487-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Solidaridad Nacional – Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima): No obligatoriedad de inscripción de miembros del comité electoral.

La optimización de la dimensión procedimental o eminentemente electoral de la democracia interna implica garantizar el principio de publicidad no solo de

las normas, sino también de la identidad de los órganos encargados de aplicarlas y velar por su correcto cumplimiento.

Ello supone que se garantice el conocimiento previo de quienes conducirán los procesos electorales internos, es decir, de los miembros del órgano electoral central al cual se hace referencia en la Ley de Organizaciones Políticas.

Si se considera que una de las modalidades de elección interna permite la participación de los ciudadanos no afiliados, el nivel de optimización del principio de publicidad debería ser mayor. Expresado en otros términos, debería exigirse que, como mínimo, los miembros del órgano electoral central deban encontrarse inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas.

Sin embargo, el hecho que la legislación vigente para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 no exigía que los órganos electorales centrales se constituyan como órganos de naturaleza permanente dentro de la estructura de las organizaciones políticas[188], máxime si sus funciones se van a circunscribir a procesos electorales internos concretos, sea de elección de cargos directivos o de candidatos a cargos públicos representativos; conllevó a que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estime que no existía un mandato legal de inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas de los miembros de dichos órganos electorales partidarios.

---

[188] El carácter permanente de los órganos electorales de los partidos políticos ha sido incorporado con la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, ya que dicha norma modificó el artículo 19 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, cuya fórmula normativa, en su primer párrafo, prevé lo siguiente:

> *"**Artículo 20. Órganos electorales***
> *Toda organización política o alianza electoral cuenta con un órgano electoral central, **de carácter permanente** y autónomo respecto de los demás órganos internos"* (Énfasis agregado).

Efectivamente, en la resolución bajo comentario el Supremo Tribunal Electoral menciona lo siguiente:

> "9. Por otro lado, nada obliga que los miembros del Comisión Electoral Nacional estén inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, **toda vez que la obligación es para los directivos de la organización política**" (Énfasis agregado).

Como puede advertirse, el Jurado Nacional de Elecciones estima que los miembros del comité electoral no son propiamente "*directivos*" de la organización política, motivo por el cual no existe obligación de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas.

6.36. Resolución 1501-2018-JNE de 30 de julio de 2018 (Caso Partido Popular Cristiano – PPC – Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima): Elecciones internas por órgano electoral competente.

La legislación estatal vigente exige que las organizaciones políticas cuenten con un órgano electoral central, permitiéndose la posibilidad de que se cuente con órganos electorales descentralizados. En ese contexto, se tiene que es factible que estos últimos, es decir, los órganos electorales descentralizados, puedan tener no solo conducir el proceso interno, sino incluso hasta proclamar los resultados de las elecciones de su circunscripción, de tal manera que el órgano electoral central sea percibido, más bien, como un órgano que se pronuncia en última y definitiva instancia sobre las impugnaciones que pudieran formularse contra lo resuelto por los órganos descentralizados, así como en un órgano normativo, que da las directrices (siempre teniendo como referencia el estatuto y los reglamentos internos) para la conducción del proceso electoral.

Así las cosas, resulta válido que a nivel estatutario, esto es, dentro del margen de la autonomía de las organizaciones políticas, se prevea que el

íntegro de la conducción en una determinada circunscripción recaiga en un órgano descentralizado; debiendo resaltarse que dicha habilitación debe encontrarse expresamente prevista en el estatuto.

Ello ocurrió en el presente caso. El estatuto de la organización política facultaba a Tribunal Nacional Electoral a que la proclamación de resultados sea delegada a otro órgano, lo cual fue validado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, como se aprecia a continuación:

> "5. En el presente caso, se observa que el JEE declaró improcedente la solicitud de inscripción de la lista de candidatos para el Concejo Distrital de Villa El Salvador, presentada por la organización política Partido Popular Cristiano - PPC, puesto que habría vulnerado lo dispuesto en el artículo 52 de su estatuto partidario, puesto que no se acreditó que la proclamación de resultados de los candidatos ganadores haya sido realizada por el Tribunal Nacional Electoral, sino que fue llevada a cabo por el Comité Electoral Regional.
>
> 6. Ello así, resulta necesario hacer un análisis integral de la normativa interna de la organización política Partido Popular Cristiano - PPC, para determinar si se ha cumplido o no con las normas de democracia interna en la elección de sus candidatos para el distrito antes mencionado.
>
> 8. Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 52 del estatuto de la organización política regula las funciones del Tribunal Nacional Electoral, a saber:
>
> El Tribunal Nacional Electoral, tiene competencia para:
>
> […]
>
> **2. Designar los Comités Electorales – incluyendo el Comité Electoral Nacional – que sea necesarios para el desarrollo del proceso electoral.**
>
> […]
>
> **8. En general cumplir con todas las funciones relativas al desarrollo de un proceso electoral interno conforme al Reglamento Electoral, al presente Estatuto y a la Ley de Partidos Políticos.**
>
> 9. Por su parte, el artículo 88 del referido estatuto, establece que los procesos electorales para elección de autoridades partidarias o para elección de candidatos a cargos públicos, son organizados y conducidos por el Tribunal Nacional Electoral y salvo caso de excepción o nulidad, se realizan de conformidad con el artículo 52 del presente Estatuto".

Bajo esas consideraciones, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones concluye su reflexión de la siguiente manera:

> "10. De la evaluación conjunta de las precitadas normas estatutarias, se colige que si bien el Tribunal Nacional Electoral (en adelante, TNE) *per se* tiene la atribución de dirigir todo el proceso eleccionario interno para elegir a los candidatos para cargos de elección popular, desde la organización de las elecciones internas hasta la proclamación de los resultados correspondientes, ello no obsta para que, de manera excepcional, el TNE designe a comité electorales, inclusive al Comité Electoral Nacional, a fin de que estos lleven a cabo todo lo concerniente a la planificación, organización, dirección y ejecución del proceso de democracia en la circunscripción para la cual o cuales son designados".

Al respecto, corresponde destaca el hecho que aunque el artículo 52 del estatuto de la organización política no condicionaba su aplicación a determinadas condiciones, el Supremo Tribunal Electoral incluyó en su reflexión el término "***excepcional***", es decir, que la potestad del Tribunal Nacional de delegar o encargar la conducción del proceso electoral a otro órgano debe ser ejercida de manera "*excepcional*", no discrecional.

6.37. Resolución 1523-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Movimiento Político Dignidad Tumbesina – Gobierno Regional de Tumbes): Plazo máximo para modificación de las normas estatutarias.

Con la finalidad de asegurar y optimizar no solo el principio de publicidad sino también el de seguridad jurídica, la legislación estatal vigente dispone que ni el estatuto ni el reglamento electoral de la organización política pueden ser modificados una vez convocado el proceso electoral[189].

---

[189] Incluso con la dación de la Ley N° 30998, "*Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, dicho periodo se anticipación a partir del cual rige la inmodificabilidad de las normas

En ese contexto, se tiene la interrogante sobre si dicha prohibición se aplica a partir de la convocatoria al proceso de elección de autoridades que efectúa el Poder Ejecutivo, con lo que la prohibición rige para todas las organizaciones políticas desde un mismo momento en el tiempo; o a partir de la convocatoria al propio proceso electoral interno que efectúe cada organización política, de tal manera que esta (entiéndase, la organización política) pueda prever las modificaciones correspondientes.

Convocado el proceso de elección de autoridades por el Poder Ejecutivo, la organización política debe decidir primero si participará o no en aquel, debido a que la legislación estatal vigente para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, no exigía que las organizaciones políticas presenten listas a todas o un porcentaje de circunscripciones electorales en todo proceso que se convoque[190]. Una vez tomada la decisión de participar en el proceso, deben aprobar las normas que correspondan (entiéndase, los reglamentos electorales y directivas). Recién luego de ello, se convoca al proceso electoral interno.

---

electorales internas. Efectivamente, dicha norma modificó el artículo 19 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", con la fórmula normativa siguiente:

> "***Artículo 19. Elecciones internas***
> *La elección de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política.*
> *Las normas electorales internas de las organizaciones políticas y de las alianzas electorales entran en vigencia a partir de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas.* ***No pueden ser modificadas, desde los treinta (30) días anteriores a la fecha límite para la convocatoria a elecciones internas hasta su conclusión***" (Énfasis agregado).

[190] La exigencia de participar en todos los procesos electorales ha sido incorporada materialmente en la Ley N° 30995, "*Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, que modificó el marco normativo sobre causales de cancelación de partidos políticos, incluyendo como una de tales causales, la no participación de procesos electorales. Dicha norma modificó el artículo 13 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", con la fórmula normativa siguiente:

> *"**Artículo 13. Causales de la cancelación de la inscripción de un partido político***
> *La inscripción de un partido político se cancela en los siguientes casos:*
> *(…)*
> *e) Cuando no participe en elecciones de alcance nacional o retire todas sus listas de candidatos del proceso electoral correspondiente".*

Tomando en cuenta dicha secuencia, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones considera que las organizaciones políticas pueden modificar y aprobar sus correspondientes normas estatutarias y reglamentarias hasta que ellas convoquen a sus correspondientes procesos electorales internos. En la resolución bajo comentario, en concreto, indica lo siguiente:

> "3. Ahora bien, ¿cuál será el hito temporal para la inmutabilidad de las disposiciones normativas del estatuto y el reglamento electoral de la organización política? Al respecto, este órgano colegiado, en la misma línea que lo resuelto en la Resolución N.° 1782-2014-JNE, de fecha 15 de agosto de 2014, **considera que una vez convocado el proceso de elecciones internas las organizaciones políticas estas están prohibidas de realizar variaciones a las normas que las han de reglar**. De ese modo, las modificaciones estatutarias realizadas en fecha anterior a la convocatoria al proceso de democracia interna no contraviene lo dispuesto en el artículo 19 de la LOP.
>
> 4. ¿Cuáles son los fundamentos por los cuáles debe considerarse que las modificaciones a las normas sobre democracia interna tienen como límite la convocatoria al proceso de elecciones internas de cada organización política? A consideración de este órgano colegiado, son los siguientes:
>
> a) **Las organizaciones políticas**, al constituirse como personas jurídicas de derecho privado, cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país, derecho reconocido constitucional y legalmente, **son autónomas para autorregularse** no solo en torno a su estructura orgánica y funcionamiento, sino **también respecto a las normas que servirán para concretar su participación en los asuntos públicos del país, como por ejemplo, su participación en los procesos electorales en los que se eligen a representantes a cargos de elección popular**.
>
> b) En ese sentido, **el momento oportuno para que las organizaciones políticas puedan autorregularse, esto es, crear, modificar o extinguir sus normas sobre democracia interna recién se configura luego de que el presidente de la República convoca a un proceso electoral y el Jurado Nacional de Elecciones emite la respectiva normativa reglamentaria**. Ello porque antes de que se produzcan ambos hechos, las organizaciones políticas no estarían en la posibilidad de predecir cómo es que se regularán determinados aspectos del proceso electoral, que servirá para el desarrollo de sus elecciones internas.
>
> c) **Exigirle a las organizaciones políticas que deban autorregularse antes de convocado el proceso electoral, implicaría someter a dichas agrupaciones a una situación de inseguridad jurídica, puesto que no podrían predecir cuándo se realizará la precitada convocatoria**, máxime si se trata de fechas tentativas y no fijas, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley N.° 27683, Ley de Elecciones Regionales, y el artículo 3 de la Ley N.° 26864, Ley de Elecciones Municipales" (Énfasis agregado)

6.38. Resolución 1591-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Junín Sostenible con su Gente – Municipalidad Distrital de Pucará, provincia de Huancayo, departamento de Junín): Validación de modificación estatutaria no inscrita en el Registro de Organizaciones Políticas para el proceso de democracia interna.

Si la democracia interna, sea en su dimensión procedimental como sustantiva, supone la incorporación o traslado de los principios democráticos exigibles al Estado, sobretodo para evitar que incurra en actos lesivos de derechos de los particulares (principio de interdicción de la arbitrariedad), esto es, para limitar y canalizar el ejercicio del poder, haciéndolo más previsible; uno de los principios singularmente relevantes lo erige el de publicidad de las normas.

Si es que la persona no tiene pleno conocimiento de qué es aquello que el Estado prohíbe, permite u ordena; no tiene forma de actuar, carece de seguridad. Ello, por tanto, puede llevar a la inacción ante la eventualidad de colocarse en una situación vulnerable de sus derechos e intereses legítimos.

Ya ubicado el tema en la dimensión procedimental o eminentemente electoral de la democracia interna, resulta singularmente relevante que las personas tengan conocimiento de elementos importantes tales como requisitos o impedimentos de candidatura (afiliación o antigüedad en la afiliación por ejemplo), forma de postulación (candidaturas individuales o por lista, y si es por este último mecanismo, si serán listas cerradas o si habrá voto preferencial, por ejemplo) y modalidad de elección. ¿Y dónde debieran encontrarse reguladas dichas reglas? A falta de legislación o mandato estatal directo, en las normas de las propias organizaciones políticas, esto es, en sus estatutos y reglamentos electorales.

Ahora bien, ¿por qué se hace referencia a "*personas*" y no a "*militantes*"? Porque la legislación estatal vigente para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 permitía que sean candidatos a cargos públicos representativos, tanto ciudadanos no afiliados como militantes a una organización política, por tanto, si el estatuto o reglamento electoral no lo dispusiesen expresamente, un no afiliado podría postular tanto en un proceso interno como en representación de un partido político. Asimismo, no se debe obviar el hecho de que cualquier ciudadano (no solo las organizaciones políticas competidoras) se encuentra legitimado, actualmente, para plantear una tacha contra una lista de candidatos en un proceso de elección de autoridades (cuestión distinta sería en el propio proceso interno), ello por el deber constitucional de velar por el respeto al ordenamiento jurídico vigente y, sobre todo, a la norma suprema. Por tanto, si las normas imponen un deber a las organizaciones políticas de cumplir con las reglas sobre democracia interna, todo ciudadano debería estar en condiciones de exigírselo.

¿Y qué se requiere para ello? Conocer el marco normativo aplicable a los procesos de democracia interna de cada organización política, al menos los que regulan las elecciones de candidatos a cargos públicos representativos.

En ese contexto, cobra vital relevancia el principio de publicidad. ¿Quién permite o garantiza dicho principio? El Registro de Organizaciones Políticas, en el cual se inscriben los estatutos y, desde luego, sus correspondientes modificaciones. Por tanto, las normas aplicables al proceso de democracia interna y las que debieran constituir el parámetro de análisis no solo para los Jurados Electorales Especiales sino también para los ciudadanos, debiera ser el estatuto inscrito en tal Registro al momento en que se efectuó la convocatoria al proceso electoral interno correspondiente.

No obstante, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones cuenta con una posición distinta. Partiendo de la premisa que la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas tiene efectos declarativos y no constitutivos,

considera que sí es factible que se pueda llevar a cabo una elección interna de candidatos sobre la base de unas reglas estatutarias que no se encuentren inscritas en el citado registro. Efectivamente, el Supremo Tribunal Electoral sostiene lo siguiente:

> "6. Habiéndose establecido que la modalidad en que se llevó a cabo la elección interna de candidatos de la organización política fue la de elección por delegados conforme al artículo 24 literal *c* de la LOP, corresponde determinar si dicha modalidad se encuentra acorde con las normas que regulan la democracia interna de la organización política recurrente.
>
> 7. Por su parte, **si bien el artículo 12, literal *b*, del Estatuto prescribe que son atribuciones de la Asamblea Regional aprobar, modificar o cambiar el Estatuto de la organización política Junín Sostenible con su Gente, lo cierto es que su artículo 9, establece, entre otros que, la Asamblea Regional faculta al Comité Ejecutivo Regional la toma de decisiones de carácter urgente y que impliquen funciones de la Asamblea, y que, concordado con el artículo 49 del mismo documento, lo faculta a realizar las modificaciones que resulten necesarias**.
>
> 8. En tal sentido, este Supremo Tribunal Electoral considera que **cualquier modificación del Estatuto producirá efectos jurídicos desde el momento en que el máximo órgano reconocido en el Estatuto tome la decisión de modificar las normas estatutarias**, salvo que el propio órgano decida que sus efectos surtan en fecha distinta.
>
> 9. Se debe precisar que **este pronunciamiento no debe entenderse como una invasión en la competencia de la Dirección Nacional del Registro de Partidos Políticos, pues el análisis sobre la regularidad del procedimiento que una organización política siguió para efectuar la modificación de las normas del Estatuto constituye una función exclusiva del director del ROP**, por imperio del artículo 5 del Texto Ordenado del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, aprobado por Resolución N.° 0049-2017-JNE"[191] (Énfasis agregado).

[191] Un razonamiento idéntico, aunque con el agregado que se contó con la asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que no observó ni formuló recomendación al proceso electoral interno respecto a la modalidad empleada, se encuentra, entre otras, en la Resolución 1871-2018-JNE de 7 de agosto de 2018 (Caso Patria Joven – Municipalidad Distrital de Surco, provincia de Huarochirí, departamento de Lima), como se aprecia de los siguientes considerandos 7, 11, 15 y 16 que se sugiere revisar.

Adviértase que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no solo permite que se lleve a cabo un proceso electoral interno sobre la base de una norma estatutaria no inscrita en el Registro de Organizaciones Políticas, sino que también interpreta de manera flexible el estatuto (en su versión inscrita en el Registro) para facultar que no sea la Asamblea, que es el órgano partidario más representativo de la organización política, sino el Comité Ejecutivo, el que modifique el Estatuto (por delegación y atendiendo a circunstancias excepcionales), pese a que dicha atribución no ha sido expresamente atribuida, sino que se extrae de una "*concordancia*" o "*remisión*" a otra norma estatutaria.

Considerando que la optimización de la dimensión procedimental de la democracia interna implica asegurar o, por lo menos, promover la intervención del mayor número posible de afiliados en el proceso deliberativo de toma de decisiones más relevantes de la organización política, siendo la modificación del estatuto, esto es, su norma suprema interna una de las más importantes; la interpretación flexible a favor de que la modificación estatutaria caiga en manos de una "*cúpula*" resulta, por lo menos, discutible.

De otro lado, con relación al argumento de que dicha interpretación del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no enerva o menoscaba las atribuciones de la Dirección del Registro de Organizaciones Políticas, habría que recordar que dicho órgano y no solo los Jurados Electorales Especiales y el propio Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, tienen el deber constitucional de velar por el cumplimiento de las normas sobre democracia interna, que no se agota en la inscripción de la lista de candidatos, sino que también se materializa en la toma de decisiones que serán pasibles de inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas. Asimismo, cabría formularse, como mínimo, las interrogantes siguientes:

- ¿Qué ocurriría si es que el Registro de Organizaciones Políticas concluyese que no se han respetado las normas estatutarias para que se efectúe la modificación de la modalidad de elección prevista, precisamente, en el estatuto? Atendiendo a que se trata de

procedimientos de naturaleza distinta, con plazos diferentes, y considerando los principios de prelusión y celeridad que requieren ser optimizados en los procedimientos electorales como los de inscripción de listas; ya no podría declararse la nulidad de la inscripción de la lista de candidatos y, menos aún, no proclamar a los candidatos de dicha lista que resultasen elegidos. Expresado en otros términos, la afectación a la democracia interna ya se habría consumado, con efectos irreversibles.

- ¿Realmente tendrá libertad la Dirección del Registro de Organizaciones Políticas al calificar la solicitud de inscripción de asiento registral de modificación del estatuto si es que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, órgano jurisdiccional que resuelve en instancia final las impugnaciones que se formulen contra sus decisiones (entiéndase, de la Dirección), ya interpretó que el Comité Ejecutivo se encuentra facultado para modificar el Estatuto? Ello conllevaría a que el margen de análisis de la Dirección es mínima, porque en la Resolución el Supremo Tribunal Electoral ya validó hasta la "*excepcionalidad*" o "*urgencia*", quedándole al Registro de Organizaciones Políticas solo calificar requisitos de convocatoria y quórum.

6.39. Resolución 1666-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Acción Popular – Municipalidad Distrital de Mi Perú, Provincia Constitucional del Callao): Alteración del orden de candidaturas por renuncia de candidatos.

Ciertamente, el deber de optimización de la dimensión procedimental o eminentemente electoral de la democracia interna exige que se respeten los resultados obtenidos en los procesos, valga la redundancia, de elección de candidatos que se lleven dentro de las organizaciones políticas.

Sin embargo, es preciso reconocer que con posterioridad a la realización del acto electoral o, más grave aún, luego del vencimiento del plazo para llevar a cabo procesos electorales internos, pueden surgir circunstancias -incluso ajenas a la voluntad de la propia organización política- que acarreen la alteración o modificación de dichos resultados. Un ejemplo de ello lo constituye la renuncia de los candidatos electos.

Dicha renuncia genera la necesidad del reemplazo. Ahí surgen interrogantes tales como: ¿todo reemplazo implica una designación directa o es posible que, dependiendo de la forma de presentación de candidaturas y de proclamación de resultados, dicho reemplazo puede ser considerado como un candidato "*elegido*" y no "*designado*"?; si el candidato renunciante no es el último de la lista, ¿su reemplazante debe ubicar la misma posición o los candidatos electos deberían ascender y el citado reemplazante ubicar la última candidatura?

En el caso que motiva estas líneas, se presentó el supuesto que el candidato a octavo regidor elegido en un proceso de democracia interna renunció a serlo antes de que se presente la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, lo que generó la necesidad que se produzca su reemplazo.

