

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**TITULO: 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**

Autor: Fritz Diego Espinoza Cruzatt

Asesor: Janeyri Boyer Carrera

Código de alumno: 20101428

2017

RESUMEN

La democracia interna al interior de los partidos políticos es uno de los elementos centrales de nuestro sistema democrático; no obstante ello, su regulación normativa tiende a poseer diferentes contradicciones y deficiencias.

En el presente trabajo, se resalta la importancia de la democracia interna en nuestro sistema de partidos, las carencias de su regulación actual, y los avances y deficiencias que plantea la reforma electoral en trámite; asimismo, se plantea una propuesta de los puntos básicos que, a nuestro criterio, debería poseer la regulación sobre la democracia interna en nuestro sistema electoral, poniéndose una especial atención a la participación que deben tener los organismos electorales, administrativos y jurisdiccionales, sobre dicha regulación.

Para los efectos de la presente investigación, se realiza un análisis teórico y dogmático sobre la importancia de los partidos políticos en un estado constitucional y el papel de la democracia interna dentro de dichas agrupaciones. Asimismo, se efectuó un análisis exegético de la normativa que regula la democracia interna en nuestra normativa electoral. A partir de dichos puntos, se concluye si nuestro marco legal electoral es adecuado o no para regular los procesos internos de los partidos políticos, brindándose una propuesta general de reforma electoral.

Las conclusiones principales a las que arriba el presente trabajo son las siguientes: i) la actual normativa es deficiente en la tutela de la democracia interna dentro de los partidos políticos; ii) la reforma electoral presenta ciertas mejorías frente a la normativa actual, pero no resuelve los principales problemas que se ciernen sobre la democracia interna; iii) una regulación idónea debería buscar tutelar los derechos de los militantes que se vean afectados antes, durante y después de la realización de las elecciones internas en los partidos políticos.

Democracia interna en la elección de candidatos de los partidos políticos: estado actual, reforma electoral y propuestas de mejora

I. Importancia de los partidos políticos en un Estado Constitucional

Las organizaciones políticas, en especial los partidos políticos, tienen un rol central en nuestra sociedad, en tanto cumplen una serie de labores que permiten que las relaciones sociales y políticas se encaucen de una forma democrática; sobre el particular, el artículo 35 de nuestra noma constitucional señala lo siguiente:

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.

Como se aprecia de nuestra carta constitucional, los partidos políticos cumplen un rol esencial en nuestro modelo de Estado Democrático, en tanto “*concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular*”. De la misma manera, el artículo primero de la Ley de Organizaciones Políticas (en adelante LOP) señala que los partidos políticos “*expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático*”.

En esa misma línea, el artículo segundo de dicha norma señala que son fines y objetivos de los partidos políticos: asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático; 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; formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país; representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión

pública; contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas; participar en procesos electorales; contribuir a la gobernabilidad del país; realizar actividades de cooperación y proyección social.

En concordancia con lo señalado anteriormente, Hofmeister y Grabow¹ nos indican que las principales funciones de un partido dentro de un sistema político democrático son las siguientes: i) Articular y unificar los intereses sociales (función de formación de opinión); ii) Reclutar al personal político y promover la formación de nuevos cuadros (función de selección); iii) Desarrollar programas políticos (función de integración y articulación); iv) Promover la socialización política y la participación ciudadana (función de socialización y participación); v) Organizar el gobierno (función de dominio); vi) Contribuir a la legitimidad del sistema político (función de legitimación)².

De lo señalado, se aprecia que los partidos políticos no son simples asociaciones de personas que deciden y actúan sobre asuntos de poca relevancia social y política; al contrario, dichas agrupaciones son piezas fundamentales para el adecuado funcionamiento del Estado y de la convivencia social basada en principios democráticos.

Ahora bien, según la LOP, los partidos políticos “*son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado*”. De acuerdo a ello, la organización y actuación de los partidos políticos se manifiesta y consolida con las decisiones que éstos, en el seno de su autonomía, tomen. El Estado no debería influir en la organización y toma de decisiones de los partidos políticos y su organización, ya que éstos no forman parte del Estado. Asimismo, y quizá la razón más importante de dicha autonomía, una intromisión desmedida del Estado en la regulación de los partidos políticos supondría un peligro para la efectiva realización de los fines que le son encomendados. En tal sentido, la naturaleza

¹ HOFMEISTER, Wilhelm & GRABOW, Karsten (2013). *Partidos políticos en la democracia*. Ciudad de Guatemala: Fundación Konrad Adenauer, p.11, 12.

² De la misma manera al texto citado, el artículo 2 de la Ley de Organizaciones Políticas indica los fines y objetivos que tienen los partidos políticos dentro de nuestro Estado.

privada de los partidos políticos es esencial para garantizar que éstos cumplan sus fines esenciales de la mejor manera.

No obstante ello, es imperativo e importante que exista una mínima regulación sobre todas las organizaciones políticas, ello para asegurar, precisamente, que sus fines y medios no se desnaturalicen. Como señala Daniel Zovatto, *“no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos los partidos. En este proceso, los marcos jurídicos son determinantes si su existencia va aparejada de un efectivo régimen de control de cumplimiento de las normas”*³.

En nuestra normativa nacional, encontramos disposiciones que influyen en las actuaciones de los partidos políticos en distintas intensidades.

Por ejemplo, para la constitución de un partido, éste debe estar necesariamente inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas, sin esta inscripción la existencia de una organización como partido político, con los derechos y obligaciones que ello conlleva, no se configurarían. Por otro lado, según el artículo 14 de la Ley de Organizaciones Políticas, la Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de los supuestos regulados en dicho artículo⁴.

Como se aprecia, la normativa electoral influye fuertemente en determinados ámbitos de un partido político, sobre todo en su constitución y en la imposición de reglas mínimas que no pueden transgredir⁵. Sin embargo, existen otros ámbitos donde la legislación impone ciertas

³ ZOVATTO, Daniel. (2006). “Regulación de los partidos políticos en América Latina”. *Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung* A. C. Año XXIII - N° 4, p. 11 – 39, p. 35.

⁴ En el Perú aún no se aplicó en ningún caso el artículo en mención, pues, debido a su fuerte impacto, debe estar acotada acciones que vulneren flagrantemente los principios democráticos y sociales básicos de convivencia. No obstante, en la experiencia comparada podemos encontrar la aplicaciones de artículos similares al reseñado; por ejemplo, el 2003 el Tribunal Supremo de España declaró ilegal al partido Batasuna, ya lo consideró el brazo político de la organización terrorista vasca Euskadi Ta Askatasuna (ETA).

⁵ Por ejemplo, el citado artículo 14 de la LOP señala que un partido político, bajo pena de ser declarado ilegal, no puede vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas

cargas a las agrupaciones políticas, pero respetando en gran medida su autonomía, ello debido a la naturaleza privada de dichas instituciones.

Por ejemplo, en el Registro de Organizaciones Políticas se deben inscribir a los militantes de un partido político, así como a sus autoridades, aunque dicha inscripción tiene efectos declarativos y no constitutivos. Otro ámbito de regulación sobre los partidos políticos refiere la aplicación de normas democráticas en la elección de los candidatos de dichas organizaciones políticas, cuestión que procederemos a analizar en el siguiente acápite.

II. Democracia interna dentro de los partidos políticos

La democracia interna viene a ser uno de estos elementos centrales que debe existir dentro todo partido político. Como señala Ignacio Navarro *“los partidos no han perdido su naturaleza jurídica asociativa, lo cual, significa que el Estado debe intervenir sobre el fenómeno partidista en casos excepcionales, al margen de los cuales el desenvolvimiento de los partidos debe ser totalmente libre. Una de esas circunstancias excepcionales se produce cuando el Estado pretende garantizar que los partidos se ajusten a la exigencia constitucional de la democracia interna”*.⁶

La democracia interna genera el reto de lograr un equilibrio entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos: por un lado, el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y, por el otro, el derecho de los partidos a la libre autoorganización, 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. Ahora bien, habrá de entenderse que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos ese derecho de

por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. Tampoco puede complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera.