En ese contexto, la organización política subió al candidato a noveno regidor para cubrir el puesto del candidato renunciante, y colocó como candidato a noveno regidor a un "*suplente*", esto es, a un candidato que formaba parte del acta de elección interna. Dicho proceder de la organización política fue admitido por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, como se revela a continuación:

> "9. Asimismo, **se verifica que en el expediente, obra la renuncia del candidato a regidor Leoncio Valles Quispe**, identificado con DNI 25826088 y también la Resolución N.° 0044-2018-2018-CDEC-AP, de fecha 16 de junio de 2018, mediante la cual la organización política admite la renuncia del mencionado candidato.
>
> 10. Siendo esto así y considerando que **tanto la renuncia como la admisión de la misma se dio antes de la fecha límite para la presentación de solicitud de listas de candidatos**, la misma se encontraría conforme a lo dispuesto por sus normas internas y las normas electorales, entonces son documentos que deben valorarse.
>
> 11. En ese sentido, **considerando que el acta de elección interna presentada por la organización política, cuenta con miembros suplentes, se debe entender que son ellos los encargados de asumir en caso de renuncia, respetando el orden de prelación establecido**, como se dio en el presente caso" (Énfasis agregado).

A partir de lo expuesto, es posible inferir que para el Supremo Tribunal Electoral, si se efectúa la renuncia, exclusión o retiro de un candidato electo en un proceso interno; corresponde que se respete el orden de prelación y, en ese sentido, los candidatos reemplazantes pasen a integrar la parte final de la lista.

Asimismo, y aunque no puede sostenerse de manera concluyente, resulta posible afirmar que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones considera a los candidatos "*suplentes*" como candidatos "*elegidos*", no "*designados*". Ello se extrae del hecho que el Supremo Tribunal Electoral se remite al acta de elección interna y a que esta contiene candidatos "*suplentes*", no así a un documento adicional y distinto en el que conste expresamente la designación directa efectuada por el órgano partidario que establezca el estatuto.

Así, se advierte que el Tribunal Electoral valora el hecho que el candidato "*suplente*" sí participó del proceso electoral interno, quizás incluso como parte de la lista ganadora única; y le da importancia también a la limitación del órgano partidario previsto en el estatuto para designar como candidato a una persona que no fue parte de aquel proceso interno. Expresado en otros términos, debe darse prevalencia a quienes participaron como candidatos en

las elecciones internas y al orden de los resultados obtenidos en ella, sobre la posibilidad de recurrir a la figura de la designación directa.

6.40. Resolución 1691-2018-JNE de 1 de agosto de 2018 (Caso Juntos por el Perú – Municipalidad Distrital de Tamburco, provincia de Abancay, departamento de Apurímac): improcedencia por divergencia entre los miembros del Comité Electoral.

Puede presentarse el supuesto que, como consecuencia de una inadmisibilidad primigenia por los motivos A, se declare la improcedencia de la solicitud de inscripción de listas de candidatos por los motivos B y, precisamente, en virtud del cotejo entre el acta de elecciones internas que se presentó con la solicitud y la documentación que se acompañó con el escrito de subsanación.

Expresado en otros términos, es posible que con la finalidad de subsanar la observación A, por ejemplo, candidatos que no figuraban en el solicitud de inscripción más sí en el acta de elecciones internas; se presenten documentos que den cuenta que el proceso electoral interno fue conducido por un órgano electoral incompetente, con una modalidad distinta a la prevista en el acta primigenia o fue realizado de manera extemporánea. Si la inconsistencia es advertida como consecuencia de la presentación del escrito de subsanación, ¿corresponderá la improcedencia o una nueva inadmisibilidad?

En el caso concreto, se tiene que el Jurado Electoral Especial declaró inadmisible la solicitud de inscripción de la lista de candidatos porque "*Se observa del acta de elección interna que los miembros del comité electoral descentralizado deben estar afiliados y contar con una antigüedad de un (1) año en la* ***instancia inmediata inferior; sin embargo, verificada en la página oficial del Registro de Organizaciones Políticas, consulta detallada de afiliación e historial de candidaturas****, estos no tienen afiliación alguna a la organización política en comentario. Asimismo, advierte que acta de elección interna no cumple con lo establecido en la normatividad electoral, toda vez que solo se han elegido a cuatro candidatos para el Concejo Municipal de Tamburco, cuando deberían de haberse elegido a seis candidatos, resultando incompleta el acta de elección interna*" (énfasis agregado).

Al presentar el escrito de subsanación, la organización política adjuntó un acta de elecciones interna suscrita por dos de los tres miembros del Comité Electoral Descentralizado distintos, en concreto, el secretario y el vocal de dicho Comité. Dicha incongruencia fue lo que generó que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones señalase que aquello:

> *"(…) genera duda respecto de cuál de las dos actas de elección interna es válida. Por lo que, se concluye que dichas actas no se redactaron dentro de los parámetros establecidos en la ley y normas electorales vigentes*".

Por un lado, se tiene un acta de elecciones internas presentada con la solicitud de inscripción de lista de candidatos suscrita por los miembros "*correctos*" del Comité Electoral, pero con orden e identidad de candidatos distinta a la que figura en la solicitud; y por otro, un acta de elecciones internas presentada con el escrito de subsanación que consigna un orden e identidad de candidatos coherente con la solicitud de inscripción, pero por personas que, en estricto, no forman parte del Comité Electoral (los miembros "*incorrectos*" si se prefiere el término).

Dicho escenario es el que lleva al Supremo Tribunal Electoral a señalar lo siguiente:

> "10. Al respecto, y de acuerdo a lo señalado líneas arriba la norma electoral establece como uno de los documentos que debe presentar una organización política para solicitar la inscripción de lista de candidatos es el original del acta, o la copia certificada de la misma debidamente firmada por el personero legal, la cual debe contener la elección interna de los candidatos presentados, la modalidad de elección empleada, etc, **es decir se debe presentar una sola acta pero no puede validarse dos documentos que difieren entre si, más aún si lo que se pretende validar es una conformación distinta del órgano electoral que habría llevado a cabo las elecciones internas, lo que no genera convicción respecto al proceso de elecciones internas llevadas a cabo por la organización política para la elección de sus candidatos al Concejo Distrital de Tamburco**" (Énfasis agregado).

Sobre la base de lo expuesto, es posible sostener que si se advierten inconsistencias en el acta de elecciones internas que se presentan o adjuntan con la solicitud de inscripción de listas de candidatos, lo que corresponde no es presentar una nueva "*acta de elecciones internas*", sino más bien un acta complementaria o de precisión, con otra fecha o, por lo menos, hora; mas suscrita por las mismas personas autorizadas a suscribir el acta de elecciones internas (esto es, el órgano electoral que prevea la normativa electoral interna). Cuestión distinta pasaría con un acta de elecciones internas que no presenta los datos completos, ya que, como se ha indicado en párrafos anteriores, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones admite que puedan existir más de una transcripción del acta de elecciones internas, siendo que una de ellas sí podía tener los datos completos (que es distinto a mencionar, los datos correctos).

6.41. Resolución 1735-2018-JNE de 3 de agosto de 2018 (Caso Partido Aprista Peruano – Municipalidad Provincial de Chiclayo, departamento de Lambayeque): competencia para modificar los resultados del proceso de elección interna.

En las líneas anteriores se ha reconocido la posibilidad de que, luego de culminado el proceso de elección interna, se puedan presentar circunstancias que conlleven a modificar la conformación definitiva de la lista de candidatos. Un ejemplo de ello era la renuncia y otro, como en el presente caso, la no remisión y suscripción de los documentos que se deben acompañar a la solicitud de inscripción de lista de candidatos.

La cuestión pasará entonces por la determinación del cómo (con suplentes, accesitarios o designación directa) y qué órgano tiene la competencia para reconformar la lista de candidatos. Ello es tarea de la propia organización política, que en ejercicio de su autonomía, regularán dichos elementos en sus normas internas (estatuto o reglamentos); sin embargo, su cumplimiento forma parte del deber de respeto y optimización de la democracia interna.

Expresado en otros términos, el reemplazo de candidatos elegidos en procesos electorales internas, sea por voluntad de los candidatos o de las organizaciones políticas o causas de fuerza mayor, y la conformación definitiva de la lista de candidatos, forma parte del contenido de la democracia interna. Por tanto, es deber de los Jurados Electorales Especiales y del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, velar por el respeto del marco normativo estatal y partidario que regulan dichas materias.

De ahí que en el caso concreto, el Supremo Tribunal Electoral declaró la improcedencia de la solicitud de inscripción de una lista de candidatos debido a que la lista definitiva había sido conformada por un órgano que, estatutariamente, carecía de dicha competencia.

La resolución bajo comentario se pronuncia sobre un caso en el cual se había llevado a cabo un proceso electoral interno en el que participaron tres (3) listas de candidatos. Producido el acto electoral, se obtuvo como resultado que la lista de candidatos que se presentaría en representación de la organización política estaría conformada por integrantes de las tres (3) listas que participaron en el proceso interno; sin embargo, con posterioridad a ello, los miembros de las listas 1 y 2 no presentaron sus documentos, por lo que el órgano electoral encargado de la conducción del proceso electoral interno (el tribunal regional) consideró que la lista de candidatos definitiva debía estar integrada solo por los miembros de la lista 3 que participó en la elección interna.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, luego de la revisión del estatuto y de las normas reglamentarias de la organización política, concluyó que el órgano electoral regional tenía competencias para la organización del proceso electoral interno, no así para modificar los resultados electorales, como se revela de lo señalado en los considerandos que se reproducen a continuación:

> "7. En el caso de autos, se verifica que:
> (…)
> b) En las elecciones internas del 23 de mayo de 2018 se inscribieron 3 listas para la provincia de Chiclayo, la misma que, por cifra repartidora, terminó con la siguiente distribución de regidurías: 3 regidores de la lista N.° 1; 6 regidores de la lista N.° 2; 6 regidores de la lista N.° 3.
> c) **El personero legal del partido, al efectuar la solicitud de inscripción de la lista de candidatos para el Concejo Provincial de Chiclayo, inscribió únicamente a los candidatos de la lista 3, omitiendo inscribir a los candidatos para regidores de las listas 1 y 2, conforme fue señalado en el Acta de Elecciones del 23 de mayo de 2018**.
> d) La omisión de la inscripción de los candidatos de las listas 1 y 2 se realizó en virtud del Acta Electoral de Integración del 19 de junio de 2018, emitida por el Tribunal Regional Electoral de Lambayeque, donde se señaló que ***habiéndose notificados a los candidatos y/o personeros de las listas 1 y 2 para que adjunten sus documentos, ellos no lo hicieron, conforme a los documentos adjuntos: por lo que, a fin de no afectar nuestra participación en las Elecciones Regionales y***

Municipales 2018, se optó por componer la lista final con la totalidad de los integrantes de la lista N.° 3.

8. Al respecto, **a efecto de establecer la validez de los actos de democracia interna corresponde determinar si los candidatos de las listas N.° 1 y 2, que fueron retirados de la lista final que se presentó ante el JEE, fue legítima y dentro de las facultades del Tribunal Electoral Regional de Lambayeque**.
(…)
10. En este sentido, **de conformidad al estatuto y al reglamento del partido, el Tribunal Regional de Lambayeque no tiene facultades resolutivas para la modificación de la lista de ganadores de las elecciones internas, por lo cual, ante la negativa de las listas 1 y 2 de presentar los documentos pertinentes para la presentación de la solicitud de inscripción de sus candidatos correspondió elevar los resultados de las elecciones ante el Tribunal Nacional de Elecciones** a efecto de que dicho órgano realice la proclamación de los candidatos que participarían en las Elecciones Regionales y Municipales 2018" (Énfasis agregado).

Lo antes descrito permite concluir que, atendiendo a la incidencia en los resultados de un proceso electoral interno en el que debieron haber intervenido los afiliados (sea directamente o a través de delegados), la competencia para modificar tales resultados y determinar la conformación definitiva de la lista de candidatos debe encontrarse expresamente prevista en la norma estatutaria o reglamentaria. Expresado en otros términos, la competencia para modificar los resultados de un proceso electoral interno no puede ser asignada en virtud de una interpretación extensiva o analógica.

6.42. Resolución 1766-2018-JNE de 3 de agosto de 2018 (Caso Perú Nación – Municipalidad Provincial de Ica, departamento de Ica): no adjuntar acta de elección de delegados no constituye causal de improcedencia.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, con ocasión, entre otros, de la Resolución 0766-2018-JNE de 16 de julio de 2018, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones reconoció que, en el marco del control documental,

los Jurados Electorales Especiales se encontraban legitimados a solicitar documentos que acrediten la realización de procesos de elección de delegados, en caso se hubiese optado por dicha modalidad, valga la redundancia, de elección de candidatos a cargos públicos representativos. Dicho criterio es reafirmado en el presente caso, sin embargo, en esta ocasión el Supremo Tribunal Electoral sostiene que el requerimiento del acta de elección de delegados debe formularse de manera clara y precisa en la resolución de inadmisibilidad que emita el Jurado Electoral Especial. Asimismo, y he aquí lo más relevante, señala que su no presentación (entiéndase, del acta de elección de delegados), no constituye una causal de improcedencia de la solicitud de inscripción de la fórmula y lista de candidatos correspondiente.

Efectivamente, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en la resolución bajo comentario afirma lo siguiente:

> "8. Es decir**, concluye que la organización política debió adjuntar el acta a través de la cual se eligieron a los delegados, pues se desconoce la forma de elección de estos**. Al respecto, se aprecia, de la resolución a través de la cual se declara inadmisible la solicitud de inscripción de la lista de candidatos presentada por la organización política Perú Nación, que el JEE no requirió que ella presentara la referida acta de elección de delegados, es decir, en ningún extremo, se requirió a la organización política recurrente que adjuntara dicho documento.
>
> 9. Aunado a ello, está el hecho de que, en la resolución de inadmisibilidad**, el JEE no hace alusión a la presentación del Acta de Elección de los Delegados, pues no se detalla ni precisa qué documentos requiere respecto a la democracia interna**, ya que, recién en la resolución materia del recurso de apelación, se hace mención a este nuevo documento.
>
> 10. Dicho esto, se advierte que **el JEE debió realizar el requerimiento de manera clara y precisando la totalidad de documentos que necesitaba**, sobre todo si se tiene en cuenta que el incumplimiento por parte de la organización política acarrearía la improcedencia de su solicitud de inscripción y, en consecuencia, su no participación en el proceso electoral" (Énfasis agregado).

Concluyendo su reflexión señalando lo siguiente:

> "12. Así, al verificar el **Acta de Sesión del 22 de mayo de 2018**, se aprecia que la modalidad de elección adoptada por la organización política es a través de delegados de acuerdo al artículo 10.10 del Estatuto; además, se advierte que fue el Comité Electoral Regional de Ica el encargado del proceso de elecciones internas. Asimismo, se consignan los nombres y los DNI de los candidatos elegidos. Es menester indicar que **el hecho que no se adjunte el acta de elección de los delegados en modo alguno puede significar el incumplimiento de las normas sobre democracia interna**" (Énfasis agregado).

Sobre el particular, es preciso indicar que, siendo que la legislación estatal vigente, precisamente en la sección sobre democracia interna, establece como una modalidad de elección válida la indirecta (con posterioridad a la emisión de la Ley N° 30998, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, dicha modalidad será pasible de ser utilizada para las elecciones internas de candidatos a consejeros regionales y regidores), esto es, la que recurre a los delegados, y que la propia ley preveía cómo se deben elegir a tales delegados; resultaba no solo pertinente sino también válido y necesario que se presente la documentación que acredite la elección, conforme a lo previsto en la ley y normas internas (estatutarias y reglamentarias) de tales delegados. ¿Por qué? Porque dicho proceso de elección de delegados forma parte de la dimensión procedimental de la democracia interna cuyo cumplimiento, por mandato constitucional y no solo legal o reglamentario, debe ser verificado por los Jurados Electorales Especiales.

Sin embargo, es preciso reconocer que el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos no exige, ciertamente, la presentación del acta de elecciones internas. En ese sentido, si es que no se ha positivizado dicha exigencia, esto es, si su no presentación ni siquiera se erige en causal de inadmisibilidad de las solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos; su no presentación no podría acarrear la improcedencia de dichas solicitudes.

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior y considerando que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha validado que los Jurados

Electorales Especiales requieran información que acredite la realización del proceso de elección de delegados, debiendo ser dicho requerimiento claro y preciso; surge la interrogante sobre qué ocurriría si es que, pese a dicho requerimiento de información, la organización política no adjunta el acta de elección de delegados: ¿se debería declarar la improcedencia de la solicitud de inscripción de la lista porque no se cumplió con el requerimiento expreso del Jurado Electoral Especial competente? O ¿se debería admitir a trámite la lista, presumiendo la buena fe y la veracidad de los datos consignados en el acta de elección interna de candidatos en la que participaron los delegados previamente elegidos, debido a que el Reglamento no exige la presentación, con la solicitud de inscripción, del acta de elección interna de los delegados?

6.43. Resolución 1941-2018-JNE de 7 de agosto de 2018 (Caso Patria Joven – Municipalidad Distrital de San Antonio, provincia de Huarochirí, departamento de Lima): Delegados no afiliados a la organización política.

Como se recuerda, existen tres (3) modalidades de elección previstas en la legislación estatal vigente: a) una en la que participan ciudadanos no afiliados y los militantes, mediante voto libre, secreto e igual; b) otra en la que participan solo los afiliados a la organización política, también mediante voto igual, libre y secreto; y c) la modalidad de elección por delegados (modalidades que se mantienen para el caso de las elecciones internas de candidatos a consejeros regionales y regidores, ello como consecuencia de la emisión de la Ley N° 30998, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019).

Con relación a esta última modalidad, es preciso indicar que los delegados son elegidos solo por los afiliados, no por los ciudadanos (dicha regla clara ha sido suprimida con la modificación del artículo 27 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, efectuada por la Ley N° 30998, publicada el 27

de agosto de 2019). Estos últimos participan en calidad de electores directos en la primera modalidad.

En ese contexto, corresponde hacerse la interrogante: si los delegados son elegidos solo por afiliados, ¿pueden ser elegidos como tal, es decir, como delegados, ciudadanos no afiliados? El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estima que sí, ello en la medida que la organización política no disponga, a nivel normativo (entiéndase, estatutario o reglamentario) que solo pueden ser delegados los afiliados a la organización política.

Efectivamente, en la resolución se indica lo siguiente:

> "19. En cuanto a permitir que más de un tercio de los delegados esté integrado por ciudadanos no afiliados a la organización política, al respecto cabe indicar que, al no establecer el Estatuto de la organización política ninguna restricción en el sentido de que los delegados que participan en las elecciones internas deban ser solo afiliados, también corresponde desestimar dicho extremo de la solicitud objeto de impugnación".

Al respecto, es posible sostener que dicha posición del Supremo Tribunal Electoral, más que propiamente en la autonomía de las organizaciones políticas, se sustenta en el derecho a ser elegido, de manera similar como ocurrió con los miembros de los comités electorales descentralizados, en un caso antes reseñado. Si es que no existe mandato legal estatal o público de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo, si es que los ciudadanos no afiliados pueden ser electores en un proceso interno, como elegidos en dicho tipo de proceso y, consecuentemente, candidatos por una organización política; no existiría un argumento sólido que justifique la imposición de un deber de afiliación que no se encuentre expresamente previsto en una norma estatutaria o reglamentaria o pueda derivarse clara e indubitablemente de la redacción de la misma o de la interpretación del estatuto partidario. Ello pareciera ser, en estricto, el trasfondo de lo señalado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

6.44. Resolución 1962-2018-JNE de 7 de agosto de 2018 (Caso Acción Popular – Gobierno Regional de Ica): Retiro de candidatos por nulidad parcial de proceso electoral interno que acarreó la proclamación de otra lista ganadora.

Ciertamente, en el marco de un proceso electoral no solo se van a tramitar procedimientos de solicitud de inscripción de listas de candidatos, sino también pedidos de retiro de tales solicitudes, renuncias de los candidatos, tachas contra las listas o candidatos admitidos y procedimientos de exclusión, por citar algunos ejemplos.

En lo que se refiere al retiro de las listas de candidatos, es preciso diferenciar entre las listas inscritas, las listas admitidas y lo que, en estricto, constituye un retiro de la solicitud de inscripción de lista. Mientras que en los primeros casos se trata de candidatos que ya pasaron por una evaluación previa en la que se ha verificado que cumplen con requisitos de candidatura individual, así como con las normas sobre democracia interna en su dimensión procedimental o eminentemente electoral, por lo que es posible sostener que tienen una protección "*reforzada*" o expectativa legítima de "*participación*"; en el caso del último supuesto, se tiene a listas y candidatos respecto de los cuales el Jurado Electoral Especial no ha efectuado calificación alguna.

Probablemente dicha diferencia fue la que condujo a que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en el presente caso, sostuviese que cuando se evalúa un pedido de retiro de lista, no se evalúan las normas sobre democracia interna.

Lo que ocurría en este caso es que el personero legal alterno acreditado ante el Jurado Electoral Especial había pedido el retiro de la fórmula y lista de candidatos, lo cual fue cuestionado por el personero legal titular nacional de la organización política. El pedido de retiro se sustentaba en que los

candidatos presentados con la solicitud de inscripción pertenecían a la Lista 2, siendo que, como consecuencia de la declaración de nulidad de los resultados en algunas mesas, se había proclamado como ganadora a la Lista 1, que es la que debió figurar en la solicitud de inscripción de fórmula y lista de candidatos.

Es en ese contexto que el Supremo Tribunal Electoral indicó lo siguiente:

> "14. Dicha petición se fundamenta en la afectación de la democracia interna, toda vez que **fue inscrita la lista que había perdido las elecciones internas (Lista N.° 2).** Así las cosas, se verifica que, efectivamente, de acuerdo a lo señalado en el artículo quinto de la Resolución N.° 103-2018-CNE-AP, de fecha 11 de junio de 2018, se declaró como ganadora a la lista N.° 1, encabezada por Eduardo Felipe Cabrera Ganoza.
> (…)
> 17. El retiro de la lista se encuentra previsto en el artículo 38 del Reglamento; el mismo que fue solicitado por el personero legal alterno dentro del plazo establecido y se encuentra sostenida documentalmente en la Resolución N.° 103-2018-CNE-AP, de fecha 11 de junio de 2018, emitida por el Comité Nacional Electoral de Acción Popular, que declara la nulidad de oficio de la Resolución N.° 88-2018-CNE-AP, del 14 de mayo de 2018; asimismo, **declara fundado el pedido de nulidad de la Mesa Electoral N.° 2 Pisco Distritos, respecto a la votación regional así como la nulidad de las Mesas Electorales de los distritos de Marcona (provincia de Nasca) y Santa Cruz (provincia de Palpa) proclama como ganadora a la lista N.° 1, que encabeza Eduardo Felipe Cabrera Ganoza**.
>
> 18. Ahora bien, el personero legal titular, inscrito en el ROP, presentó su recurso de apelación en contra del retiro de la fórmula y lista de candidatos, aprobado por el JEE, **basándose en fundamentos relacionados a presuntas irregularidades entorno a la decisión adoptada por el CNE, mas no así en la falta de representación que habría anulado el pedido de retiro de fórmula y lista de candidatos**. Sin embargo, esta etapa del procedimiento de inscripción de fórmula y listas de candidatos no sería la correspondiente para emitir un pronunciamiento por parte del órgano electoral, toda vez que **la resolución venida en grado no emite una decisión respecto al cumplimiento o no de las normas sobre democracia interna, sino sobre el retiro de la lista**" (Énfasis agregado).

Sobre el particular, es preciso señalar que la democracia interna no se agota en la proclamación de resultados ni debe ser evaluada única y

exclusivamente cuando se califica una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos. La democracia interna no se agota, ni siquiera en su dimensión estrictamente electoral, con el acto electoral. Una vez exteriorizada la voluntad, directa o indirecta, de los afiliados, esta debe ser salvaguardada por la organización política.

Sostener que el marco normativo que regula o permite el retiro de una lista de candidatos no forma parte de la "*democracia interna*" supondría desconocer el origen de dicha lista y la exigencia de que, precisamente, toda lista de candidatos debe provenir de una elección interna (al menos un porcentaje importante de candidatos que la integran), por lo que cualquier alteración a la misma (y vaya que su retiro es la alteración más intensa) debe encontrarse legitimada en un procedimiento previamente establecido en las normas de la organización política (estatuto o reglamentos).

Tan es así que, por ejemplo, las nulidades parciales o totales de las elecciones y las impugnaciones a las actas de proclamaciones de resultados a nivel de los procesos de elección de autoridades se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de Elecciones, que es la que materializa o canaliza el ejercicio de los principios democrático y representativo. Si dichos procedimientos de impugnación forman parte de la expresión o manifestación "*democrática*" nivel de elección de autoridades públicas representativas, también debieran considerarse parte de la "*democracia interna*" en el ámbito de los procesos de elección de candidatos que llevan a cabo las organizaciones políticas.

6.45. Resolución 2016-2018-JNE de 8 de agosto de 2018 (Caso Movimiento Regional Amazonenze Unidos al Campo – Municipalidad Distrital de Soloco, provincia de Chachapoyas, departamento de Amazonas): interpretación flexible de normas sobre requisito de afiliación.

Anteriormente, se ha dado cuenta de la posición del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones a favor del ejercicio del derecho a ser elegido, en el sentido que el establecimiento de requisitos e impedimentos para ser candidato en un proceso de elección interna o, en general, candidato por una organización política a un cargo público representativo, debe estar claramente descrito en la norma, sea estatal o partidaria.

En ese contexto, se tiene que el Supremo Tribunal Electoral, al evaluar si existe o no la exigencia del requisito de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo, traslada el principio de legalidad al plano interno de la organización política. Esto es, que todo límite al ejercicio de un derecho fundamental (en este caso, el derecho a ser elegido) debe encontrarse previsto en el estatuto, habida cuenta que la Ley de Organizaciones Políticas no lo exige.

Así, es posible sostener que se privilegia el derecho a la participación política en su dimensión individual, esto es, el derecho de cada persona, afiliada o no, a ser elegida; sobre la dimensión institucional u organizativa de la democracia interna, que podría ser expresada de manera más auténtica o genuina (debido a que un afiliado que ocupe un cargo de autoridad debería rendir cuentas a la organización política de su accionar acorde a los lineamientos, directrices, principios o visión institucionales).

La cuestión pasa, entonces, por dilucidar cuando la "*interpretación*" sistemática de las normas estatutarias y reglamentarias se convierte en una "*mutación*" o "*modificación*" vía jurisprudencia.

En el presente caso, como se aprecia del propio contenido de la resolución, la organización política preveía en dos artículos diferentes de su estatuto lo siguiente. Por un lado, se tiene que el artículo 61 regulaba de manera genérica los requisitos para elegir y ser elegidos:

> "**REQUISITOS PARA ELEGIR Y SER ELEGIDOS:**
> **ARTÍCULO 61.-** Los requisitos para elegir y ser elegido dirigente del MORAUAC, así como para ser candidato a elección popular de cargos públicos por el movimiento son:
> 1. Encontrarse al día con sus deberes con el MORAUAC.
> 2. Cumplir con los requisitos establecidos por el Comité Electoral Regional.
> […]"

Mientras que, por otro, el artículo 67 disponía lo siguiente:

> "**ELECCIÓN DE CANDIDATOS PARA ALCALDE Y REGIDORES MUNICIPALES:**
> **ARTÍCULO 67.-** Las características para este tipo de elección de candidatos para cargos públicos son:
> 1. La elección será para los afiliados al Comité Provincial, de acuerdo a lo dispuesto por el Comité Electoral Regional.
> 2. Los candidatos deben reunir los requisitos exigidos por ley para postular como candidatos.
> 3. Participan como responsables de las elecciones el Comité Electoral Regional y el Comité Electoral Provincial.
> 4. El 20% o el 1/5 de cargos de regidores pueden ser designados por el Comité Ejecutivo Regional, respetando las cuotas de género y juventud".

Como puede apreciarse, en estricto, el artículo que regulaba los requisitos para elegir y ser elegido era el 61, siendo que este disponía la exigencia de vinculación con el movimiento regional y facultaba al Comité Electoral Regional a prever requisitos para el ejercicio de ambos derechos, no solo exigencias para ser candidato.

No obstante, dicha cláusula habilitante debía ser interpretada con otra norma estatutaria, el artículo 67, el cual hacía referencia, por un lado, que la elección sería "*para los afiliados al Comité Provincial*" y, por otro, establecía

que "*los candidatos debían reunir los requisitos exigidos por ley para postular como candidatos*".

Así, es posible sostener que el artículo 67 contemplaba las reglas procedimentales y organizativas del proceso de elección de candidatos a cargos públicos representativos municipales, no así los requisitos e impedimentos para ser candidato. En ese orden de ideas, cuando se aludía que *"la elección será para los afiliados al Comité Provincial*", podría entenderse válidamente que este precepto normativo hacía referencia a quienes podían votar, esto es, quienes contaban con el derecho a elegir; no así regulaba las condiciones para el ejercicio del derecho a ser elegido.

El problema se suscita cuando se pretende interpretar el numeral 2 del artículo 67 del estatuto con el numeral 2 del artículo 61 de la misma norma, ya que podría identificarse la existencia de una aparente contradicción. ¿Por qué? Porque mientras la primera norma solo exige el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley (entiéndase, la emitida por el Estado), entre los cuales no se encontraba prevista la exigencia de afiliación; la segunda de las disposiciones citadas permite que el Comité Electoral Regional prevea requisitos adicionales. No solo ello, el artículo 61 hace referencia al cumplimiento de deberes con la organización política, siendo que resulta evidente que un ciudadano no afiliado no tiene ningún tipo de deber u obligación con una organización política a la cual no pertenece, lo que permitía inferir con claridad que el citado artículo 61 sí preveía la exigencia de afiliación.

Dado ese escenario, en el cual se tenía una norma general (esto es, aplicable a cualquier tipo de candidatura) y clara, aunque no expresa, que exigía afiliación; y otra especial y que solo se remitía a los requisitos contemplados en la Ley de Organizaciones Políticas, entre los que no se encontraba prevista la exigencia de afiliación; una interpretación a favor del ejercicio de los derechos fundamentales daba como consecuencia que no se requiera afiliación para ser candidato a un cargo público representativo.

Cuestión distinta hubiese sido si es que no existiera el numeral 2 del artículo 67 del estatuto, en cuyo caso, al no existir contradicción alguna, sí se hubiese tenido que exigir la afiliación. Independiente de ello, el razonamiento del Supremo Tribunal Electoral es distinto, aunque la conclusión sea la misma, como se aprecia de las afirmaciones siguientes:

> "11. De allí que la regla general antes planteada **no supone una aplicación mecánica de la preminencia del estatuto sobre el reglamento y otras normas expedidas por el máximo órgano electoral de la organización política, sino que deben ser analizados, de manera sistemática, el Estatuto y el reglamento de elecciones internas, así como las normas contenidas en la propia LOP**, habida cuenta de que el artículo 19 de la LOP señala de manera expresa que la democracia interna debe regirse por las normas establecidas en aquellos dispositivos.
>
> 12. De lo anterior, se desprende que **la preminencia del estatuto sí opera indefectiblemente, cuando sus disposiciones son claras y expresas, respetuosas de los derechos de participación política de los ciudadanos que militan en la organización política y promotoras de efectivas prácticas democráticas al interior de la organización política**. Y, por tanto, cuando no se verifiquen dichos presupuestos en el estatuto, el análisis sistemático del mismo, del reglamento de elecciones internas y de las normas contenidas en la propia LOP, permitirán garantizar los derechos de naturaleza política y las prácticas democráticas mencionadas.
>
> (…)
>
> 14. **Del tenor literal del artículo 61 se desprende que, entre los requisitos exigidos para ser candidatos a cargos de elección popular, no se incluye tener la condición de afiliado**. Por otro lado, del tenor literal del artículo 67, se desprende que, alude a las características que debe reunir los procesos de elección de candidatos para alcaldes y regidores. Es decir, mientras la primera norma estatutaria regula los aspectos individuales que deben reunir los candidatos que participan en los comicios internos, la segunda norma estatutaria regula aspectos organizativos. (…)
>
> 15. Pero incluso, en el supuesto negado de que el artículo 67 tuviera la finalidad de establecer requisitos individuales que deben cumplir lo candidatos, el tenor literal del numeral 1, no contiene una disposición clara y expresa que indique que los candidatos deban reunir la condición de afiliados. En efecto, cabe preguntarse ¿qué quiere decir ***La elección será para los afiliados al Comité Provincial***? Caben tres posibles respuestas: *a*) que la votación se limitará a los afiliados al Comité Provincial, *b*) que las candidaturas se limitarán a los afiliados al Comité Provincial, ***c*) que el acto de elección es para afiliados al Comité Provincial sean candidatos y/o votantes excluyéndose la intervención o concurrencia de otras personas en dichas elecciones**" (Énfasis agregado).

6.46. Resolución 2828-2018-JNE de 7 de setiembre de 2018 (Caso Vamos Perú – Gobierno Regional Callao): Exigencia de afiliación para ser miembro del Comité Electoral.

La presente resolución, aprobada por mayoría del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, es emitida como consecuencia de la interposición de una tacha contra la fórmula y lista de candidatos de la organización política Vamos Perú al Gobierno Regional Callao.

La tacha se sustentaba en que el argumento de que estatuto de la citada organización política exigía que los miembros del Comité Electoral que debía conducir el proceso interno de elección de candidatos a cargos públicos representativos, debían ser afiliados.

En estricto, los preceptos normativos estatutarios que sustentaban tanto la tacha como la propia decisión del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones son los siguientes:

> "**Artículo 8.-** Son derechos de los afiliados:
> a. Elegir y ser elegido para cargos directivos y para candidatos a cargos elegibles por votación en listas que auspicie el Partido, de acuerdo al Estatuto y reglamentos.
> […]
> **Artículo 11.-** Se denominan simpatizantes a las personas mayores de 18 años de edad que, sin afiliarse expresamente al Partido o estando en periodo de evaluación para ello, son afines a sus principios éticos morales y colaboran en su quehacer político a través de su participación en diversas aéreas, brindando su aporte técnico o profesional, o que contribuyen de cualquier otra forma apoyando la marcha del Partido. Los simpatizantes en las reuniones a las que fueran convocados, **tienen derecho a voz, pero no a voto, ni a ser elegidos para algún cargo de autoridad**".

Tomando como referencia dichas normas estatutarias, el Supremo Tribunal Electoral consideró que solo los afiliados podían ser miembros del Comité

Electoral, ya que los simpatizantes no podían tener cargos de autoridad. Literalmente, el órgano jurisdiccional electoral indica lo siguiente:

> "10. De las normas expuestas, se advierte que el estatuto partidario realiza una clara distinción entre los actores que participan en el desarrollo de las actividades de la organización política: **simpatizantes** y **afiliados**. Así, se tiene que el mencionado artículo 11 establece de manera clara y expresa que los **simpatizantes** tienen voz pero no voto dentro de la organización política, **no siendo posible que sean elegidos para algún cargo de autoridad**. En ese sentido, el precitado artículo es claro al delimitar el campo de acción de los simpatizantes, quienes, sin afiliarse expresamente al partido o estando en periodo de evaluación para ello, son afines a sus principios éticos, morales y colaboran en su quehacer político a través de su participación en diversas áreas, brindando su aporte técnico o profesional, o que contribuyen de cualquier otra forma apoyando la marcha del partido.
>
> 11. En cuanto a los **afiliados**, el artículo 8 de la norma estatutaria le otorga determinadas **prerrogativas y derechos** a quienes ostenten tal condición, en tanto, a diferencia de los simpatizantes, estos **han logrado superar los requisitos y filtros establecidos para obtener dicha calidad** al interior de la organización política, requisitos que se encuentran preestablecidos en el artículo 6 del estatuto.
> (…)
> 14. En ese sentido, la afiliación constituye un requisito *sine qua non* para ser integrante del comité electoral de la organización política Vamos Perú, **ya que ello está establecido de manera clara e indubitable en su estatuto, por lo que interpretarlo de otro modo constituiría una grave afectación a los estamentos de la propia organización política**, ya que establece que una persona que desea ostentar un cargo dentro de dicha agrupación debe pasar por los filtros establecidos por ella para alcanzar la condición de afiliado.
>
> 15. Sin perjuicio de la conclusión arribada, cabe precisar que **si bien el reglamento electoral de la organización política, en contraposición a lo dispuesto en el estatuto, establece que no se requiere la condición de afiliado para el ejercicio de los citados cargos, por jerarquía normativa, el estatuto prevalece sobre lo que disponga el reglamento electoral u otro tipo de normativa interna que expida la organización política para autorregularse**. Asimismo, resulta pertinente mencionar que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ya ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto al criterio adoptado en este pronunciamiento, entre otras, en las siguientes Resoluciones N.° 586-2018-JNE y 1676-2018-JNE, del 9 de julio y 1 de agosto de 2018, respectivamente." (Énfasis agregado).

Para el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, no existía posibilidad de interpretar de otra forma el Estatuto, pero habría que formularse la interrogante si es que ello resulta una afirmación del todo correcta o incontrovertible.

Si es que el propio Supremo Tribunal Electoral ha reconocido que no es necesaria la inscripción de los miembros de los órganos electorales en el Registro de Organizaciones Políticas porque, en estricto, no son cargos directivos; si a partir de la literalidad de la Ley de Organizaciones Políticas vigente para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 se podía afirmar que la los órganos electorales (central o descentralizado) son de naturaleza temporal; si es posible distinguir entre "*elegido*" y "*designado*"; si el principio de jerarquía normativa debe ser ponderado o contrastado con la interpretación sistemática entre estatuto y reglamento; si el artículo 11 del estatuto, en estricto, regulaba la figura de los simpatizantes, no así los requisitos para ser miembro de un Comité Electoral ni el proceso electoral interno; si es que como se ha podido apreciar de las resoluciones anteriores, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones privilegia el ejercicio del derecho a ser elegido sobre la dimensión objetiva o institucional de la democracia interna; si es que, al tratarse de órganos partidarios que se encargarían de la tramitación de un proceso electoral interno y de resolver controversias e impugnaciones que pudieran suscitarse durante el desarrollo del mismo, lo que correspondería es que se optimicen los principios de independencia e imparcialidad, lo que se materializaría en mayor medida con la presencia de ciudadanos no afiliados en dichos órganos electorales; es posible concluir que sí resultaba viable que se interprete de manera diferente el estatuto.

¿En qué sentido? En que la norma prevista en el artículo 11 estaba referida única y exclusivamente a los cargos directivos, así como a todos aquellos cargos de autoridad a los cuales se podía acceder únicamente mediante elección. En ese orden de ideas, podría sostenerse que el artículo 11 del estatuto no implicaba la exigencia de afiliación para ser miembro del Comité Electoral porque no se trataba de un "*cargo directivo*"; o, en todo caso, porque siendo un cargo de autoridad, su acceso al mismo no era un proceso

de elección interna, sino más bien uno de designación. Incluso podría sostenerse que dicha restricción de acceso a cargos partidarios por parte de los simpatizantes estaba referida a los de naturaleza permanente, no así temporal.

Por tanto, sí era factible que se interprete de manera restrictiva el artículo 11 del Estatuto con la finalidad de permitir que los ciudadanos no afiliados puedan conformar los Comités Electorales, máxime si es que, como lo reconoce el propio Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, el Reglamento Electoral de la organización política no prevé la exigencia de afiliación, por el contrario, expresamente permite la participación de no afiliados como miembros de tales Comités.

6.47. Resolución 2459-2018-JNE de 27 de agosto de 2018 (Caso Acción Popular – Gobierno Regional Callao): renuncia a la candidatura presentada antes del acto electoral interno.

La presente resolución también fue emitida como consecuencia de la interposición de una tacha, pero esta vez interpuesta única y exclusivamente contra la candidata a gobernadora regional del Callao.

El sustento de la citada tacha es que la candidata a gobernadora había sido elegida en un proceso electoral interno pese a que, antes que el acto electoral se llevase a cabo, había renunciado a su candidatura, la misma (entiéndase, la renuncia) que ya había sido aceptada por los órganos competentes de la organización política.

En la medida que la imputación era que la renuncia a la candidatura se había producido antes incluso de la elección interna, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones consideró que no resultaba aplicable el marco normativo que regula las renuncias o retiros de solicitudes de inscripción o

listas de candidatos, o renuncias de candidatos, ante el Jurado Electoral Especial. Efectivamente, el órgano jurisdiccional electoral indicó lo siguiente:

> "12. Siendo ello así, en la resolución puesta a análisis, el JEE efectuó una aplicación indebida de la norma electoral, específicamente al abordar el contexto de la renuncia y veto político de la candidata Patricia Rosa Chirinos Venegas, debido que **aplico en forma errónea los artículos 38 al 41 del Reglamento, que corresponden a una circunstancias distinta vinculados al retiro, renuncia y exclusión del candidato, cuando este último alcanzó la inscripción ante los Jurados Electorales Especiales**, sin embargo el caso de autos, la discusión de la controversia se suscita dentro de las elecciones internas de la citada organización política" (Énfasis agregado).

En ese contexto, el Supremo Tribunal Electoral traslada al ámbito de los procesos electorales internos el principio de preclusión. Atendiendo a ello, advierte que como la renuncia a la candidatura en la elección interna se produjo luego que había precluído la etapa de inscripción de candidaturas, no era posible que la candidata renunciante vuelva a serlo. Ello se desprende del considerando siguiente:

> "16. En tal sentido, atendiendo que Patricia Rosa Chirinos Venegas presentó su renuncia ante el CED-Callao, el 4 de mayo de 2018, la cual fue aceptada por el CNE mediante la Resolución N.° 0072-2018/CNE-AP, de fecha 5 de mayo del presente. Por consiguiente, se tiene que **la mencionada candidata perdió su condición para para postular en las elecciones internas de la organización política Acción Popular por lo que el 20 de mayo de 2018, esta no estaba habilitada para participar en el proceso de democracia interna**, debido que la etapa electoral de inscripciones de listas para participar en las elecciones internas tuvo como termino, el 16 de abril del 2018, **por lo que el criterio de lógica y termporabilidad, no se puede retrotraer dicha etapa y tener nuevamente en vigencia dicho periodo.**
>
> (…)
>
> 21. Por lo que atendiendo que **la organización política Acción Popular, no ha cumplido con indicar como es que la candidata en cuestión, nuevamente recupera dicha condición para participar en las elecciones internas del 25 de mayo del 2018, por lo que no se podría efectuar presunciones propias para justificar los hechos que le correspondían absolver a la organización política**, más aun si se tiene en cuenta que la candidata renuncio el 4 de mayo de 2018, por lo que a la fecha de las elecciones internas esta se encontraba imposibilita de participar en las ERM 2018". (Énfasis agregado).