⁶ NAVARRO, J. & PÉREZ, P. (1999). *Partidos políticos y "democracia interna"*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 230, 231.

auto-organización tiene un límite, determinado por el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento⁷.

Hablar de democracia interna es referirse a un término que abarca distintos conceptos y que puede ser estudiada desde múltiples aristas⁸; por ello, lo difícil y confuso de poder esbozar un concepto claro y unívoco del término. Así pues, “*una de las principales dificultades que encontramos a la hora de abordar un tema tan complejo, es precisamente definir qué se entiende por ‘democracia interna’, más cuando las distintas definiciones existentes presentan variaciones según el enfoque del que se trate*”⁹. Bien señala Freidenberg que la democracia interna es un concepto mutidimensional que se emplea de manera cotidiana y que se caracteriza por su utilización normativa, puesto que se la suele asociar con la idea de lo que debería ser un “buen partido” más que con lo que describe el comportamiento partidista¹⁰.

Dicho esto, en el presente trabajo no pretendemos esbozar un concepto innovador o exclusivo de democracia interna, sino que nos acoplaremos a los elementos comunes reconocidos por el grueso de la doctrina especializada en la materia.

Flavia Freidenberg¹¹ nos señala que la democracia interna dentro de los partidos políticos supone lo siguiente: i) la inclusión del criterio de competencia; ii) la adopción de valores democráticos tales como la libertad de expresión y la libertad de elección para sus miembros; iii) utilizar mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones; iv) la

⁷ ZOVATTO, Daniel. (2006). “Regulación de... Op. Cit, p. 23.

⁸ Aristas no solo jurídicas; es más, la mayoría de estudios de donde se nutre el concepto de democracia interna proviene del campo de la sociología y la politología. Por ejemplo, los trabajos más completos que se realizaron sobre la democracia interna provinieron de Mosei Ostrogoski, politólogo, Robert Michels, sociólogo, Max Weber, sociólogo y politólogo, entre otros.

⁹ SANCHEZ, Gema (2011) “La democracia interna en los partidos políticos españoles: el caso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)”. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*. Vol. XVII, No. 4, pp. 598 – 611, p. 599.

¹⁰ FREIDENBERG, Flavia (2006). “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”. En: José y Sánchez, Fernando (editores). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. Madrid: Thompson, p 5- 32, p. 9.

¹¹ FREIDENBERG, Flavia (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*. N° 1. Salamanca. Consulta realizada el 25 de octubre del año 2016.

<http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>

participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista; v) la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político¹².

Por su parte, Gema Sanchez¹³ señala que la democracia tiene una dimensión sustancial y otra formal. La dimensión sustancial de la democracia interna en los partidos políticos vendría a ser aquella “*exigencia que tiene por objeto impedir un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones, que se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático*”. Respecto a la dimensión formal, señala lo siguiente:

“ (...) el estudio de la democracia interna de un partido político exija el estudio de diferentes procesos intrapardistas que están asociados a los mecanismos de selección de candidatos, la protección de los derechos de los afiliados, la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista, la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización, las responsabilidades de sus órganos de gobierno y el perfil social de las élites que componen esos órganos, la disciplina de los miembros en el legislativo, el financiamiento partidista, la definición de los programas e ideas que defienden, los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización, la penetración de los grupos de interés en las decisiones del partido, etc”.