Bajo ese marco, ¿cuál hubiese sido la posibilidad que hubiese tenido la candidata a gobernadora regional de seguir en la contienda electoral, es decir, que se desestimase la tacha? Que la organización política acreditara documentadamente que se "*reabrió*" el proceso de inscripción de candidaturas a dicha circunscripción o que se llevó a cabo – desde luego, dentro del plazo previsto en la legislación estatal vigente – una elección interna complementaria, producto de una nulidad o revocación de la convocatoria primigenia; y que en ella se volvió a presentar la candidata renunciante.

Otra alternativa, aunque más arriesgada, hubiese sido que se pretenda argumentar que se debe privilegiar la "*voluntad popular*" de los afiliados, es decir, la dimensión material de la democracia interna, sobre todo si es que la candidata a gobernadora acepta la postulación, suscribe la solicitud de inscripción de la fórmula y presenta los documentos necesarios para su inscripción (su hoja de vida, por ejemplo). La idea fuerza de este argumento radicaría en que, en estricto, no se trataría de una designación directa – la cual está proscrita legalmente para este tipo de candidaturas – del órgano partidario que prevea el estatuto, esto es, de una "*cúpula*", sino que se trataría propiamente de una "*elección*". Sin embargo, se podría formular el contra-argumento que el deber de respeto de la democracia interna también supone garantizar el cumplimiento de su marco normativo y los principios procedimentales inherentes a este, como los de preclusión, celeridad y seguridad jurídica; y, en esa dirección, recordar que el principio mayoritario no puede implicar el desconocimiento del principio de jerarquía normativa interna.

En la línea de los argumentos y contra-argumentos descritos en el párrafo anterior, podría identificarse que la cuestión pasa por la ponderación entre la optimización del derecho a la participación política del partido político y del derecho a ser elegido de la candidata tachada, esto es, la dimensión más subjetiva (sino, incluso, individualista del derecho) y el deber de garantizar el cumplimiento del marco normativo sobre la democracia interna y optimizar la

institucionalidad de las organizaciones políticas, sobre todo, en lo que se refiere a la dimensión procedimental o estrictamente electoral de la democracia interna.

6.48. Conclusiones

La jurisprudencia electoral emitida en el marco del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 y de la cual se ha dado cuenta en los párrafos anteriores, permite concluir lo siguiente:

- El control posterior y documental que ejerce el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones impide o, por lo menos, dificulta, que se pueda optimizar el principio de verdad material y de impulso de oficio, máxime si es que la asistencia técnica que brinda la Oficina Nacional de Procesos Electorales, tal como está diseñado el ordenamiento jurídico vigente, es opcional.
- El que el control que ejercen los órganos jurisdiccionales electorales sea posterior y documental, genera que sea la organización política y no los organismos que integran el Sistema Electoral, la que se encuentre en mejores condiciones para acreditar, siempre a nivel documental y no necesariamente a nivel de los hechos (realidad, si se prefiere el término), que se cumplió con las normas sobre democracia interna o no. Es así que se ha optado a nivel jurisprudencial por la inadmisibilidad ante las inconsistencias en el acta de elección interna o insuficiencia en los documentos que se presentan con la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos.
- El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, como regla general, ha optado por una interpretación restrictiva del requisito de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo por una determinada organización política. Ello implica que en caso de duda sobre si una norma estatutaria exige o no afiliación para ser candidato, debe optarse

por aquella interpretación que permita el ejercicio del derecho a ser elegido, es decir, que no se exige la afiliación. Dicha interpretación también ha sido utilizada para evaluar la exigencia de afiliación para integrar un órgano electoral, sea central o descentralizado.

- El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones permite que se lleven a cabo procesos de elecciones internas de candidatos a cargos públicos representativos con reglas estatutarias que aún no se encuentren inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas.
- El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha trasladado el principio de jerarquía normativa al interior de las organizaciones políticas, lo que implica que, como regla general, el Estatuto prima sobre el Reglamento Electoral. Asimismo, ha reconocido y trasladado a la vida interna y dinámica de las organizaciones políticas, la exigencia de motivación para excluir y reemplazar por candidatos designados, a los que fueron elegidos en procesos internos.
- Si bien se reconoce que los Jurados Electorales Especiales, en virtud el principio de verdad material, se encuentran facultados para pedir de manera expresa documentos que permitan acreditar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna (como los que evidencien que se realizaron procesos de elección de delegados); el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones reconoce que a nivel reglamentario no se exige que con la solicitud de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, se presenten documentos que acrediten la elección de los delegados que, a su vez, eligieron a tales candidatos en el proceso electoral interno.

CONCLUSIONES

1) La atención del Poder Constituyente en las organizaciones políticas no ha sido un elemento recurrente en la historia de las constituciones peruanas, advirtiéndose incluso que, cuando se ha positivizado su regulación, se han establecido lineamientos o parámetros generales en torno a sus fines y deberes constitucionales que se le imponen.

2) Es recién con la Constitución Política de 1993 vigente que se instauran, a nivel del derecho "*positivo*", las bases para el establecimiento de mecanismos normativos de control o supervisión del cumplimiento de las normas sobre democracia interna por parte de las organizaciones políticas, normas que, vale mencionarlo, no existían antes en virtud de que se consideraba que, al ser las organizaciones políticas personas jurídicas de derecho privado, no debería existir un control tan intenso en su actuación interna, que debía encontrarse regida únicamente por sus estatutos.

3) Las organizaciones políticas constituyen el único mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden ejercer su derecho a ser elegido, es decir, a postular a cargos públicos representativos de los tres (3) niveles de gobierno. Sin embargo, la finalidad de tales organizaciones no se agota en la participación en procesos electorales, puesto que tienen vocación de permanencia en el tiempo.

4) La finalidad de las organizaciones políticas comprende también la de erigirse en plataformas para la formación de la opinión pública, la deliberación sobre asuntos de interés público (nacional, regional o local) y la educación cívica y democrática de respeto de los derechos fundamentales y de la Constitución Política, en tanto norma suprema del ordenamiento jurídico. Asimismo, es preciso indicar que las organizaciones políticas deben erigirse en un instrumento singularmente relevante para la gobernabilidad, construcción de consensos y promoción del diálogo e interacción entre la ciudadanía y las autoridades (el Estado, en general); puesto que serán las organizaciones políticas las que deben canalizar y procesar las demandas, reclamos y propuestas de la ciudadanía, que se visibilizan en la construcción de una visión de país (región o localidad), misión y propuestas concretas de las organizaciones políticas.

5) Las alianzas electorales, tal como se encontraban reguladas en nuestro ordenamiento jurídico hasta la dación de la Ley N° 30995[192], al no erigirse propiamente en alianzas de gobierno (es decir, al no establecerse que deban mantenerse durante todo un periodo de gobierno), han sido utilizadas más como un mecanismo de "*sobrevivencia*" que como una herramienta que favorece la "*institucionalización*" de las organizaciones políticas.

6) No existe una definición única y universal de lo que debe entenderse por democracia interna de las organizaciones políticas.

7) La democracia interna supone la interiorización o traslado de los principios, reglas y mandatos propios del sistema democrático público o estatal al interior de las entidades privadas (asociaciones y, en

[192] La Ley N° 30995, "*Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, incorporó el artículo 13-B en la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", con la fórmula normativa siguiente:

> *"**Artículo 13-B. Permanencia de la alianza electoral***
> *La alianza electoral que haya obtenido representación o haya ganado la respectiva elección debe mantenerse durante el periodo correspondiente".*

concreto, organizaciones políticas). Ello implica, por ejemplo, la adopción de medidas de salvaguarda de derechos procedimentales en materia disciplinaria (legalidad, tipicidad, defensa y debida motivación, por ejemplo), la implementación de medidas para optimizar el principio-derecho de igualdad en su dimensión material (cuotas electorales a favor de poblaciones histórica y socialmente marginadas, por ejemplo) y el reconocimiento del principio de transparencia en el uso de sus recursos.

8) Si bien las organizaciones políticas son asociaciones, esto es, personas jurídicas de derecho privado; la finalidad constitucional que persiguen así como su constitucionalización, permiten que el Estado contemple una regulación más intensa respecto a su funcionamiento democrático.

9) La democracia interna cuenta tanto con una dimensión material o sustantiva, como con una dimensión formal o procedimental. La primera de ellas implica la promoción y salvaguarda de la libertad de expresión, el respeto de las minorías y de las voces discrepantes dentro de la organización política, la transparencia en el financiamiento (lo que supone el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas) y el respeto del debido procedimiento (tutela de los derechos de los afiliados). La dimensión formal o procedimental es la que procura asegurar que se considere la voluntad o decisión de los afiliados o militantes en los procesos deliberativos más relevantes (alianzas electorales, modificación estatutaria, disolución, entre otros), así como en los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos y de autoridades partidarias; en ese contexto, la dimensión procedimental también abarca la salvaguarda del ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido de los afiliados.

10) La realización de procesos de elección de autoridades partidarias y de candidatos a cargos públicos representativos, con respeto de los derechos de los militantes a elegir y ser elegidos en tales procesos, así

como con la promoción de la alternancia de poder al interior de las organizaciones políticas; es decir, la dimensión procedimental o expresamente electoral de la democracia interna; es la forma parte de su contenido central o esencial, sin el cual no podría sostenerse que una organización política funciona democráticamente.

11) La modalidad de elección por delegados no constituye, *per se*, una afectación o menoscabo a la democracia interna, siempre que se asegure la posibilidad de que todos los afiliados puedan participar en los procesos de elección de tales delegados.

12) Aunque se remite a una norma de desarrollo, es decir, a una norma con rango legal, es posible sostener que sí existe una norma constitucional vigente que, de manera expresa, exige el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas.

13) Ni Constitución Política de 1993, incluso con posterioridad a la modificación de su artículo 35, ni la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, contemplan una definición de "*democracia interna*"; sin embargo, del marco normativo vigente (sobre todo de naturaleza legal) se desprende que esta es concebida únicamente en su dimensión procedimental y, más específicamente, electoral, ya que se avoca a la regulación de los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos y de autoridades de las organizaciones políticas.

14) El marco normativo constitucional y legal vigente sí exige que todos los tipos de organizaciones políticas deban funcionar democráticamente, debido a que el único tipo de organizaciones (las de alcance legal) que se encontraba eximido del cumplimiento de la regulación de la democracia interna prevista en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, fue eliminado por la Ley N° 30688, "*Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de*

carácter permanente". Con ello, tanto los denominados partidos políticos (organizaciones políticas de alcance nacional) como las organizaciones políticas de alcance regional o departamental se encuentran obligados a cumplir con las normas sobre "*democracia interna*".

15) Actualmente, la legislación vigente prevé tres (3) modalidades de elección interna: a) elecciones en el que participen como votantes los afiliados y ciudadanos no afiliados (elecciones abiertas); b) elecciones en las que participen como votantes solo los afiliados (elecciones cerradas); y c) elecciones por delegados (elección indirecta). Si bien la Ley N° 30998, "*Ley por lo que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, establece la modalidad de elecciones primarias obligatorias para la selección de determinados cargos públicos representativos, sobretodo de alcance nacional, mantiene las tres (3) modalidades antes mencionadas para la elección interna de candidatos a consejeros regionales y regidores.

16) La democracia interna, en abstracto y a nivel de la legislación estatal, es pasible que se predique respecto de cualquier tipo de candidatura a cargo público representativo o cargo directivo al interior de la organización política. Expresado en otros términos, cualquier cargo público representativo o de autoridad partidaria puede ser pasible de elección; sin embargo, podría considerarse como excepción la figura de la designación directa.

17) A nivel de legislación estatal, se aprecia que el control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna por parte de los organismos que integran el Sistema Electoral, específicamente, de los Jurados Electorales Especiales y del Registro de Organizaciones Políticas, es documental y posterior, siendo que este es ejercido con ocasión de la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de

candidatos y de inscripción de asientos registrales, respectivamente. La excepción la constituiría cuando se lleven a cabo las elecciones primarias incorporadas con carácter obligatorio con la Ley N° 30998, debido a que estas se encontrarán a cargo, fundamentalmente, por los organismos del Sistema Electoral.

18) Con relación a los procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos, luego de revisados los estatutos de las organizaciones políticas de alcance nacional, es posible concluir que: a) la mayoría de partidos políticos no contempla la afiliación como requisito para ser candidato, sea por elección o designación directa, en representación de la organización política; b) ninguna de las organizaciones políticas que contempla de manera expresa, a nivel estatutario, la modalidad de elección, acoge la figura de las "*elecciones abiertas*", es decir, las que permiten la participación de ciudadanos no afiliados como electores; c) de las organizaciones políticas que prevén de manera expresa alguna modalidad de elección en sus respectivos estatutos, contemplan, sea como única modalidad posible o como alguna de las posibles, la figura de la "*elección por delegados*" o "*elección indirecta*"; y d) aproximadamente la mitad de las organizaciones políticas inscritas en el registro administrado por el Jurado Nacional de Elecciones, al 26 de febrero de 2019, otorgan la atribución de designación directa de candidatos (incluida la precisión del orden en el que irán estos en la lista) a un órgano unipersonal, en concreto, la presidencia.

19) Con relación a los procesos de elección de autoridades partidarias (lo que va más allá de la referencia a *cargos directivos*), luego de efectuada la revisión de los estatutos de las organizaciones políticas de alcance nacional, es posible concluir que: a) aproximadamente la mitad de organizaciones políticas contempla la afiliación como requisito para ser designado o elegido miembro del Tribunal Nacional Electoral; b) menos de la mitad de las organizaciones políticas contempla de manera expresa límites a la reelección inmediata e indefinida de

autoridades partidarias, siendo que, incluso aquellas que prevén tales límites o restricciones, excluyen de los alcances de las mismas a la Presidencia, permitiendo expresamente la reelección inmediata e indefinida de dicho cargo; c) aproximadamente la mitad de organizaciones políticas establece un plazo de duración en el ejercicio del cargo directivo diferenciado en función al alcance territorial del mismo; d) en lo que se refiere a la duración del periodo de vigencia del mandato representativo de los cargos directivos, se aprecia que para los de alcance nacional, casi todas las organizaciones políticas otorgan el máximo posible, esto es, cuatro (4) años; y e) pocas organizaciones políticas establecen a nivel estatutario y de manera expresa, los requisitos de afiliación y antigüedad en la militancia, para ser elegidos o designados en cargos directivos o de autoridad partidaria, salvo en lo que se refiere a los que son clasificados por los respectivos estatutos como órganos autónomos, entre los que se suelen encontrar a los órganos electorales y disciplinarios.

20) El control posterior y documental que ejerce el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones impide o, por lo menos, dificulta, que se pueda optimizar el principio de verdad material y de impulso de oficio, máxime si es que la asistencia técnica que brinda la Oficina Nacional de Procesos Electorales, tal como estuvo diseñado el ordenamiento jurídico vigente para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, era opcional; escenario que no ha cambiado del todo con la dación de la Ley N° 30998 reserva dicha asistencia técnica facultativa para el caso de la elección de cargos directivos.

21) El que el control que ejercen los órganos jurisdiccionales electorales sea posterior y documental, genera que sea la organización política y no los organismos que integran el Sistema Electoral, la que se encuentre en mejores condiciones para acreditar, siempre a nivel documental y no necesariamente a nivel de los hechos (realidad, si se prefiere el término), que se cumplió con las normas sobre democracia interna o no. Es así que se ha optado a nivel jurisprudencial por la

inadmisibilidad ante las inconsistencias en el acta de elección interna o insuficiencia en los documentos que se presentan con la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos.

22) El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, como regla general, ha optado por una interpretación restrictiva del requisito de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo por una determinada organización política. Ello implica que en caso de duda sobre si una norma estatutaria exige o no afiliación para ser candidato, debe optarse por aquella interpretación que permita el ejercicio del derecho a ser elegido, es decir, que no se exige la afiliación. Dicha interpretación también ha sido utilizada para evaluar la exigencia de afiliación para integrar un órgano electoral, sea central o descentralizado.

23) El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones permite que se lleven a cabo procesos de elecciones internas de candidatos a cargos públicos representativos con reglas estatutarias que aún no se encuentren inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas.

24) El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha trasladado el principio de jerarquía normativa al interior de las organizaciones políticas, lo que implica que, como regla general, el Estatuto prima sobre el Reglamento Electoral. Asimismo, ha reconocido y trasladado a la vida interna y dinámica de las organizaciones políticas, la exigencia de motivación para excluir y reemplazar por candidatos designados, a los que fueron elegidos en procesos internos.

25) Si bien se reconoce que los Jurados Electorales Especiales, en virtud el principio de verdad material, se encuentran facultados para pedir de manera expresa documentos que permitan acreditar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna (como los que evidencien que se realizaron procesos de elección de delegados); el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones reconoce que a nivel reglamentario no se exige que con la solicitud de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, se

presenten documentos que acrediten la elección de los delegados que, a su vez, eligieron a tales candidatos en el proceso electoral interno.

RECOMENDACIONES

El presente trabajo de investigación ha permitido efectuar una revisión, no solo del marco teórico y doctrinario sobre la democracia interna, sino también revisar la legislación estatal vigente hasta la emisión de las Leyes publicadas en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, y su eficacia para optimizar el mandato constitucional de funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. Asimismo, ha permitido apreciar cómo es que las referidas organizaciones conciben, precisamente, la democracia interna, en sus respectivas normas internas (al menos, las estatutarias, que son las únicas respecto de las cuales se predica la exigencia de inscripción).

Por ello, luego de efectuada dicha revisión, se recomienda la aprobación de las modificaciones legislativas siguientes:

1. Modalidad de elección: ¿elecciones internas abiertas?

A efectos de determinar la modalidad de elección interna, sobretodo de elección de candidatos a cargos públicos representativos, se deben tener en consideración dos elementos, uno de índole "*principista*" o "*finalista*" y otro de naturaleza "*normativa*".

El primer elemento, que ya ha sido desarrollado en los capítulos anteriores de la presente investigación, lo constituye que, en aras de optimizar el principio de democracia interna, se debe asegurar la participación de los afiliados en las elecciones internas y en los procedimientos deliberativos más relevantes de la correspondiente organización política. Dicho mandato o deber de optimización irradiará toda la regulación que se pueda proponer sobre la materia (entiéndase, la democracia interna).

Ahora bien, el citado deber permite afirmar que al evaluar una reforma debe pensarse en primer lugar y fundamentalmente en los afiliados, no en los ciudadanos. Es decir, si lo que se pretende es fortalecer la institucionalidad de las organizaciones políticas, lo que corresponde es, primero, empoderar a los afiliados frente a las denominadas "*cúpulas*" partidarias enquistadas en los cargos directivos.

Ello en modo alguno supone que no se deba promover el acercamiento de las organizaciones políticas con la ciudadanía, de tal manera que estas puedan captar más simpatizantes o, expresado en términos más precisos, afiliados; no implica tampoco desconocer la necesidad de que tales organizaciones cuenten cada vez con un mayor grado de representatividad de la sociedad civil y la ciudadanía en general. Sin embargo, se estima que dicha finalidad, también constitucional y perfectamente legítima, debe efectuarse a través de mecanismos distintos a los de la intervención por mandato normativo estatal, en los procedimientos de elección de candidatos a cargos públicos representativos y, menos aún, en los de elección de autoridades y cargos partidarios.

Es preciso recordar que la modalidad de elecciones abiertas, si bien tiene virtudes como la posibilidad de legitimar, desde el principio, a los candidatos a cargos públicos representativos de todas las organizaciones políticas; también contiene riesgos o defectos, como es la penetración o injerencia de unas organizaciones políticas (a través de simpatizantes no afiliados, por ejemplo, o sus parientes) o de terceros en los procesos electorales de otras; la distorsión de la línea ideológica, planteamientos o de pensamiento de las

organizaciones políticas; y el fomento del personalismo o caudillismo, en vez de la institucionalidad, que es lo que se persigue.

Por tales motivos, y aunque se ha reconocido que no constituye una modalidad por sí misma inconstitucional o que menoscabe el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, siempre que en la primera etapa (en la elección de delegados), se asegure la participación de los afiliados en condiciones de igualdad; en aras de empoderar y legitimar a los militantes, se recomienda la eliminación de la modalidad de elección por delegados, tanto para la elección de candidatos a cargos públicos representativos como para cargos directivos o de autoridad al interior de cada organización política; de tal manera que los resultados electorales internos sean una expresión directa de la voluntad de la mayoría de afiliados (esta medida ha de ser complementada con otra que se desarrollará más adelante).

En todo caso, la implementación de dicha modalidad debiera ser residual, es decir, la excepción y no la regla, para supuestos, por ejemplo, de elecciones complementarias generadas por ausentismo (lo que implicará incorporar en la legislación electoral un porcentaje mínimo de asistencia para legitimar los resultados de un proceso interno), o para el caso de circunscripciones en las cuales no se cuente con comités políticos, habida cuenta que no existiría voluntad de afiliado alguno (al menos directa) que pudiese resultar afectada con la decisión de un delegado.

El segundo elemento está relacionado con el hecho de que no existe un mandato normativo estatal vigente de presencia de una organización política a nivel nacional. Efectivamente, en el caso de los partidos políticos (organizaciones políticas de alcance nacional), se tiene que el legislador contempla como requisito de inscripción la constitución de comités en un tercio de las provincias del país, los cuales deben estar a su vez ubicadas en las cuatro quintas partes de los departamentos del país. Asimismo, exige que dichos comités estén integrados por un mínimo de cincuenta (50) afiliados. Situación similar se presenta con el caso de las organizaciones

políticas de alcance regional o departamental, como se revela de la redacción del artículo 8 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", luego de la dación de la Ley N° 30998, "*Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*"[193].