Por otro lado, Rubén Hernández¹⁴ indica la democracia interna en los partidos políticos es aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar: i) la selección de candidatos y dirigentes; ii) la determinación de la plataformas política sean resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas políticas y económicas; iii) garantizar la financiación de las tendencias; iv) la representación proporcionado por género; v) tutelar los derechos fundamentales de los

¹² La misma autora indica que para lograr dichos fines se debe realizar lo siguiente: i) ofrecer garantías de igualdad entre los afiliados y protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión; ii) establecer mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) competitivos; iii) buscar la participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización; iv) activa influencia de los diversos grupos en la discusión y formación de las posiciones programáticas y elaboración de propuestas del partido; v) respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la agregación mayoritaria de las voluntades individuales; v) garantías para las minorías; vi) control efectivo por parte de los militantes de los dirigentes, a través de procesos que castiguen o premien a los que toman las decisiones.

¹³ SANCHEZ, Gema (2011) “La democracia interna...Op. Cit., p. 600.

¹⁴ HERNÁNDEZ, Rubén. (2002). “La democracia interna de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Político*, (53), p. 473-492, p. 478.

miembros del partido mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos políticos.

A su vez, Zovatto¹⁵ expresa que la democracia interna se asocia a aspectos tales como los mecanismos de selección de candidatos, la protección de los derechos de los afiliados, la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista, la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización, entre otros. En esa misma línea, Jaime Cárdenas¹⁶ señala que para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido¹⁷, la organización y los procedimientos internos¹⁸, las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.

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 estudio, 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.

¹⁵ ZOVATTO, Daniel. (2006). “Regulación...Op. Cit., p. 23.

¹⁶ CÁRDENAS, Jaime (1996). “Partidos políticos y democracia”. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, N° 8, IFE: México, primera edición, p. 1 – 35, p. 20.

¹⁷ Al respecto, el autor señala una serie de derechos, entre los cuales podríamos señalar los siguientes: la participación directa o 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; el carácter colegiado de 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, entre otros.

¹⁸ Sobre ello, podemos resaltar los siguientes elementos: Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro; respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión; acceso a la información sobre todos 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 en los asuntos del partido; fundamentación de los rechazos de solicitudes 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; plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia; selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general; no intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular.

Así, desde nuestro punto de vista, y que se ciñe a lo referido por los autores citados, la democracia interna debe encontrar, indefectiblemente por su naturaleza, sus cimientos en las nociones y características de la democracia. Sobre el particular, de acuerdo al segundo y tercero artículo de la Carta Democrática Interamericana, son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. Además, son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

Entonces, la democracia interna encuentra sus cimientos en los derechos de los militantes de un partido político. Estos derechos, refieren, fundamentalmente, a la potestad de los militantes de acceder a cargos de autoridad y de candidaturas, con sujeción a elecciones internas, que deben ser periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal de los militantes; es decir, el núcleo de la democracia interna responde a que sean los militantes de un partido, a través de un sufragio universal, quienes decidan quienes serán sus autoridades y candidatos a puestos de elección general.

Precisamente, el Título V de la LOP regula el régimen de democracia interna haciendo énfasis en dos cuestiones íntimamente vinculadas: i) que la elección de candidatos y autoridades de un partido respondan, necesariamente, a la voluntad de todos los afiliados, ya sea de forma directa o indirecta (mediante delegados)¹⁹; y ii) que dicha elección se realice mediante un procedimiento que contenga diversas regulaciones obligatorias (tales como la designación de un tribunal electoral que lleve el proceso de elección, la frecuencia

¹⁹ Ver artículos 24 y 27 de la LOP

de dichas elecciones, su modalidad, etc.), y otras complementarias que son establecidas de acuerdo al estatuto y reglamento de cada partido²⁰.

En la legislación comparada dicha definición de democracia interna es la más extendida. Así, en España su Ley de partidos políticos –artículo 7- indica que *“la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección de órgano superior de gobierno del partido”*. Dicho mandato es complementado por el artículo 8 de dicha normativa que prescribe que los militantes de un partido tienen el derecho a ser electores y elegibles para ser autoridades o candidatos y a ejercer el derecho de voto para, precisamente, elegir dichas autoridades y candidatos.