La situación antes descrita conlleva a formularse la interrogante sobre cuál debiera ser la modalidad de elección interna para el caso de los candidatos a circunscripciones en los cuales una determinada organización política no cuenta con un comité político.

En el caso de candidaturas de alcance nacional, como las de los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República y de representantes peruanos ante el Parlamento Andino (en el caso de los partidos políticos u organizaciones políticas de alcance nacional), o como las de los cargos de Gobernador y Vicegobernador Regional (en el caso de las organizaciones políticas de alcance departamental o regional), no surge problema alguno, porque resulta fácilmente exigible la participación de todos los afiliados en la modalidad de votación directa (esto es, sin intervención de delegados). Sin embargo, ¿qué ocurre con los casos de los candidatos a los cargos de congresistas o consejeros regionales e, incluso, cuando se trata de organizaciones políticas de alcance nacional, con los propios candidatos a

---

[193] El artículo 8 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", en su redacción actual establece lo siguiente:

> *"**Artículo 8. Comités partidarios***
> *Las organizaciones políticas se organizan sobre la base de comités partidarios conformados por ciudadanos con domicilio en las localidades donde se constituyen.*
> *Los comités partidarios se constituyen mediante un acta suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados debidamente identificados.*
> *Los partidos políticos, al momento de su inscripción, deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de cuatro quintos (4/5) de los departamentos del país y en no menos de un tercio (1/3) de las provincias.*
> *Los movimientos regionales, al momento de su inscripción y durante su vigencia, deben tener comités partidarios, en funcionamiento permanente, en no menos de cuatro quintos (4/5) de las provincias del departamento. Para el caso de la Provincia Constitucional del Callao y de Lima Metropolitana, se exige la presencia de comités en no menos de cuatro quintos (4/5) de los distritos.*
> *El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza la composición, el número de afiliados y el número de comités partidarios".*

cargos de Gobernador y Vicegobernador Regional, en aquellos lugares en los cuales no se cuenta con comités?

Una alternativa lo constituiría disponer que la organización política solo pueda presentar lista de candidatos en aquellas circunscripciones en las que cuente con comités políticos. Sin embargo, ello supondría lo mismo que exigir presencia en cada circunscripción electoral a las organizaciones políticas, es decir, si bien quizás no contar con comités efectivamente constituidos que subsistan en el tiempo, sí por lo menos un mínimo de afiliados en cada circunscripción electoral. Ello, para efectos del presente trabajo de investigación, resulta desproporcionado, debido a que, como se verá en las líneas siguientes, existen otras alternativas. En todo caso, quedará en discreción de las organizaciones políticas, al momento de efectuar la convocatoria al proceso electoral interno, definir las circunscripciones en las cuales van a realizar tal proceso.

Una segunda alternativa lo constituiría disponer que las elecciones internas de candidatos sean integrales, es decir, que cada afiliado independientemente del comité al cual se encuentre adscrito o de la circunscripción que consigne en su Documento Nacional de Identidad, vote por cada una de las listas de candidatos que se presenten a cada circunscripción electoral. Sin embargo, ello en vez de facilitar, dinamizar e incentivar la participación de los afiliados en los procesos electorales internos, los desincentivaría. Piénsese, por ejemplo, en elecciones municipales, que comprenden un considerable número de circunscripciones electorales, o en una organización política que diseñe su proceso electoral interno no por listas completas sino por candidaturas individuales (es decir, que se postule a regidurías o a consejerías regionales puntuales, por provincia, por ejemplo).

Otra alternativa lo constituiría disponer que en aquellas circunscripciones electorales en las que no se cuente con comités políticos, la modalidad a implementarse sea la de elecciones abiertas, es decir, aquellas en las cuales participan como electores tanto afiliados como ciudadanos no afiliados,

debido a que no existiría posibilidad de optimizar la voluntad directa de los militantes, precisamente porque en dicha circunscripción no hay ninguno. No obstante, en estricto dicha modalidad de elección, más que abierta, sería una elección donde participen, como regla general, solo ciudadanos no afiliados, habida cuenta que el fundamento de la implementación de la referida modalidad sería, justamente, que la organización política no cuenta con afiliados en la circunscripción electoral correspondiente.

Una alternativa adicional, mencionada algunos párrafos antes, es que se disponga que solo para aquellas circunscripciones en las cuales no existan comités políticos, sea viable llevar a cabo elecciones internas bajo la modalidad de delegados. Así, se mantiene no solo la naturaleza excepcional de la citada modalidad (entiéndase, por delegados); sino que también se conserva en poder de los afiliados, sin intervención directa de los ciudadanos no afiliados, la decisión de determinar quiénes serán los candidatos que representen a su organización política en una determinada circunscripción. Es esta última modalidad la que, a juicio de la presente investigación, corresponde recomendar.

2. Designación directa: excepción, no la regla.

Si la optimización de la democracia interna supone involucrar a los afiliados en los procesos deliberativos más trascendentes de la organización política, así como en los procesos electorales internos; lo que corresponde es desterrar cualquier posibilidad de que una "*cúpula*" o, peor aún, un órgano unipersonal - que suele ser el presidente de la organización política - pueda no solo designar directamente a los candidatos a cargos públicos representativos, sino también alternar el orden de los resultados electorales internos.

Un primer paso lo hubiese constituido el positivizar la regla de que se establezca, con el mismo acto de convocatoria al proceso electoral interno

de elección de autoridades internas, qué candidaturas (cargo y ubicación geográfica o en la lista) serían cubiertas por la figura de la designación directa por el órgano que disponga el estatuto. Con ello, se evitaría la discrecionalidad no solo del órgano partidario, sino de la organización política en sí, de alterar el orden de los candidatos con posterioridad a la elección. No obstante, ello solo supondría una medida de "*transparencia*", no así de "*menoscabo*", "*reducción*" o "*anulación*" de la potestad discrecional del órgano que dispone el estatuto para efectuar la designación directa de candidatos.

En ese sentido, lo que corresponde en primer lugar es disponer como regla general, que toda candidatura a cargo público representativo debe provenir de una elección interna. Ello exigiría que se cubran todas las candidaturas por personas que cuenten con legitimidad democrática directa proveniente de la voluntad de los afiliados de la organización política.

En segundo lugar y, como medida complementaria, se debería disponer que la designación directa se producirá solo en caso de renuncia o exclusión, mediante resolución firme, del candidato electo en el proceso interno; siendo que ello no podrá producirse en ningún supuesto para el caso de los cargos de: Presidente y Vicepresidentes de la República, Gobernador y Vicegobernador Regional, ni Alcalde.

Asimismo, correspondería reducir el porcentaje de designación directa a la quinta parte de la lista de candidatos a los cargos de congresistas de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino, consejeros regionales y regidores; incluso pese a que dicho mecanismo se active en caso de renuncia o exclusión de candidatos con posterioridad a la realización del acto de elección interna[194].

[194] Al respecto, es preciso recordar que mediante Ley N° 30414, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2016, incrementó del 20% (quinta parte) al 25% (cuarta parte) del total de la lista de candidatos, el porcentaje candidaturas que podían ser pasibles de designación directa por el órgano partidario que disponga el estatuto de una determinada organización política.

Otro elemento que debe ser implementado, en aras de salvaguardar la voluntad popular de los afiliados expresada en el proceso electoral interno, es que se prohíba que se designe directamente a un candidato que participó en dicho proceso y perdió. Ciertamente, podría contra-argumentarse a esta propuesta el hecho que, así hubiese perdido, el candidato designado participó en el proceso interno, es decir, fue sometido al escrutinio y valoración de los afiliados. Expresado en otros términos, los afiliados conocen a dicho candidato. Sin embargo, es precisamente porque dicho candidato fue rechazado por los militantes, que no le dieron su voto, es que no correspondería que el mismo sea designado directamente, contra la voluntad de los afiliados.

Cuestión distinta a la descrita en el párrafo anterior y que, a juicio del presente trabajo de investigación, no ameritaría una regulación de rango legal (quizás sí reglamentaria o, en todo caso normativa partidaria), es que sea el propio Tribunal Electoral de la organización política el que convoque a un candidato no proclamado, respetando los resultados obtenidos en el proceso electoral interno. En ese caso, no se trataría de una designación directa en sentido estricto, sino de un acto que se enmarca dentro del propio proceso electoral interno y que sí respeta la voluntad de la militancia, máxime si el efecto sería el mismo que se ha propuesto: que el reemplazante de un candidato renunciante o excluido con posterioridad al acto de elección, se ubique al final de la lista. La única diferencia o supuesto que ameritaría ser regulado, descrito dicho escenario, es si procedería dicha figura de la convocatoria de candidato a no proclamado cuando el excluido o renunciante es el candidato a Presidente o Vicepresidente de la República, Gobernador o Vicegobernador Regional o Alcalde (aunque en este último caso, el mecanismo sería más sencillo o, por lo menos, si se sigue el procedimiento que se efectúa para las vacancias, suspensiones e inhabilitaciones); ya que se plantea que la designación directa no proceda.

De presentarse el supuesto en las últimas líneas del párrafo anterior, tendría que evaluarse cómo está regulada tanto la presentación de candidaturas como el tipo de elección, ya que si se trata de elecciones claramente

diferenciables, el reemplazante no sería un integrante de la misma lista proclamada ganadora, sino más bien de la lista que perdió la elección (en el mejor de los casos, puesto que puede presentarse el supuesto de que se trate de una lista única). De ahí que la solución más sencilla es que se aplique la misma regla que se recomienda para la designación directa: que no proceda la figura de la proclamación del candidato no proclamado para completar la lista, en caso de renuncia o exclusión de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República y Gobernador o Vicegobernador Regional; pudiendo realizarse un matiz en el caso de los candidatos a alcaldes, siempre que la elección interna se haya llevado a cabo de manera equivalente al del proceso de elección de autoridades, es decir, por lista cerrada, en la cual el alcalde es un candidato más de la lista, conjuntamente con sus regidores.

Finalmente, a efectos de que se reafirme la naturaleza excepcional del mecanismo de designación directa, corresponde que se disponga que los candidatos que sean designados deban ocupar los últimos lugares en la lista, no así que reemplacen en su misma ubicación al candidato renunciante o excluido.

3. Optimización de la legitimidad democrática directa: porcentaje de electores.

Otro elemento que su sugiere implementar, en aras de optimizar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas a partir de un mayor empoderamiento o involucramiento de los afiliados en sus procesos de toma de decisiones, haciendo que estas (entiéndase, la decisiones institucionales de las organizaciones políticas o los resultados electorales internos) cuenten con un mayor grado de legitimidad democrática directa por parte de los militantes; es la exigencia de un mínimo de asistentes al proceso electoral interno para que una elección sea considerada como válida.

Es posible implementar dos medidas, que pueden concurrir o no, para alcanzar un mayor grado o nivel de optimización en la democracia interna de las organizaciones políticas. Una de ellas consistiría en exigir un porcentaje mínimo de votos válidos para que una fórmula o lista de candidatos resultase ganadora en una contienda electoral interna. Ello ya existe en la legislación estatal tanto para elecciones presidenciales[195] como para elecciones regionales[196].

Si bien la medida antes descrita pudiera resultar viable y exigible en el marco de un proceso de elección de autoridades o cargos directivos al interior de la organización política, debido al periodo de vigencia máximo con el que pueden contar estos (4 años), lo que permite un cronograma electoral extenso; no podría sostenerse o sugerirse lo mismo para los procesos de elecciones internas de candidatos a cargos públicos representativos, debido a que el periodo en el cual tienen que llevarse a cabo estos es corto. Recuérdese que la exigencia de un porcentaje mínimo de votos válidos para ser electo acarrea la posibilidad de que se produzca una segunda vuelta, para lo cual se requiere tiempo, del cual se carece en los procesos de elección de candidatos antes mencionados. De ahí que no se recomiende la implementación de esta exigencia. Cuestión distinta es que, a nivel

---

[195] El artículo 111 de la Constitución Política de 1993 establece lo siguiente:

*"**Artículo 111.-** El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan.*

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas".

[196] La ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, dispone en su artículo 5 lo siguiente:

*"**Artículo 5.- Elección del presidente y vicepresidente regional***

El presidente y el vicepresidente del gobierno regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un período de cuatro (4) años. Para ser elegidos, se requiere que la fórmula respectiva obtenga no menos del treinta por ciento (30%) de los votos válidos.

Si ninguna fórmula supera el porcentaje antes señalado, se procede a una segunda elección dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, en todas las circunscripciones que así lo requieran, en la cual participan las fórmulas que alcanzaron las dos más altas votaciones. En esta segunda elección, se proclama electa la fórmula de presidente y vicepresidente que obtenga la mayoría simple de votos válidos".

estatutario o de los reglamentos electorales, una determinada organización política implemente este mecanismo.

Lo que sí se sugiere, como se indicó anteriormente, es que se requiera un porcentaje mínimo de asistencia para que se pueda tomar como válidos o suficientemente representativo, los resultados de una elección.

Una elección en la que participen un número de afiliados equivalente a un órgano partidario ocupado por "*delegados*" o el equivalente a una "*cúpula*", incluso una cifra menor; desvirtuaría la propuesta de plantear la modalidad de elección por delegados como excepción.

En ese sentido, si lo que se pretende es, precisamente, empoderar a los afiliados y promover su participación e involucramiento activo en la dinámica y decisiones de las organizaciones políticas a las que pertenecen; lo que corresponde es que se exija un porcentaje de asistencia de afiliados mínimo para que se considere válida la elección interna. Sobre el particular, es preciso indicar que la legislación estatal ya contempla una exigencia similar para el caso de elecciones municipales, en las cuales no se exige un porcentaje de votos válidos mínimo para ganar, en primera vuelta, una elección; sino más bien que asista un porcentaje de electores hábiles de la circunscripción correspondiente[197].

La cuestión que sí, se reconoce, podría resultar compleja de dilucidar es cuál sería el parámetro para determinar dicho porcentaje: a) ¿el total de afiliados de la organización política?, b) ¿el total de afiliados inscritos en el comité partidario correspondiente o equivalente a la circunscripción electoral en la

---

[197] Efectivamente, el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley N° 26864, "*Ley de Elecciones Municipales*", establece como causal de nulidad cuantitativa la siguiente:

> "***Artículo 36.-*** *El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.*
> *Es causal de nulidad de las elecciones la inasistencia de más del 50% de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.*
> *En estos casos proceden Elecciones Municipales Complementarias".*

que pretende la organización política presentar candidatos?, o c) ¿el número de afiliados, sea que se encuentren inscritos o no en un determinado comité político, que consignen en sus respectivos documentos de identidad un domicilio en la circunscripción electoral en la cual la organización política busca presentar una lista de candidatos?

En el caso de elecciones de alcance nacional, esto es, cuando se trata de determinar a los candidatos que serán electos por distrito electoral único, como es el caso de los candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, en el supuesto de las organizaciones políticas de alcance nacional; o de los candidatos a los cargos de Gobernador o Vicegobernador Regional, en el supuesto de las organizaciones políticas de alcance regional o departamental; no existe mayor complicación, habida cuenta que el parámetro debiera ser el total de afiliados de la organización política.

La situación problemática surge en el caso de la elección de candidatos a cargos regionales (Gobernador, Vicegobernador o Consejero Regional) o más aún, de candidatos a cargos locales (alcalde o regidores), y se trata de organizaciones políticas de alcance nacional. En ese supuesto, resultaría desproporcionado que se anule todo el proceso electoral interno de nivel regional o local; porque no fue un porcentaje determinado de afiliados a nivel nacional. Piénsese en el supuesto en el cual en un determinado departamento hubo una participación del cien por ciento (100%) de los afiliados adscritos a los comités partidarios; pero que en otro el ausentismo de parte de los afiliados fue casi absoluto. ¿Correspondería impedir que la organización política tenga que llevar a cabo nuevamente una elección allí donde se evidenció claramente la intención de presentar lista de candidatos a través de sus afiliados? La respuesta negativa salta, desde la perspectiva del presente trabajo, a la vista.

Por ello, lo que se recomienda es que el parámetro para que se declare o no la nulidad cuantitativa de una elección por ausentismo, sea el punto intermedio: los afiliados adscritos a un comité político de la circunscripción.

Es decir, que las nulidades se circunscriban a circunscripciones electorales específicas. La única excepción la constituiría, como resulta evidente, las elecciones de distrito electoral único nacional o regional, según sea el caso que se trate de una organización política de alcance nacional, o de una de alcance regional o departamental.

4. ¿Exigencia de afiliación como requisito de candidatura?

Al revisarse los estatutos, así como la interpretación de los mismos y de legislación estatal que efectuó a nivel jurisprudencial el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, se ha evidenciado que la exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo por parte de una organización política constituye la excepción y no la regla.

Ello es así porque si bien las personas ejercen su derecho a ser elegido a través de organizaciones políticas (al menos en el ordenamiento jurídico peruano), si bien el citado derecho es uno constitucional de configuración legal; en modo alguno puede desconocerse su naturaleza de derecho fundamental que se sustenta en el principio-derecho de dignidad humana y que se erige en uno de los pilares del sistema democrático (los derechos a la participación política en general).

En ese sentido, la exigencia de afiliación debe erigirse en una medida razonable y proporcional para alcanzar el fin legítimo que perseguiría, que se entiende, sería la institucionalización y fortalecimiento de las organizaciones políticas.

Considerando que el presente trabajo de investigación tiene por finalidad la optimización del funcionamiento democrático de las organizaciones políticas (lo cual, desde luego, coadyuva en su proceso de institucionalización y legitimación frente a la ciudadanía) a partir del empoderamiento e

involucramiento de los afiliados en los procesos de toma de decisiones y de elecciones internas (de candidatos y de autoridades o cargos directivos partidarios); se estima que no resulta necesaria la exigencia de afiliación como requisito para ser candidato en un proceso de elección interna.

En el marco de un test de proporcionalidad, sin duda alguna una iniciativa que plantee la exigencia de afiliación como requisito para ser candidato a un cargo público representativo por parte de una organización política supera el sub-principio de idoneidad; habida cuenta que garantiza que el candidato se encuentre identificado con la visión, ideario y propuestas de la organización política por la que se presenta, lo que favorecería, más allá de la inexistencia de mandato imperativo, a un proceso de rendición de cuentas frente a su militancia.

Además, la exigencia de afiliación permitiría no solo identidad y coherencia (al menos, en abstracto), sino también que, de resultar electo, aquel candidato convertido en autoridad contaría con el respaldo de una organización política frente a la sociedad, de tal manera que existiría un puente canalizador y previsor de conflictos sociales en una determinada circunscripción, habida cuenta que la organización política a la cual se encuentra afiliado no solo difundirá las propuestas, obras y políticas implementadas, sino que también evidenciará la concordancia de estas con el plan de gobierno por el que llegó al poder y permitirá transmitir las inquietudes de la ciudadanía (sobretodo, de los vecinos militantes o simpatizantes) hacia sus autoridades.

Sin embargo, la medida no resultaría necesaria, debido a que un ciudadano no afiliado se convertirá en candidato que va a representar a una determinada organización política solo si los afiliados a esta, en un proceso electoral interno, lo erigen como tal. Es decir, ya existe un control previo por parte de la militancia respecto a si es que aquel ciudadano no afiliado es "*digno*" o lo suficientemente "*representativo*" de los principios, valores, ideas, visión y programa político de su organización. Por tanto, la institucionalización de la organización política no pasa necesariamente por la

afiliación previa del candidato, sino más bien por la legitimidad democrática directa que se le exija para convertirse en tal.

Adicionalmente, podrían implementarse medidas menos gravosas a la exigencia de afiliación, tales como que su candidatura al proceso electoral interno sea avalada previamente por un porcentaje mínimo de afiliados (no de dirigentes, ya que lo que se pretende es "*democratizar*"), como ocurría con las elecciones municipales antes de la dación de la Ley N° 30688, que permitía la postulación de agrupaciones independientes[198].

Otra medida menos intensa, también lo constituiría que se exija un porcentaje de votos válidos mayor para que un ciudadano no afiliado se convierta en candidato de una organización política, o que se exija un porcentaje de afiliados en las listas de candidatos que se presenten en procesos internos de elecciones de candidatos a cargos públicos representativos.

Incluso, y aunque también podrían recaer sobre dicha alternativa reparos sobre su constitucionalidad por afectación a la dimensión individual de la libertad de asociación, podría pensarse en una alternativa de afiliación automática posterior a la presentación de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos ante el Jurado Electoral Especial competente. Es decir, que se permita que un ciudadano no afiliado participe libremente en un proceso de elección interna, pero si es que se llega a presentar como candidato por una determinada organización política, se convierta en afiliado a la misma.

---

[198] Efectivamente, antes de su derogación por la Ley N° 39688, el artículo 11 de la Ley N° 26864, "*Ley de Elecciones Municipales*", disponía lo siguiente:

> "***Artículo 11.-*** *Las candidaturas que no sean patrocinadas por un partido político debidamente inscrito deben presentar, para su inscripción, en forma individual, una relación de adherentes que no sea menor al 2,5% del total de electores hábiles de la circunscripción provincial o distrital donde postulen, según corresponda. Deben efectuar la presentación de las listas de adherentes para la respectiva comprobación de la autenticidad de las firmas, según lo dispuesto en el artículo precedente, en los lugares donde existan las facilidades respectivas y según lo disponga el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil".*

Otra medida de similar naturaleza sería que se produzca la afiliación automática ya no del candidato, con la presentación de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista; sino de la autoridad electa, luego de la proclamación de resultados.

Una alternativa también lo constituiría, no exigir un porcentaje máximo y, aunque resulta contradictorio, considerablemente pequeño de ciudadanos no afiliados en la conformación definitiva de la lista de candidatos; sino más bien exigir lo inverso: que se asegure la participación de afiliados en las listas de candidatos en un porcentaje mínimo, por ejemplo, la quinta parte de la lista de candidatos a congresistas de la República, consejeros regionales o regidores y, desde luego, de representantes peruanos ante el Parlamento Andino, es decir, un porcentaje equivalente al que se propone fijar como tope de designación directa. Con ello, se aseguraría no solo la participación de militantes en el ejercicio del derecho al voto, sino también del derecho a ser elegido ya a nivel de candidaturas, no solo de procesos electorales internos.

Ahora bien, la lógica descrita en los párrafos anteriores revela que la justificación principal para no acoger o recomendar la exigencia de afiliación como requisito para ser candidato a un cargo público representativo, tomando como prisma siempre la optimización de la democracia interna, es que un ciudadano no afiliado termina convirtiéndose en candidato por la voluntad mayoritaria de los afiliados, por lo que estos últimos no se ven vulnerados en sus derechos, toda vez que tienen expedito su derecho a presentarse como candidatos y han sido los que decidieron, mediante su voto, que un ciudadano no afiliado los represente.

Dicha justificación conlleva, necesariamente, a que sí se exija afiliación ahí donde la mayoría de afiliados no expresó directamente su decisión mediante la votación: la designación directa por el órgano partidario que disponga el estatuto.

En la medida que la designación directa, dentro de lo que se recomienda, será ejercida para reemplazar a candidatos elegidos en procesos electorales internos que renunciasen o sean excluidos; y atendiendo a que, en general, se parte de la premisa que la designación directa debe erigirse en la excepción, no así en la regla; queda meridianamente claro que la injerencia de los afiliados en dicha decisión es mínima.

Al no haber un proceso de evaluación previa, por parte de la militancia, de los candidatos a cargos públicos representativos, en particular de los ciudadanos no afiliados, en el sentido de si estos se identifican con los valores, principios, lineamientos y propuestas de la organización política, y si podrán guardar coherencia y lealtad con el plan de gobierno que se pretende implementar, en caso llegar al poder; lo que corresponde es que un candidato designado necesariamente se identifique con tales valores y, en general, con una organización política, siendo la afiliación una muestra clara e indubitable (al menos, a nivel abstracto), de ello.

Por lo expuesto, se recomienda que la exigencia de afiliación para ser candidato a un cargo público representativo solo se predique respecto de aquellos que adquieran dicha condición (entiéndase, de candidato) por designación directa por parte del órgano partidario que disponga el estatuto.

5. Asistencia técnica obligatoria y control simultáneo

Uno de los principales problemas que se evidenciaron en el marco del control del cumplimiento de las normas sobre democracia interna, es que este es posterior y documental.

Ello impedía que se cuente con las herramientas suficientes para optimizar los principios de impulso de oficio y verdad material, ya que la asistencia técnica que brindan los organismos del Sistema Electoral (la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en sentido estricto) era facultativa. En el

caso del Jurado Nacional de Elecciones, se reveló que si bien tiene el deber constitucional de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas (la democracia interna forma parte de dicho marco normativo), no existía una norma legal o reglamentaria expresa que les permitiera ejercer su función fiscalizadora en tiempo real o, para mayor precisión, mientras se desarrollan todas las etapas de los procesos de elección interna. De ahí que se tenía que esperar a que llegase al organismo electoral (sea una solicitud de inscripción de asiento registral o de fórmula o lista de candidatos), para que se pudiese realizar un control posterior y sobre la base de los documentos que presentase la organización política.

En ese sentido, una primera recomendación que pudiera formularse es que se haga obligatoria la asistencia técnica ya no solo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sino también del Registro de Identificación y Estado Civil – Reniec.

En este punto, es preciso resaltar que no es lo mismo "*asistir*" u "*orientar*" que "*organizar*" o "*gestionar*". Se realiza dicha precisión porque se reconoce que otra alternativa sería disponer que sean los organismos del Sistema Electoral los que se encarguen de llevar a cabo los procesos electorales internos (al menos los de elección de candidatos a cargos públicos representativos), es decir, de "*gestionar*" u "*organizar*", y ya no las organizaciones políticas. De esa manera, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, previo requerimiento de información al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, se encargaría de elaborar, fiscalizar y aprobar el padrón electoral de cada organización política; y la Oficina Nacional de Procesos Electorales se encargaría de convocar, elaborar el material electoral e, incluso, de recibir y calificar las solicitudes de inscripción de listas de candidatos (o candidaturas individuales, si el diseño del proceso electoral interno de una determinada organización política lo prevé así, aunque si las elecciones internas son llevadas a cabo por una entidad pública como la ONPE, lo más probable sería que se lleve a cabo un proceso electoral estandarizado) y proclamar los resultados.

Incluso, podría pretenderse involucrar al Jurado Nacional de Elecciones en la "*gestión*" y "*organización*" de tales procesos; asignándole, antes de la etapa de presentación de solicitudes de inscripción de candidaturas "*definitivas*", las labores de calificación y solicitudes de listas de candidatos en los procesos electorales internos, de resolución de nulidades electorales y de proclamación de resultados definitivos del mismo.

Más allá de que podría cuestionarse el hecho de continuar denominando "*elecciones internas*" a un proceso que es conducido por organismos públicos como los que integran el Sistema Electoral; se considera que dicha propuesta de "*gestión*", "*administración*" u "*organización*" externa de tales procesos de elección de candidatos a cargos públicos representativos supondría una intervención desproporcionada en la libertad de asociación de las organizaciones políticas.

Ciertamente, las organizaciones políticas cumplen un fin constitucional no solo legítimo, sino trascendente para la preservación del sistema democrático y la optimización del principio representativo, lo cual legitima un mayor grado de intervención y regulación por parte del Estado; pero ello tampoco puede conducir a una desnaturalización o desconocimiento de su autonomía propia de su condición de personas jurídicas de derecho privado.

En ese sentido, si lo que se pretende es optimizar el principio de transparencia en los procesos electorales internos y que se vele porque los resultados sean el fiel reflejo de la voluntad de los afiliados expresada en las urnas[199]; lo que corresponde es fiscalizar, no reemplazar a las organizaciones políticas conduciendo tales procesos por ellas.

---

[199] El artículo 176 de la Constitución Política de 1993 vigente indica, para el caso de los procesos de elección de autoridades, respecto a las funciones de los organismos que integran el Sistema Electoral, lo siguiente:

> "***Artículo 176.-*** *El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.*
> *(…)".*

Así también lo ha entendido el Poder Constituyente, cuando en su artículo 178 le atribuye al Jurado Nacional de Elecciones, entre otros, las competencias de "***Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales****, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales*" y de "***Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas*** *y demás disposiciones referidas a materia electoral*".

En ese sentido, incluso más que el establecimiento de una asistencia técnica obligatoria, lo que corresponde es que se recomiende la implementación de una norma que regule el procedimiento de control simultáneo por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

Para ello, lo primero que se debe considerar es la publicidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas. En ese sentido, debe preverse la exigencia que estas comuniquen al Jurado Nacional de Elecciones sus respectivos cronogramas electorales, así como los lugares de realización de cada acto o etapa del proceso. Asimismo, debe positivizarse, si no el deber de entrega de información, sí por lo menos la obligación de las organizaciones políticas de brindar facilidades al personal del Jurado Nacional de Elecciones para acceder a la documentación que se genere en el marco de un proceso de elección interna.

Si bien lo óptimo (más a nivel técnico que normativo) sería la implementación de una plataforma informática similar a la que implementa el Jurado Nacional de Elecciones con motivo de los procesos de elección de autoridades, para que todas las organizaciones políticas digitalicen y registren la información en tiempo real o en el término del día la documentación que reciban (solicitudes de inscripción de candidaturas y resoluciones, fundamentalmente); no se puede desconocer que la entrega física de los pedidos continúa siendo una posibilidad, tan es así que incluso en los procesos de elección de autoridades, más allá del registro informático, se exige la presentación física de las solicitudes de inscripción de fórmulas y

listas de candidatos. Por tanto, sí resulta recomendable que se positivice un deber de remisión o libre acceso a la información o documentación que posea la organización política por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

Una alternativa que facilitaría la labor fiscalizadora del Jurado Nacional de Elecciones, al menos en la etapa específicamente de realización del acto electoral, es que se fije una fecha única para que todas las organizaciones políticas lleven a cabo la misma (entiéndase, la elección). No obstante, ello implicaría la adopción de otras medidas como el establecimiento de una sola modalidad de elección o que, en todo caso, la determinación de las fechas únicas contemple tres (3) hitos: a) elección de delegados (para aquellas circunscripciones en las que no existen comités políticos), b) elección de candidatos, y c) elecciones complementarias (en caso se declare una primera nulidad por ausentismo); siendo que, entre la segunda y tercera etapa, podrían preverse plazos distintos para presentación de nulidades electorales e impugnaciones al acta de proclamación de resultados. Y para que se pueda uniformizar y fijar claramente cada uno de tales hitos, se debería ampliar el periodo en el cual se deben llevar a cabo los procesos electorales internos.

Y aquí resulta pertinente recordar que las elecciones internas son un proceso compuesto por un considerable número de etapas, no es solo un acto. El proceso electoral no solo implica la elección en sí misma, sino también convocatoria, presentación de solicitudes de inscripción de candidaturas, tachas, retiro y renuncia, exclusión, nulidades electorales, sorteo de miembros de mesa de sufragio (si se opta por el voto presencial) entre otros.

En la medida que la labor de fiscalización es distinta de la jurisdiccional, las consecuencias de la primera no deberían acarrear consecuencias jurídicas directas o inmediatas. Es decir, las "*alertas*", "*recomendaciones*" o "*conclusiones*" a las que se arribe en ejercicio de la función fiscalizadora, no podrían resultar vinculantes al Jurado Electoral Especial competente o al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Lo que sí los vincularía y podría

resultar incontrovertible, son los hechos que se consignan en los informes de fiscalización, desde luego, si es que son acompañados con el respaldo documental respectivo; mas no así las "*conclusiones*".

Lo que sí podría disponerse, como consecuencia jurídica directa, es que la negativa o perturbación al ejercicio de la función fiscalizadora del Jurado Nacional de Elecciones, fundamentalmente el día del acto electoral y en la etapa del escrutinio de los votos y proclamación de resultados, constituye en sí misma causal de improcedencia de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos correspondiente.

Asimismo, y en aras de diferenciar también la labor de "*asistencia técnica*" con la de "*fiscalización*", se recomienda precisar que el que se haya recibido asistencia técnica no enerva el deber de facilitar el ejercicio de la función de fiscalización por parte del Jurado Nacional de Elecciones, de tal manera que, si es que se permitió la asistencia de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, mas no se permitió la presencia del Jurado Nacional de Elecciones a través de sus representantes en las distintas etapas del proceso electoral interno (sobretodo, en el acto electoral y la etapa de escrutinio), entonces se incumplió con las normas que rigen la democracia interna y, en consecuencia, la solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos que presente será declarada improcedente.

6. Límites a la reelección indefinida de cargos directivos y autoridades partidarias.

A nivel de cargos públicos representativos, se tiene que la tendencia vigente es la de limitar (prohibir, en sentido estricto) la reelección inmediata e indefinida. Así, se tiene que primero se emitió la Ley N° 30505, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los

gobiernos regionales y de los alcaldes; y recientemente, se publicó la Ley N° 30906, que prohíbe la reelección inmediata de congresistas. De esta manera, se tiene que solo los consejeros regionales y regidores, al menos hasta ahora, pueden ser reelegidos de manera inmediata e indefinida.

Por su parte, se tiene que a nivel estatutario, no son muchas las organizaciones políticas que limitan la reelección inmediata e indefinida de congresistas, siendo la regla más que bien que las organizaciones políticas positivizan la posibilidad de reelección inmediata e indefinida de sus respectivos presidentes.

En ese sentido, si lo que se pretende es promover la alternancia en el poder, esto es, generar incentivos para promover el dinamismo al interior de las organizaciones políticas, evitando el enquistamiento de las "*cúpulas*" partidarias, que pretendan perpetuarse en el poder; y en aras de promover la formación de cuadros políticos e incentivar la participación y empoderamiento de los afiliados, lo que se recomienda es que se limite la reelección inmediata de autoridades y cargos directivos a un periodo adicional.

En la medida que se permite una reelección inmediata de cualquier cargo partidario, y que luego de un periodo, dicho afiliado podrá postular nuevamente al mismo cargo, y atendiendo a que no se está impidiendo a que una autoridad reelecta, pueda postular a otro cargo directivo o de autoridad partidaria; se estima que se está efectuando una intervención justificada en la capacidad o libertad de auto-organización de los partidos políticos y organizaciones políticas de alcance regional o departamental; máxime si es que el grado de optimización de la democracia interna a través del empoderamiento de los afiliados, de la alternancia en el poder y la renovación de cuadros partidarios, es considerablemente mayor en comparación con el nivel de intervención en la citada dimensión de la libertad de asociación de las organizaciones políticas.

7. Publicidad de los reglamentos electorales.

Si bien la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hacía referencia a un reglamento electoral, en el sentido que los procesos electorales internos se llevan a cabo de conformidad con la Constitución, la citada ley, los estatutos y reglamentos electorales; no se exigía la presentación y correspondiente inscripción de dicho Reglamento.

Lo único que se exigía que se presente como requisito para la inscripción de una organización política y que, por tanto, se encontraba en el Registro de Organizaciones Políticas, es el Estatuto, no así el Reglamento Electoral.

Ello, a todas luces, socava el principio de publicidad que también debe irradiar y ser optimizado en un proceso electoral interno, sobretodo de elección de candidatos a cargos públicos representativos, en el cual cualquier ciudadano (afiliado o no, a alguna organización política) puede presentar una tacha contra el íntegro de la lista de candidato o solo uno de ellos, bajo el argumento que no se cumplieron con las normas que rigen la democracia interna de la organización política que lo presenta, siendo el Reglamento Electoral una de aquellas normas.

No solo ello, la inexigibilidad de presentación e inscripción del Reglamento Electoral impediría que se pueda ejercer un control de legalidad y de respeto del principio de jerarquía normativa por parte del mismo, esto es, que se verifique previamente a su aplicación, su conformidad con la Constitución Política, la Ley de Organizaciones Política y el Estatuto. Efectivamente, al no tener conocimiento previo y oficial del Reglamento Electoral, solo se podría acceder al mismo como consecuencia del requerimiento pueda efectuar un Jurado Electoral Especial o el Registro de Organizaciones Políticas, como consecuencia de la calificación de una solicitud de inscripción de lista de candidatos o de asiento registral; siendo que, en el primero de los casos, podría la organización política alegar que no es requisito para la calificación de su pretensión, la presentación del citado Reglamento, respecto del cual,

cabe agregar, no se tendría certeza sobre si su aprobación siguió las normas previstas en el Estatuto y si se aprobó antes de la convocatoria al respectivo proceso electoral interno.

En ese sentido, se coincide y saluda que mediante la Ley N° 30995, "*Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas*", publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, se exija expresamente la presentación y registro del Reglamento Electoral en el Jurado Nacional de Elecciones. Efectivamente, dicha ley modificó el artículo 5 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", con la fórmula normativa siguiente:

> "**Artículo 5. Requisitos de inscripción de partidos políticos**
> Los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas de acuerdo al reglamento correspondiente.
> La solicitud de inscripción de un partido político debe estar acompañada de la siguiente documentación:
> (…)
> e) El reglamento electoral, conforme a lo previsto en la ley.
> (…)".

A los movimientos regionales también se les exige la inscripción de sus respectivos reglamentos electorales, ya que el artículo 17 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, luego de la dación de la Ley N° 30995, prevé lo siguiente:

> "**Artículo 17. Requisitos de inscripción de movimientos regionales**
> Los movimientos regionales se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas conforme al reglamento correspondiente.
> La solicitud de inscripción de un movimiento regional debe realizarse ante el Registro de Organizaciones Políticas y estar acompañada de la siguiente documentación:
> (…)
> e) Reglamento electoral conforme a lo previsto en la ley.
> (…)".

El problema con la Ley N° 30995 es que no contempla una disposición complementaria transitoria que establezca un plazo de adecuación al marco normativo vigente a los partidos políticos y movimientos regionales que ya se encontraban inscritos a la fecha de su entrada en vigencia. Efectivamente, se contempla la figura de los reglamentos electorales como requisito para la inscripción de organizaciones políticas, pero ¿qué ocurre con las que ya se encuentran inscritas? Si se erigen en un parámetro normativo para la evaluación del cumplimiento de la democracia interna, resultaba no solo recomendable sino imperativo que se exigiera que los partidos políticos y movimientos regionales, cumplan en un plazo con inscribir sus reglamentos electorales. Dicha omisión genera que, al menos respecto de los partidos y movimientos inscritos, una situación de "*desventaja*" frente a los que recién se inscribirán con las nuevas reglas previstas en la Ley N° 30995.

Por otro lado, y atendiendo a que se ha evidenciado jurisprudencia que, en el marco de un proceso de evaluación de una solicitud de inscripción de lista de candidatos, ha validado una regla estatutaria que aún no se encontraba inscrita en el Registro de Organizaciones Políticas, lo cual a juicio del presente trabajo de investigación menoscaba el principio de publicidad de las normas que, aunque sean privadas, deben optimizarse en el marco de un proceso de elección interna; se recomienda que se precise en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que las elecciones internas se llevan a cabo con las normas que se encuentren inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas al momento de realizarse la convocatoria al proceso electoral interno correspondiente.

8. Tutela de los derechos de los afiliados

Como se ha podido revelar anteriormente, el control que, como regla general, realizan los organismos electorales, específicamente el Jurado Nacional de Elecciones, a través de los Jurados Electorales Especiales y del

Registro de Organizaciones Políticas, se predica respecto de actos "*inscribibles*" y a solicitud de la organización política entendida como una institución, no así de sus afiliados.

En ese contexto, se tiene que se evalúan solicitudes de inscripción de candidaturas y de inscripción de asientos registrales, que pueden contener renovación de cargos directivos o modificaciones estatutarias. Pero, ¿qué ocurre con los procesos disciplinarios?

Es preciso recordar que la democracia interna no solo cuenta con una dimensión procedimental o estrictamente electoral, sino también cuenta con una dimensión material o sustantiva, que supone el respeto de derechos fundamentales, sobre todo, el debido procedimiento y todos los derechos que comprendidos en aquel (defensa, prueba, a ser odio, imparcialidad, motivación, entre otros).

En ese contexto, como consecuencia de la comisión de una presunta infracción, dependiendo de la gravedad de la misma, podrían imponerse sanciones de amonestación (privada o pública), multa, suspensión y expulsión. De estas, la más gravosa, esto es, la expulsión, sería la única que podría ser puesta en conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones, en concreto, del Registro de Organizaciones Políticas.

Sin embargo, ello sería puesto en conocimiento del organismo electoral no con ese nivel de detalle (es decir, de que el retiro de un afiliado fue consecuencia de una expulsión), sino simplemente como una actualización del padrón de afiliados.

Efectivamente, el artículo 7 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", establece un deber genérico de mantener actualizado el citado padrón; sin embargo, no dispone la exigencia, a nivel legal, que se precisen los motivos de dicha expulsión ni que se comunique de manera inmediata, cualquier actualización del padrón de afiliados. El citado artículo dispone lo siguiente:

"**Artículo 7. Padrón de afiliados**

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

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

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

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

La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renuncias, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional"[200] (Énfasis agregado).

Si bien el artículo 126 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas dispone lo siguiente:

"**Artículo 126°.- Expulsión**

En caso una organización política solicite el registro de la expulsión de uno o más de sus afiliados, la solicitud correspondiente deberá estar acompañada de los documentos que acrediten fehacientemente el cumplimiento del procedimiento disciplinario establecido en la norma estatutaria de la organización política conforme a lo dispuesto en el literal f) del artículo 9° de la LOP".

---

[200] Antes de su modificación por la Ley N° 30414, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2016, sí existía una regla que disponía de manera clara la exigencia de actualización anual del padrón de afiliados. Efectivamente, la redacción del artículo 18 de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", antes de su modificación por la citada Ley, era la siguiente:

*"**Artículo 18.- De la afiliación y renuncia***

(…)

La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político.

El partido político entrega una (1) vez al año el padrón de afiliados en soporte magnético. Dicho padrón debe estar actualizado en el momento de la entrega a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica.

(…)".

Como se revela de la redacción del citado precepto normativo reglamentario, tales exigencias y, en general, tal procedimiento de control, se llevará a cabo solo si es que es la organización política la que decide hacer explícito el retiro del padrón producto de una expulsión.

La interrogante que surge, entonces, es: ¿cuál es la vía que tiene el afiliado que es sancionado por la organización política para cuestionar dicha sanción? Al no contar actualmente con norma expresa, solo tendría dos (2) vías: a) la jurisdicción ordinaria y b) la jurisdicción constitucional; siendo que en la segunda deberá acreditar la urgencia en la tutela del derecho (lo que será más sencillo si la afectación al derecho se produce *ad portas* de un proceso electoral interno, lo cual no siempre ocurrirá), además de que la jurisdicción ordinaria no le provee una tutela igualmente satisfactoria.