De la misma manera, el artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos de Chile señala que los afiliados a un partido tienen el derecho a postularse en los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y autoridades. Dicha elección se definirá de acuerdo a los votos que consignent los militantes en las elecciones internas que celebre el partido. De la misma manera, el artículo 23 de la Ley chilena en mención indica que las autoridades y candidatos de un partido deberán ser electos democráticamente, siendo que *“los estatutos de cada partido político determinarán el sistema electoral y los procedimientos para la elección de sus autoridades. El sistema de elección establecido en los Estatutos de cada partido deberá observar el carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado del sufragio de sus afiliados y, cuando así lo determinen sus estatutos, de sus adherentes”*.

En ese sentido, el contenido central, aunque no único, que abarca la democracia interna refiere 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. En las

²⁰ De acuerdo al artículo 19 de la LOP, las normas de democracia interna se encuentran establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de cada partido político, ello en virtud de la autonomía que le es inherente a dichas agrupaciones.

siguientes líneas se procederá a realizar un análisis de la regulación que existe sobre la democracia interna en nuestro país, así como las graves deficiencias que la misma presenta.

III. Regulación de la democracia interna en nuestra normativa electoral: crisis y necesidad de mejora.

1. Normativa que regula la democracia interna

El reconocimiento de la democracia interna en la regulación de ciertas actuaciones en el seno de los partidos políticos tiene, en nuestro sistema normativo, fundamentos constitucionales. Así, el artículo 35 de nuestra Constitución señala que *“La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos (...)”*.

El marco legal que regula la democracia interna se encuentra establecido, sobre todo, en la LOP, la Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE) y la Ley Orgánica del JNE. Dichas normas establecen, entre otros, los plazos para realizar las elecciones internas, los órganos partidarios inmersos en la realización de dichas elecciones, los plazos para la inscripción de candidatos, los órganos estatales competentes para aprobar o revisar las decisiones respecto a las inscripciones de candidatos.

Respecto a la LOP

- El artículo 22 de de LOP regula la oportunidad de la elección de candidatos en los partidos políticos, señalando que éstos deben realizar elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular entre los ciento ochenta (180) días calendarios anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días antes del plazo para la inscripción de candidatos.
- Los artículos 23, 24 y 27, indican las candidaturas sujetas a elección, así como las modalidades en las cuales pueden ser elegidos los distintos candidatos.

- El artículo 20 de la LOP obliga a que el proceso de democracia interna sea llevado a cabo por un órgano electoral central, siendo que, de acuerdo al artículo 21 de dicho cuerpo normativo, la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en el proceso de elecciones internas del partido es opcional.

Respecto a la LOE

- El artículo 109 de la LOE regula el plazo de la inscripción de los candidatos, señalando que *“cada Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza, registrado en el Jurado Nacional de Elecciones, sólo puede inscribir una fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, hasta noventa (90) días naturales antes de la fecha de las elecciones”*.
- Respecto a la inscripción de congresistas, el artículo 115 de la LOE señala que *“el plazo para la inscripción de las listas será de hasta sesenta días naturales antes de la fecha de las elecciones”*.
- El artículo 86 de la LOE indica que *“el Jurado Nacional de Elecciones tiene la responsabilidad de la inscripción de candidatos elegibles en un Distrito Electoral Nacional”*. Es importante señalar que no es el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones quien inscribe a los candidatos de un partidos o agrupación política, sino que dicho mandato recae en el Jurado Electoral Especial, que es un órgano de carácter temporal, que forma parte de la estructura del Jurando Nacional de Elecciones, creados para un proceso electoral específico.

Ley Orgánica del JNE

- Precisamente, el artículo 36 de la Ley Organiza del Jurado Nacional de Elecciones indica que *“Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones: a. Inscribir y expedir las credenciales de los candidatos o sus listas, (...)”*.