Bajo ese escenario, lo que se recomienda es que se habilite expresamente a nivel legal la posibilidad de los afiliados de recurrir ante alguno de los organismos del Sistema Electoral (en concreto, ante el Jurado Nacional de Elecciones), a cuestionar la imposición de una sanción de suspensión o expulsión.

Ahora bien, se reconoce que cabrían, al menos, dos grandes posibilidades: a) que se pueda impugnar la decisión de la organización política directamente ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, con lo que se tendría un proceso jurisdiccional de instancia única[201], y b) que se impugne, en primer término, en sede administrativa, ante el Registro de Organizaciones Políticas, y si alguna de las partes (organización política que impone la sanción o el afiliado sancionado) está en desacuerdo, pueda acudir, vía una acción contencioso electoral, ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, quien resolvería en instancia jurisdiccional única.

[201] Ello debido a que: a) no se trata, en estricto, de una controversia electoral convencional que pueda ser conocida por un Jurado Electoral Especial, de existir un proceso electoral en trámite, b) no existen a la fecha Jurados Electorales Descentralizados permanentes, y c) el denominado "*recurso extraordinario por afectación de los derechos al debido proceso y a la tutela procesal efectiva*" fue dejado sin efecto mediante la Resolución N° 0061-2018-JNE del 31 de enero de 2018.

Incluso podría identificarse una tercera alternativa, que opte por la primera de las antes descritas para el caso de las expulsiones, por la gravedad de las consecuencias jurídicas que este tipo de sanciones acarrea (en sí, es la sanción más intensa que podría recibir un afiliado); y para el caso de las suspensiones, se opte por la segunda de las alternativas. Sin embargo, atendiendo al menor grado de intensidad en la afectación en el derecho a la participación política de la sanción de suspensión, además de su carácter, precisamente, temporal, carecería de sentido que se active a dos (2) órganos del Jurado Nacional de Elecciones (más allá de los aranceles o tasas que se puedan establecer para tramitar estos procedimientos) por una sanción de suspensión.

En ese sentido, se sugiere la regulación habilite recurrir ante el Jurado Nacional de Elecciones solo en casos de expulsión, y que se cuestione en primer lugar la decisión ante el Registro de Organizaciones Políticas, en la medida que sería la que tendría que procesar el retiro de su afiliación; y luego, se pueda impugnar la decisión de dicho órgano administrativo, ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

9. Relación con el Acuerdo Nacional

Las recomendaciones planteadas se sustentan y guardan concordancia con la segunda política del Acuerdo Nacional denominada "*Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos*", que señala lo siguiente:

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

Asimismo, se encuentra relacionada con la primera política del Acuerdo Nacional denominada "*Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado del Derecho*", en la que, entre otras, se menciona lo siguiente:

> "Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, **promover la competencia democrática y garantizar elecciones libre y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder**. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.
>
> Con este objetivo el Estado: (…); (b) **garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas** y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (…); y (d) **establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad**, los derechos fundamentales y la legalidad" (Énfasis agregado).

10. Impacto de las recomendaciones en la legislación nacional

El acogimiento de las recomendaciones propuestas supondría la modificación de la Ley N° 28094, "*Ley de Organizaciones Políticas*", sobretodo en el extremo que regulan las modalidades de elección de candidatos, la exigibilidad de la presentación de reglamentos electorales y la implementación expresa de mecanismos que faciliten el control simultáneo y expreso del marco normativo sobre democracia interna por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

El siguiente cuadro muestra las recomendaciones propuestas:

Cuadro 17

Impacto de las recomendaciones en la legislación vigente

Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Propuesta normativa
"***Artículo 7. Padrón de afiliados***	"***Artículo 7. Padrón de afiliados***
El padrón de afiliados, con los respectivos números de documento nacional de identidad (DNI), es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, en medio impreso o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva.	***7.1.*** *El padrón de afiliados, con los respectivos números de documento nacional de identidad (DNI), es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, en medio impreso o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva.*
Para la elaboración del padrón de afiliados se puede solicitar el apoyo al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que puede disponer del uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos.	***7.2.*** *Para la elaboración del padrón de afiliados se puede solicitar el apoyo al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).*
El padrón de afiliados es público. Su actualización se publica en el portal del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.	***7.3.*** *El padrón de afiliados es público. Su actualización se publica en el portal del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.*
Las organizaciones políticas cuentan con el	***7.4.*** *Las organizaciones políticas cuentan*

plazo de un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). *La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renuncias, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional*".	*con el plazo de un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).* ***7.5. La organización política debe presentar, cada seis (6) meses, el padrón electoral actualizado, en físico y soporte digital, ante el Registro de Organizaciones Políticas, para que este lo publique en su página electrónica. Solo en los casos de nuevas afiliaciones y expulsión de afiliados, la organización política debe adjuntar, adicionalmente, copia de las respectivas fichas de afiliación y resoluciones firmes de expulsión.*** ***7.6. Para efectos de los procesos internos de elección de candidatos, el padrón de afiliados a ser utilizado en ellos es el que se encuentre en el Registro de Organizaciones Políticas seis (6) meses antes de la fecha en que inicie el periodo para que se puedan llevar a tales procesos.*** ***7.7. Para efectos de los procesos internos de elección de autoridades, el padrón de afiliados a ser utilizado en ellos es el que se encuentre en el Registro de Organizaciones Políticas seis (6) meses antes de la fecha en que vence el periodo de mandato representativo de tales autoridades***".
"***Artículo 18. Afiliación a la organización política*** *Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a una organización política.* *La organización política regula la afiliación*	"***Artículo 18.- Afiliación a la organización política*** ***18.1.*** *Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a una organización política.* ***Para ello, no deben pertenecer a otra organización política, así tenga un***

de los ciudadanos que tienen expedito su derecho al sufragio, si no pertenecen simultáneamente a otra organización política y cumplen los requisitos adicionales que su estatuto establece, siempre que no contravengan lo dispuesto en la Constitución y la ley. *En caso de que dos o más organizaciones políticas presenten como afiliado a un mismo ciudadano, la afiliación válida es la de aquella organización política que la presentó primero ante el Registro de Organizaciones Políticas, siempre que se cumpla con los requisitos de validez y las formalidades previstas en la presente norma.* *La afiliación realizada a través de la ficha correspondiente, diseñada por el Registro de Organizaciones Políticas, debe ser aceptada por la organización política. La remisión del padrón de afiliados y sus actualizaciones al registro se presume como aceptación de las afiliaciones".*	***alcance territorial distinto, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación de la organización política para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.*** ***18.2. Quienes se afilien a una organización política durante el período a que se contrae el artículo 4 de esta Ley, sólo adquieren los derechos que su Estatuto contempla al día siguiente de publicada la resolución que declara concluido el proceso electoral.*** ***18.3. No pueden inscribirse, como candidatos en otras organizaciones políticas, los afiliados a una organización política inscrita, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha de inicio del plazo para que se lleven a cabo los procesos de elección interna de candidatos o cuenten con autorización expresa de la organización política a la que pertenecen para postular por otra, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que esta no presente candidato en la respectiva circunscripción***".
"***Artículo 18-A. Renuncia*** *La renuncia a la afiliación se presenta ante la organización política o ante el Jurado Nacional de Elecciones y surte efecto desde la fecha de su presentación. La organización política debe remitir copia de la renuncia al Jurado Nacional de Elecciones. Si el afiliado se encuentra en el extranjero, puede presentarla ante el consulado respectivo. El trámite de renuncia es gratuito".*	***"Artículo 18-A. Renuncia*** ***18-A.1. La renuncia a la organización política se realiza por medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse y fecha de recibo, y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente.*** ***18-A.2. El afiliado puede presentar su renuncia directamente ante el Registro de Organizaciones Políticas o presentar la copia del cargo de recepción de la renuncia efectuada ante su respectiva organización política.*** *Si el afiliado se*

	encuentra en el extranjero, puede presentarla ante el consulado respectivo. El trámite de renuncia es gratuito ***18-A.3. La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte de la organización política****”*.
“***Artículo 18-B. Afiliación indebida*** *El ciudadano que alega haber sido afiliado a una organización política indebidamente, puede solicitar se registre su exclusión de la misma. Para ello debe presentar una solicitud ante el Registro de Organizaciones Políticas adjuntando copia simple de su DNI vigente. Este lo comunica a la organización política y, de no recibir observaciones en un plazo de tres (3) días hábiles, registra la exclusión”.*	NO PROPONE MODIFICACIÓN
NO CONTIENE	“***Artículo 18-C. Tutela de los derechos de los afiliados*** *En caso se produzca la expulsión de un afiliado, este se encuentra legitimado a cuestionar la decisión del órgano disciplinario ante el Registro de Organizaciones Políticas, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles desde que la decisión quedó firme al interior de la organización política correspondiente.* *Contra lo resuelto por el Registro de Organizaciones Políticas procede su impugnación ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución correspondiente*”.

"***Artículo 19. Elecciones internas*** *La elección de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política.* *Las normas electorales internas de las organizaciones políticas y de las alianzas electorales entran en vigencia a partir de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas. No pueden ser modificadas, desde los treinta (30) días anteriores a la fecha límite para la convocatoria a elecciones internas hasta su conclusión".*	"***Artículo 19.- Democracia interna*** ***19.1.*** *La elección de autoridades y candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales,* ***debe regirse*** *por las normas* ***de democracia interna*** *establecidas en la presente Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la* ***organización política, inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas al momento que la convocatoria al proceso electoral interno fuese publicada****.* ***19.2. Las modificaciones del estatuto o del reglamento electoral que se aprueben o inscriban con posterioridad a la publicación de la convocatoria al proceso electoral interno, no resultan de aplicación al proceso en curso.*** ***19.3. El estatuto o reglamento electoral, según lo disponga la organización política, deben prever, como mínimo, lo siguiente:*** ***a) Plazo para la depuración y aprobación del padrón electoral.*** ***b) Forma y plazo para la presentación de candidaturas.*** ***c) Plazo para la calificación de las solicitudes de inscripción de candidaturas.*** ***d) Plazo para la interposición y resolución de tachas.*** ***c) Plazo máximo para la resolución del total de las tachas presentadas.*** ***d) Plazo y causales para la exclusión de candidatos, antes o después de la elección interna.*** ***e) Determinación de los requisitos para ser candidatos por la organización política, debiendo precisar si se exigirá***

	afiliación así como antigüedad en la militancia. ***f) La forma de votación.*** ***g) El procedimiento para la proclamación de resultados que asegure la representación proporcional en caso se presente más de una lista de candidatos.*** ***h) Medios impugnatorios.*** ***i) Procedimiento para el reemplazo de candidatos electos en procesos internos por renuncia o exclusión.*** ***19.4. La convocatoria al proceso electoral interno debe contener un cronograma en el que se debe indicar, como mínimo, lo siguiente:*** ***a) Fecha de aprobación del padrón electoral.*** ***b) Plazo y lugares para la presentación de las solicitudes de inscripción de candidaturas.*** ***c) Sorteo de miembros de mesa, en caso se optase por el voto presencial.*** ***d) Fecha y lugares de realización del acto electoral de elección de delegados, si fuese el caso.*** ***e) Fecha y lugares de realización del acto electoral de candidatos.*** ***f) Plazo para la exclusión de candidatos, tanto antes como después del acto electoral.*** ***19.5. La convocatoria al proceso electoral interno debe publicarse en un diario de circulación nacional o departamental o regional, dependiendo del tipo de organización política que efectúa la convocatoria. Asimismo, se debe publicar en la página web de la***

	organización política, en la cual se debe publicar también la relación de circunscripciones a ser sometidas a elección y la modalidad de votación correspondiente y, en el caso de los procesos de elección de autoridades partidarias, los cargos a ser sometidos a elección. ***Tanto la convocatoria al proceso electoral interno como la relación de circunscripciones que a ser sometidas a elección con la precisión de la modalidad de votación que se desarrollará en cada una de ellas, así como en el caso de los procesos de elección de autoridades partidarias, los cargos que serán sometidos a elección; deben ser remitidos al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de tres (3) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario o en la página web de la organización política, de la convocatoria al proceso interno correspondiente.*** ***19.6. El incumplimiento de las normas sobre democracia interna previstas en la presente Ley, estatuto o reglamento de la organización política, acarrea la improcedencia de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos o de la solicitud de inscripción de asiento registral, según sea el caso***".
"***Artículo 20. Órganos electorales*** *Toda organización política o alianza electoral cuenta con un órgano electoral central, de carácter permanente y autónomo respecto de los demás órganos internos.*	"***Artículo 20.- Del órgano electoral*** ***20.1. La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central, conformado*** *por un mínimo de tres* ***(3)*** *miembros titulares* ***y***

El órgano electoral central está integrado por un mínimo de tres miembros titulares, quienes tienen sus respectivos suplentes. *El órgano electoral central debe constituir órganos electorales descentralizados. Estos están integrados por uno o más miembros titulares y sus respectivos suplentes.* *Solo los afiliados a la organización política pueden formar parte de los órganos electorales. Los integrantes de los órganos electorales están impedidos de postular en las elecciones internas y las elecciones primarias.* *Salvo en los casos expresamente establecidos, los órganos electorales de la organización política son los encargados de organizar los procesos electorales internos y resolver las controversias que se presenten aplicando el estatuto, el reglamento electoral y la ley. En estos casos, las decisiones de los órganos electorales descentralizados pueden ser apeladas ante el órgano electoral central. Lo resuelto por este último puede ser recurrido ante el Jurado Nacional de Elecciones*".	***tres (3)*** *suplentes* ***o accesitarios, que asumen por vacancia, ausencia, inhibición o recusación del titular.*** ***20.2. Los miembros del órgano electoral central deben ser inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Entre sus miembros eligen a su Presidente.*** ***20.3. El órgano electoral central tiene carácter permanente y goza de autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios o, en caso no haberlos, en los lugares que disponga el órgano electoral central.*** ***20.4. Toda organización política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales de la organización política, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de votos o la verificación del quórum estatutario de ser el caso, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a que hubiere lugar. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al estatuto y al reglamento electoral de la organización política.*** ***20.5. Solo los afiliados a la organización política pueden formar parte de los órganos electorales. Los integrantes de los órganos electorales están impedidos de postular en las elecciones internas****".*

"***Artículo 21. Elecciones primarias*** *Las elecciones primarias determinan las candidaturas y su orden en la lista correspondiente.* *Para efectos de las elecciones primarias, los organismos del sistema electoral ejercen las siguientes funciones:* *1. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) elabora el padrón electoral.* *2. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organiza las elecciones primarias.* *3. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) facilita el acceso a las bases de datos en ventanilla única, fiscaliza las hojas de vida de candidatos en elecciones primarias y candidatos designados, resuelve conflictos en materia electoral y proclama a los candidatos elegidos*".	"***Artículo 21.- Participación de los organismos del Sistema Electoral*** ***21.1. Los procesos electorales organizados por las organizaciones políticas de alcance nacional, así como las de alcance regional o departamental, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).*** ***21.2. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) asiste a las organizaciones políticas en el proceso de depuración y elaboración del padrón electoral.*** ***21.3. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) brinda asistencia técnica para la organización y conducción del proceso de elección interna, y remite al órgano electoral central de la organización política los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central de la organización política.*** ***21.4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), remiten un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE)*".**
NO CONTIENE	"***Artículo 21-A. Fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones*** *21-A.1. El Jurado Nacional de Elecciones debe fiscalizar que los procesos electorales internos de las organizaciones políticas, se realicen con respeto a la Constitución Política, la presente ley, los estatutos y reglamentos electorales.*

	21-A.2. A fin de cumplir con lo previsto en el párrafo 21.-A.1, el Jurado Nacional de Elecciones, a través del órgano correspondiente, se encuentra legitimado para requerir información relacionada con el proceso electoral interno, así como presenciar la realización de cada etapa del proceso electoral. Para ello, acredita ante el órgano electoral central de la organización política a los representantes que llevarán a cabo la labor de supervisión o veeduría. *21-A.3. Los informes que se emiten como consecuencia del ejercicio de la labor de supervisión o veeduría, acompañados de los medios documentales o audiovisuales que respalden las afirmaciones y conclusiones consignados en este; son remitidos al Registro de Organizaciones Políticas o a los Jurados Electorales Especiales, según sea el caso, y constituyen prueba pre-constituida*".
*"**Artículo 22. Oportunidad de las elecciones primarias*** *Las elecciones primarias para elegir candidatos a presidente de la República, congresistas, gobernadores regionales y alcaldes se desarrollan conforme al calendario electoral fijado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)".*	*"**Artículo 22. Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular*** ***Las organizaciones políticas y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular. Estos se efectúan entre los doscientos diez (210) y ciento treinta y cinco (135) días calendario antes de la fecha de la elección de autoridades nacionales, regionales o locales, que corresponda**".*

*"**Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección*** *23.1 Están sujetas a elecciones primarias las candidaturas a los siguientes cargos:* *a) Presidente de la República.* *b) Representantes al Congreso de la República.* *c) Gobernadores regionales.* *d) Alcaldes provinciales y distritales.* *(…)"*	*"**Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección*** *23.1 Están sujetos a **elección interna** los candidatos a los siguientes cargos:* *a) Presidente **y Vicepresidentes de la República**.* *b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino.* *c) Gobernador**, Vicegobernador y Consejeros** Regionales.* *d) Alcalde **y Regidores de los Concejos Municipales.*** ***e) Cualquier otro que disponga el Estatuto**.* *(…)".*
"***Artículo 24. Modalidad de las elecciones primarias*** *Las elecciones primarias se realizan de manera simultánea mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos, estén o no afiliados a una organización política.* *Para continuar con su participación en el proceso electoral, el partido político debe obtener al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias.* *Para el caso del movimiento regional, debe obtener al menos el 4% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias de su circunscripción.* *De existir alianza electoral, los porcentajes referidos se incrementan en 0,5% por cada organización política adicional".*	"***Artículo 24. Modalidad de elección de candidatos*** ***24.1. La elección de candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Congresistas de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino, Gobernador y Vicegobernador Regional, Consejero Regional, Alcalde y Regidores, se lleva a cabo con el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.*** ***24.2. Solo para la elección de candidatos en circunscripciones electorales en las cuales la organización política no cuente con comités partidarios, o para los procesos de elecciones internas complementarias producto de la declaratoria de nulidad de una primera elección; se puede recurrir a la modalidad de elecciones a través del voto libre, voluntario, igual y secreto de los delegados.*** ***24.3. Es causal de nulidad de las elecciones internas de candidatos, la***

	inasistencia de más del 50% de los afiliados registrados al comité partidario correspondiente a la circunscripción electoral sometida a elección, o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos".
"***Artículo 24-A. Candidatos en elecciones primarias*** *Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura individual.* *La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición.* *Las candidaturas se presentan e inscriben de forma individual ante el jurado electoral especial correspondiente*".	**"*Artículo 24-A. Designación directa de candidatos*** ***24-A.1. Hasta una quinta (1/5) parte del número total de candidatos a los cargos de Congresista de la República, representante peruano ante el Parlamento Andino, consejero regional o regidor; puede ser designada por el órgano de la organización política que disponga expresamente su estatuto.*** ***24-A.2. Solo procede la designación directa de candidatos, en el supuesto que un candidato electo en un proceso interno renuncie o sea excluido mediante resolución firme de la organización política correspondiente.*** ***24-A.3. Solo pueden ser designados directamente como candidatos, las personas que se encuentren afiliadas a la organización política que efectúe la designación a la fecha de la convocatoria al proceso electoral interno.*** ***24-A.4. No procede la designación directa de candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Gobernador o Vicegobernador Regional, o Alcalde.*** ***24-A.5. No pueden ser designadas directamente aquellas personas que, habiendo participado como candidatos en la elección interna, no fueron proclamadas como ganadoras.***

	***24-A.6. Los candidatos que sean directamente designados por el órgano partidario que disponga expresamente el estatuto de la organización política, ubican la parte inferior de la lista correspondiente*".**
"***Artículo 24-B. Candidatos designados*** *Hasta un 20% de la totalidad de candidatos al Congreso puede ser designado entre sus afiliados o no afiliados por el órgano de la organización política que disponga el estatuto.* *En la lista de candidatos, la ubicación de los designados es establecida por el órgano competente de la organización política respetando los principios de democracia interna.* *No pueden inscribirse como candidatos en otros partidos políticos o movimientos regionales los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o que cuenten con autorización expresa de la organización política a la que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción; y que esta no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos*".	DEROGAR
"***Artículo 25. Elección de autoridades internas de la organización política*** *La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.* *La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el estatuto y el reglamento*	"***Artículo 25.- Elección de autoridades*** ***25.1.*** *La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.* ***25.2.*** *La elección de autoridades* ***se lleva a cabo con el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los***

electoral de cada organización política. Los resultados de las elecciones internas se comunican al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. *Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley.* *La organización política puede solicitar la asistencia técnica de los organismos del sistema electoral para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas*".	***afiliados***. ***25.3. Es causal de nulidad de las elecciones internas de autoridades, la inasistencia de más del 50% de los afiliados registrados al comité partidario correspondiente a la circunscripción electoral sometida a elección, o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.*** ***25.4. Solo se permite, como máximo, una reelección inmediata, de las autoridades de las organizaciones políticas. Transcurrido un periodo estatutario ordinario, como mínimo, la ex autoridad puede volver a postular.*** ***25.5.*** *La organización política puede solicitar la asistencia técnica de los organismos del sistema electoral para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas*".
"***Artículo 27. Modalidades de elección interna de candidatos a consejeros regionales y regidores*** *Las organizaciones políticas pueden elegir a sus candidatos a consejeros regionales y regidores de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:* *a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.* *b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.* *c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto.* *Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y la asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la*	"***Artículo 27. Elección de delegados*** ***Cuando la elección de candidatos de las organizaciones políticas de alcance nacional, así como de las de alcance regional o departamental, se realice conforme a la modalidad prevista en el párrafo 24.2 del artículo 24 de la Ley, los delegados deben ser elegidos para cada proceso electoral interno por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, conforme al procedimiento que disponga el estatuto***".