- En base a su facultad reglamentaria, signada en el literal i) del artículo 5 de la Ley Orgánica, el pleno del Jurado Nacional de Elecciones emite reglamentos que regulan la potestad de inscripciones de candidatos por parte del JEE, ello en estricto cumplimiento de lo regulado en las distintas leyes electorales. El último reglamento emitido corresponde al Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes ante el Parlamento Andino, aprobado mediante Resolución N° 0305-2015-JNE.
- Ahora bien, si la inscripción de un candidato de un partido político fuera denegada por el Jurado Electoral Especial, el partido puede apelar dicha decisión ante el Jurado Nacional de Elecciones, que resolverá la controversia en última y definitiva instancia. Al respecto, el literal a) del artículo 5 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones señala que dentro de las funciones de dicho organismo se encuentra la administración de justicia, en instancia final, en materia electoral. En la misma línea, el literal f) del señalado artículo indica que corresponde al Jurado Nacional de Elecciones *“resolver en instancia última y definitiva, sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales”*.

De lo señalado anteriormente, podemos observar que durante la inscripción de candidatos existen tres etapas marcadas. La primera que refiere a la realización de las elecciones internas, que deben seguir las mínimas pautas de democracia interna señaladas en la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley Orgánica de Elecciones. En dicha etapa no existe presencia estatal alguna, salvo que el partido solicite el apoyo y la asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), de acuerdo a lo regulado por el artículo 21 de la LOP, hecho que rara o nulas veces sucede.

La segunda etapa refiere a la calificación que realiza el Jurado Electoral Especial sobre la elección de los candidatos de un partido político, momento en el cual verifica que dichas elecciones se llevaron a cabo respetando las obligaciones que impone la democracia interna. Si el JEE concluye que la elección de los candidatos de un partido ha sido realizada

adecuadamente, emite una resolución de admisión de la lista, encontrándose apta para participar en las elecciones a las cuales se haya presentado. En caso se concluya lo contrario, se emitirá una resolución denegatoria de la inscripción, la cual puede ser apelada ante el JNE.

En esta instancia de calificación, consideramos que el JEE realiza una actividad de policía administrativa, pues controla y ordena las actividades de los particulares (partidos políticos). Así pues, la actividad de policía consiste en la ejecución de las leyes formales que -en razón del interés general- limitan los derechos de los particulares²¹

Miguel Sánchez Morón sostiene que el fundamento de la actividad de policía administrativa se encuentra en el resguardo del orden público (salubridad, moral pública y seguridad) y de los derechos de las personas, y en evitar el abuso de la libertad de cada quien, que puede tener repercusiones individuales como colectivas²². En base a ello, este autor concluye que la finalidad de la actividad de policía, hoy en día, es garantizar la seguridad, entendida esta como la búsqueda del libre ejercicio de los derechos y libertades individuales como colectivos, así como la defensa de los intereses generales, difusos, que no responden a un titular determinado sino que afectan a toda la sociedad en conjunto²³.

En este sentido, la actividad de policía busca limitar, restringir, ordenar y controlar los derechos de los administrados por razones de interés público, que pueden resumirse en los siguientes: i) orden público; ii) protección de los derechos de otros administrados; iii) protección de bienes colectivos.

Precisamente, cuando el JEE procede a revisar que las actuaciones de los partidos políticos (particulares) en la elección de sus candidatos hayan sido realizadas adecuadamente, efectúa una constatación y ordenación de los derechos de los partidos políticos (inscribir candidatos), de acuerdo a lo señalado por la norma que resguarda los intereses generales

²¹ CARRERAS, Noelia (2011). “Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú”. *Revista de Derecho PUCP*, N° 67, p. 487 – 509, p. 491.

²² SÁNCHEZ, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid: Tecnos, 2016, pag. 656 - 657.

²³ Ídem

(normas que buscan que solo puedan participar en justas electorales partidos políticos que cumplan con una mínima actuación democrática); es decir, realiza una actividad de policía administrativa respecto a la correcta elección de los candidatos de los partidos políticos.

Siendo ello así, el JEE emite resolución de inscripción de las candidaturas puestas a su conocimiento una vez que se constata que se han cumplido con todas los requisitos necesarios para dicho acto. Con dicho pronunciamiento, recién se podrá proceder a incluir a los candidatos del partido políticos como aspirantes elegibles en las elecciones generales.