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), en el marco de sus competencias".	

11. Fórmula normativa propuesta

El Congreso de la República ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA GARANTIZAR SU FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO

Artículo 1. Modificación de los artículos 7, 18, 18-A, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 24-A, 25 y 27, de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Modifícanse los artículos 7, 18, 18-A, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 24-A, 25 y 27, de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme al texto siguiente:

"***Artículo 7. Padrón de afiliados***

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

7.2. *Para la elaboración del padrón de afiliados se puede solicitar el apoyo al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).*

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

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

7.5. La organización política debe presentar, cada seis (6) meses, el padrón electoral actualizado, en físico y soporte digital, ante el Registro de Organizaciones Políticas, para que este lo publique en su página electrónica. Solo en los casos de nuevas afiliaciones y expulsión de afiliados, la organización

política debe adjuntar, adicionalmente, copia de las respectivas fichas de afiliación y resoluciones firmes de expulsión.

7.6. Para efectos de los procesos internos de elección de candidatos, el padrón de afiliados a ser utilizado en ellos es el que se encuentre en el Registro de Organizaciones Políticas seis (6) meses antes de la fecha en que inicie el periodo para que se puedan llevar a tales procesos.

7.7. Para efectos de los procesos internos de elección de autoridades, el padrón de afiliados a ser utilizado en ellos es el que se encuentre en el Registro de Organizaciones Políticas seis (6) meses antes de la fecha en que vence el periodo de mandato representativo de tales autoridades".

"***Artículo 18.- Afiliación a la organización política***

18.1. *Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a una organización política.* ***Para ello, no deben pertenecer a otra organización política, así tenga un alcance territorial distinto, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación de la organización política para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.***

18.2. Quienes se afilien a una organización política durante el período a que se contrae el artículo 4 de esta Ley, sólo adquieren los derechos que su Estatuto contempla al día siguiente de publicada la resolución que declara concluido el proceso electoral.

18.3. No pueden inscribirse, como candidatos en otras organizaciones políticas, los afiliados a una organización política inscrita, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha de inicio del plazo para que se lleven a cabo los procesos de elección interna de candidatos o cuenten con autorización expresa de la organización política a la que pertenecen para postular por otra, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que esta no presente candidato en la respectiva circunscripción".

"***Artículo 18-A. Renuncia***

18-A.1. La renuncia a la organización política se realiza por medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse y fecha de recibo, y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente.

18-A.2. El afiliado puede presentar su renuncia directamente ante el Registro de Organizaciones Políticas o presentar la copia del cargo de recepción de la renuncia efectuada ante su respectiva organización política. *Si el afiliado se encuentra en el extranjero, puede presentarla ante el consulado respectivo. El trámite de renuncia es gratuito*

18-A.3. La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte de la organización política".

"***Artículo 19.- Democracia interna***

19.1. *La elección de autoridades y candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales,* ***debe regirse*** *por las normas* ***de democracia interna*** *establecidas en la presente Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la* ***organización política, inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas al momento que la convocatoria al proceso electoral interno fuese publicada****.*

19.2. Las modificaciones del estatuto o del reglamento electoral que se aprueben o inscriban con posterioridad a la publicación de la convocatoria al proceso electoral interno, no resultan de aplicación al proceso en curso.

19.3. El estatuto o reglamento electoral, según lo disponga la organización política, deben prever, como mínimo, lo siguiente:

a) Plazo para la depuración y aprobación del padrón electoral.

b) Forma y plazo para la presentación de candidaturas.

c) Plazo para la calificación de las solicitudes de inscripción de candidaturas.

d) Plazo para la interposición y resolución de tachas.

c) Plazo máximo para la resolución del total de las tachas presentadas.

d) Plazo y causales para la exclusión de candidatos, antes o después de la elección interna.

e) Determinación de los requisitos para ser candidatos por la organización política, debiendo precisar si se exigirá afiliación así como antigüedad en la militancia.

f) La forma de votación.

g) El procedimiento para la proclamación de resultados que asegure la representación proporcional en caso se presente más de una lista de candidatos.

h) Medios impugnatorios.

i) Procedimiento para el reemplazo de candidatos electos en procesos internos por renuncia o exclusión.

19.4. La convocatoria al proceso electoral interno debe contener un cronograma en el que se debe indicar, como mínimo, lo siguiente:

a) Fecha de aprobación del padrón electoral.

b) Plazo y lugares para la presentación de las solicitudes de inscripción de candidaturas.

c) Sorteo de miembros de mesa, en caso se optase por el voto presencial.

d) Fecha y lugares de realización del acto electoral de elección de delegados, si fuese el caso.

e) Fecha y lugares de realización del acto electoral de candidatos.

f) Plazo para la exclusión de candidatos, tanto antes como después del acto electoral.

19.5. La convocatoria al proceso electoral interno debe publicarse en un diario de circulación nacional o departamental o regional, dependiendo del tipo de organización política que efectúa la convocatoria. Asimismo, se debe publicar en la página web de la organización política, en la cual se debe publicar también la relación de circunscripciones a ser sometidas a elección y la modalidad de votación correspondiente y, en el caso de los procesos de elección de autoridades partidarias, los cargos a ser sometidos a elección.
Tanto la convocatoria al proceso electoral interno como la relación de circunscripciones que a ser sometidas a elección con la precisión de la modalidad de votación que se desarrollará en cada una de ellas, así como en el caso de los procesos de elección de autoridades partidarias, los cargos que serán sometidos a elección; deben ser remitidos al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de tres (3) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario o en la página web de la organización política, de la convocatoria al proceso interno correspondiente.

19.6. El incumplimiento de las normas sobre democracia interna previstas en la presente Ley, estatuto o reglamento de la organización política, acarrea la improcedencia de la solicitud de inscripción de la fórmula o lista de candidatos o de la solicitud de inscripción de asiento registral, según sea el caso".

"***Artículo 20.- Del órgano electoral***
20.1. La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central, conformado *por un mínimo de tres* ***(3)*** *miembros titulares* ***y tres (3)*** *suplentes* ***o accesitarios, que asumen por vacancia, ausencia, inhibición o recusación del titular.***
20.2. Los miembros del órgano electoral central deben ser inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Entre sus miembros eligen a su Presidente.
20.3. El órgano electoral central tiene carácter permanente y goza de autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios o, en caso no haberlos, en los lugares que disponga el órgano electoral central.
20.4. Toda organización política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales de la organización política, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo

de votos o la verificación del quórum estatutario de ser el caso, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a que hubiere lugar. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al estatuto y al reglamento electoral de la organización política.

20.5. Solo los afiliados a la organización política pueden formar parte de los órganos electorales. Los integrantes de los órganos electorales están impedidos de postular en las elecciones internas*".*

"***Artículo 21.- Participación de los organismos del Sistema Electoral***

21.1. Los procesos electorales organizados por las organizaciones políticas de alcance nacional, así como las de alcance regional o departamental, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).

21.2. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) asiste a las organizaciones políticas en el proceso de depuración y elaboración del padrón electoral.

21.3. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) brinda asistencia técnica para la organización y conducción del proceso de elección interna, y remite al órgano electoral central de la organización política los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central de la organización política.

21.4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), remiten un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE)**".**

"***Artículo 22. Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular***

Las organizaciones políticas y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular. Estos se efectúan entre los doscientos diez (210) y ciento treinta y cinco (135) días calendario antes de la fecha de la elección de autoridades nacionales, regionales o locales, que corresponda*".*

"***Artículo 23.- Candidaturas sujetas a elección***

23.1 Están sujetos a ***elección interna*** *los candidatos a los siguientes cargos:*

a) Presidente ***y Vicepresidentes de la República****.*

b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino.

*c) Gobernador****, Vicegobernador y Consejeros*** *Regionales.*

d) Alcalde ***y Regidores de los Concejos Municipales.***

e) Cualquier otro que disponga el Estatuto.
(…)".

"***Artículo 24. Modalidad de elección de candidatos***
24.1. La elección de candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Congresistas de la República, representantes peruanos ante el Parlamento Andino, Gobernador y Vicegobernador Regional, Consejero Regional, Alcalde y Regidores, se lleva a cabo con el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
24.2. Solo para la elección de candidatos en circunscripciones electorales en las cuales la organización política no cuente con comités partidarios, o para los procesos de elecciones internas complementarias producto de la declaratoria de nulidad de una primera elección; se puede recurrir a la modalidad de elecciones a través del voto libre, voluntario, igual y secreto de los delegados.
24.3. Es causal de nulidad de las elecciones internas de candidatos, la inasistencia de más del 50% de los afiliados registrados al comité partidario correspondiente a la circunscripción electoral sometida a elección, o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos".

"***Artículo 24-A. Designación directa de candidatos***
24-A.1. Hasta una quinta (1/5) parte del número total de candidatos a los cargos de Congresista de la República, representante peruano ante el Parlamento Andino, consejero regional o regidor; puede ser designada por el órgano de la organización política que disponga expresamente su estatuto.
24-A.2. Solo procede la designación directa de candidatos, en el supuesto que un candidato electo en un proceso interno renuncie o sea excluido mediante resolución firme de la organización política correspondiente.
24-A.3. Solo pueden ser designados directamente como candidatos, las personas que se encuentren afiliadas a la organización política que efectúe la designación a la fecha de la convocatoria al proceso electoral interno.
24-A.4. No procede la designación directa de candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Gobernador o Vicegobernador Regional, o Alcalde.
24-A.5. No pueden ser designadas directamente aquellas personas que, habiendo participado como candidatos en la elección interna, no fueron proclamadas como ganadoras.
24-A.6. Los candidatos que sean directamente designados por el órgano partidario que disponga expresamente el estatuto de la organización política, ubican la parte inferior de la lista correspondiente".

"***Artículo 25.- Elección de autoridades***

25.1. *La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años.*

25.2. *La elección de autoridades* ***se lleva a cabo con el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados****.*

25.3. Es causal de nulidad de las elecciones internas de autoridades, la inasistencia de más del 50% de los afiliados registrados al comité partidario correspondiente a la circunscripción electoral sometida a elección, o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.

25.4. Solo se permite, como máximo, una reelección inmediata, de las autoridades de las organizaciones políticas. Transcurrido un periodo estatutario ordinario, como mínimo, la ex autoridad puede volver a postular.

25.5. *La organización política puede solicitar la asistencia técnica de los organismos del sistema electoral para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas*".

"***Artículo 27. Elección de delegados***

Cuando la elección de candidatos de las organizaciones políticas de alcance nacional, así como de las de alcance regional o departamental, se realice conforme a la modalidad prevista en el párrafo 24.2 del artículo 24 de la Ley, los delegados deben ser elegidos para cada proceso electoral interno por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, conforme al procedimiento que disponga el estatuto".

Artículo 2. Incorporación de los artículos 18-C y 21-A, en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Incorpóranse los artículos 18-C y 21-A, en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme al texto siguiente:

"***Artículo 18-C. Tutela de los derechos de los afiliados***

En caso se produzca la expulsión de un afiliado, este se encuentra legitimado a cuestionar la decisión del órgano disciplinario ante el Registro de Organizaciones Políticas, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles desde que la decisión quedó firme al interior de la organización política correspondiente.

Contra lo resuelto por el Registro de Organizaciones Políticas procede su impugnación ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución correspondiente".

"***Artículo 21-A. Fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones***

21-A.1. El Jurado Nacional de Elecciones debe fiscalizar que los procesos electorales internos de las organizaciones políticas, se realicen con respeto a la Constitución Política, la presente ley, los estatutos y reglamentos electorales.

21-A.2. A fin de cumplir con lo previsto en el párrafo 21.-A.1, el Jurado Nacional de Elecciones, a través del órgano correspondiente, se encuentra legitimado para requerir información relacionada con el proceso electoral interno, así como presenciar la realización de cada etapa del proceso electoral. Para ello, acredita ante el órgano electoral central de la organización política a los representantes que llevarán a cabo la labor de supervisión o veeduría.

21-A.3. Los informes que se emiten como consecuencia del ejercicio de la labor de supervisión o veeduría, acompañados de los medios documentales o audiovisuales que respalden las afirmaciones y conclusiones consignados en este; son remitidos al Registro de Organizaciones Políticas o a los Jurados Electorales Especiales, según sea el caso, y constituyen prueba pre-constituida".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Derogación del artículo 24-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Derógase el artículo 24-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. Plazo de adecuación

Las organizaciones políticas deben adecuar sus estatutos y aprobar o modificar sus reglamentos electorales, e inscribirlos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados a partir de la publicación de la presente Ley.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. La teoría de los partidos políticos ante los retos del cambio de siglo. En: Polis. Investigación y Análisis Sociopolítica y Psicosocial. 03. Volumen uno. Número 1. Año 2003. Nueva época. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2003.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina. Kellogg Institute. Working Paper, 2003. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/293_0.pdf (Consultado el 15 de diciembre de 2018).

ALFARO SALAS, Sergio Iván y GUZMÁN LEÓN, Juany. Democracia interna de partidos: Avances y tareas pendientes. INFORME REGIONAL. En: Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2004.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. Lealtad constitucional y partidos políticos. En: Teoría y Realidad Constitucional. N.° 10. Segundo Semestre 2002-Primer Semestre 2003. Año 2003. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 2003.

BÁEZ SILVA, Carlos y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2010.

BARRAGÁN MANJÓN, Mélany y PÉREZ CASTAÑOS, Sergio. Democracia intrapartidaria y sistemática en Chile: ¿caminos paralelos u opuestos?. En: Cairo Carou, Heriberto; Cabezas González, Almudena; Mallo Gutiérrez, Tomás; Campo García, Esther del; Carpio Martín, José. XV Encuentro de

Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. Trama editorial; CEEIB.

BARREIRO CARBALLAL, Luis. Democracia Interna y Derecho de Asociación. En: Anuario da Facultade de Dereito Da Universidade da Coruña. N° 12, 2008.

CALLEJA RODRÍGUEZ, Jeniffer. Democracia interna y externa: el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En: Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Volumen VII. No. 19. Setiembre – Diciembre de 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Partidos Políticos y Democracia. Instituto Federal Electoral. Tercera edición, diciembre de 2001.

COLL, François y SÁNCHEZ MEDERO, Gema. La democracia y participación de los afiliados en el Partido Popular. En: http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_14301.pdf (Consultado el 18 de diciembre de 2018).

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y Reglamento. Tomos IV y V.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Partidos Políticos, camino a una ley. Aportes y Propuestas. Área de Estudios Jurídico-Políticos del Centro de Investigación Parlamentaria. Lima, agosto 2003.

CORONA ARMENTA, Gabriel y GUDARRAMA CRUZ, Carlos. La democracia interna: una propuesta de medición para los partidos políticos mexicanos. Universidad Nacional Autónoma de México. 2015. Disponible en: http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2014/12/Ponecia_GCA_CGC.pdf (Consultado el 13 de julio de 2018)

CUEVAS HERNÁNDEZ, José Ángel. El perfil ideológico y el grado de democracia interna en partidos políticos de tres países latinoamericanos: México, Costa Rica y Colombia. Un estudio de las percepciones de sus militantes y dirigentes. En: FAJURI VALDEZ, Sara Eugenia, MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Gabriel Alejandro y MYERS GALLARDO, Alfonso (Coordinadores). Democracia y Elecciones. Rato Legis Librería Jurídica. Salamanca, 2013.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política. Universidad Nacional Autónoma

de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 110. México, 2002.

DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván. Monopolio de los partidos políticos vs. Candidaturas independientes: el caso Michoacán SUP-JDC-037/2001 desde la óptica del derecho internacional. En: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 2001. No. 16.

ESPINOZA CRUZATT, Fritz Diego. Democracia interna en la elección de candidatos de los partidos políticos: estado actual, reforma electoral y propuestas de mejora. Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2017.

FISCHER-BOLLIN, Peter. Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos. En: Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. N° 16, Julio-Diciembre, 2013.

FLASCO Chile y Friedrich Ebert Stiftung Chile. Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico. Agosto, 2007.

FREIDENBERG, Flavia.

- Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos. Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. N° 1, Primer Semestre, 2006.
- Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. En: Polis. Investigación y Análisis Sociopolítica y Psicosocial. 05. Volumen uno. Número 1. Año 2005.Nueva época. Primer semestre 2005. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2005.
- ¿Qué es la democracia interna?: una propuesta de redefinición conceptual. En: La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. REYNOSO NÚÑEZ, José y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio (Coordinadores). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 528. México, 2009.
- Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. Biblioteca de la Reforma Política N° 1. Asociación Civil Transparencia, 2003.

GALLO, Adriana. La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos. En: Reflexión Política, Año 7, N° 14, Diciembre de 2005, Colombia.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario (Compilador). Partidos políticos y democracia interna en Iberoamérica. II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, 1980. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.

GARRIDO MALDONADO, Raciel. Una propuesta para el establecimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos. En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

GROS ESPIELL, Héctor. Partidos políticos y elecciones internas en la reforma constitucional uruguaya de 1997. En: Justicia Electoral. Revista del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número 17. Año 2002.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. Democracia interna: Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México. En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

HERNÁNDEZ CASTILLO, Sandy Yanira y SÁNCHEZ, Karla Lucía. Régimen jurídico de los partidos políticos en El Salvador: Democracia, transparencia y financiamiento como elementos fundamentales en un Estado Constitucional de Derecho. Trabajo de investigación para obtener el título de licenciada en ciencias jurídicas en la Universidad de El Salvador. Agosto, 2014.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. La democracia interna de los partidos políticos. En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de

Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

HINAJEROS PARGA, Alicia. La prohibición de partidos políticos como mecanismo de defensa del Estado. En: En: Teoría y Realidad Constitucional. N.° 10. Segundo Semestre 2002-Primer Semestre 2003. Año 2003. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 2003.

KAVANAGH, Dennis. Democracia interna y marketing político: ¿sin lugar para aficionados? En: Diálogo Político, Año XXI, N° 1, Buenos Aires, KAS, 2004.

LÓPEZ VILCHIS, Esmeralda. Democracia interna en los estatutos de los partidos políticos españoles: PSOE y PP ¿Utopía o realidad? En: Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales Número 32. Año VII, abril-junio 2008.

LEMUS, Jonatán. Democracia interna de los partidos guatemaltecos: un desafío pendiente. En: Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Partidos políticos guatemaltecos: Dinámica internas y desempeño. Guatemala, noviembre 2012.

MALDONADO, Arturo. Democracia interna: ¿farsa o realidad? Konrad Adenauer Stiftung e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Abril, 2017.

MARTÍN HUERTAS, María Ascensión. Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a partidos políticos y a sindicatos. En: Cuestiones Constitucionales. Número 23. Julio-Diciembre. Año 2010.

MARTÍNEZ VELOZ, Juan. Los derechos de los militantes y la democracia interna de los partidos políticos. En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

MENA KEYMER, Carlos Eduardo. Rediseño de Partidos Políticos en América Latina. IDH—CAPEL Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1999.

MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. El ordenamiento constitucional de los partidos políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

MOSCOSO SALAS, Martín Gustavo. La democracia interna de los partidos políticos mexicanos: Una obligación constitucional. Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/Moscoso.pdf (Consultado el 12 de enero de 2019).

NAUPARI WONG, José Rodolfo. Los nuevos intentos para una reforma electoral. En: ROEL ALVA, Luis Andrés (Coordinador). Política y Derecho Constitucional. Homenaje a Javier Alva Orlandini. Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Adrus Editores. Lima, 2018.

NOHLEN, Dieter. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica. Primera edición, 1994.

OJEDA PAULLADA, Pedro. La democracia interna de los partidos políticos en México. En: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. En: Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. Julio-Diciembre 2004. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

PESCHARD, Jacqueline: Transparencia y Partidos Políticos. Cuadernos de transparencia 08.Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, septiembre de 2005.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos. En: Teoría y Realidad Constitucional. N.° 6. Segundo Semestre. Año 2000. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 2001.

SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel. Selección de candidatos en los partidos políticos. Comparativo de mecanismos y órganos de justicia interna. Temas selectos de Derecho Electoral 47.Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación. México, 2014.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. La democracia interna de los partidos políticos y los derechos de participación democrática de los afiliados. Disponible en: https://docplayer.es/18067453-La-democracia-interna-de-los-partidos-politicos-y-los-derechos-de-participacion-democratica-de-los-afiliados.html (Consultado el 12 de enero de 2019).

SCHOLZ, Rupert. Los partidos políticos en el sistema constitucional de la República Federal de Alemania. Fundamentos jurídico-constitucionales y realidad constitucional. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Tomo I. Número 1. Año 2006.

TRUJILLO CASTRO, Gustavo Andrés. La participación ciudadana y la democracia interna de los partidos políticos como proceso de legitimación democrática. El caso colombiano, 1990-2012. Memoria para optar al grado de doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (2016).

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Partidos Políticos y Elecciones en el Perú (1978-1993). Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Primera edición. Costa Rica, 1994.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo. La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España. En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, 2015.

ZOVATTO, Daniel. Regulación de los partidos políticos en América Latina. En: Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXIII – N° 4.