La tercera etapa refiere a la resolución de controversias que se generen por la procedencia o improcedencia de la inscripción de los candidatos ante el JEE. Este momento corresponde a la etapa jurisdiccional del proceso de inscripción, que se distingue porque en ésta el JNE resuelve las controversias de manera definitiva, sin que sus decisiones puedan ser cuestionadas. Precisamente, el Jurado Nacional de Elecciones, según el artículo 178 y 142 de la Constitución y el artículo 5 de la Ley Orgánica que la regula, es el órgano encargado de administrar justicia en materia electoral, siendo sus decisiones irrevisables.

2. Deficiencias de la normativa que regula la democracia interna

2.1. Deficiente regulación impugnatoria contra actos contrarios a la democracia interna

En la actual normativa no existe un medio de tutela idóneo para la protección de los derechos de los militantes que se vean afectados antes, durante o después de la realización de las elecciones internas de candidatos, que es el momento medular de la democracia interna, en tanto en éste se manifiesta la voluntad de los militantes en elegir a sus representantes en las elecciones generales.

Según la normativa citada en el epígrafe anterior, el órgano electoral central de cada partido es el encargado de llevar a cabo las elecciones internas dentro de dichas instituciones, siendo una de sus potestades resolver las controversias que se pudieran suscitar en dichas

elecciones. La pregunta que corresponde realizarnos es ¿qué pasa si dicho órgano electoral central no cumple adecuadamente sus funciones; es decir, resuelve las controversias dentro de las elecciones internas de un partido de forma deficiente? (tema concurrente en nuestro contexto político, ya sea por negligencia o intereses políticos).

En tanto no existe un medio impugnatorio establecido legalmente para que los militantes de un partido puedan impugnar ante el JNE o JEE las trasgresiones contra la democracia interna dentro de un partido político, la respuesta inmediata refiere a que el JEE, a la hora de calificar las solicitudes de inscripción de candidaturas, debe declarar improcedentes las inscripciones realizadas deficientemente o que contravienen las normas de democracia interna.

No obstante, dicha solución no es siempre adecuada por dos motivos. En primer lugar, debido a que el control de la legalidad de las elecciones internas se realizará cuando las elecciones irregulares ya estén consumadas, lo cual puede generar que cuando se adviertan las irregularidades, éstas pueden ser insubsanables por los plazos preclusivos de la normativa electoral, como veremos más adelante.

En segundo lugar, muchos actos contrarios a la democracia interna no pueden ser correctamente percibidos por los JEE, por la misma naturaleza interna de las elecciones en los partidos políticos. Además, se deja en una situación de vulnerabilidad a los derechos de los militantes un partido, pues tendrían que encomendarse a que el JEE detecte la irregularidad, ya que si no lo hace no hay forma de impugnar el acto irregular.

Una solución que proporcionó el JNE a este problema, a través de su línea jurisprudencial²⁴, es que mediante las tachas electorales²⁵, reguladas en los artículos 106, 107, 108, 113, 114 y 115 de la LOE, se puedan presentar cuestionamientos a actos que vulneran la democracia interna.

²⁴ Al respecto, revisar las Resoluciones N.º 101-2011-JNE, N.º 118-2011-JNE, N.º 0338-2016-JNE, N.º 0257-2016-JNE y N.º 197-2016-JNE

²⁵ La tacha contra la inscripción de candidatos es el cuestionamiento por escrito que formula cualquier ciudadano inscrito ante el Reniec, en contra de uno o más integrantes de una fórmula o lista de candidatos, por el incumplimiento de requisitos establecidos por la Ley Orgánica de Elecciones

Así, en la Resolución N° 0288-2016-JNE, el JNE señaló lo siguiente:

“Entonces, a través la interposición de una tacha sí es posible denunciar el incumplimiento de las normas de democracia interna, en esa medida, se debe cautelar el cumplimiento de las normas de democracia interna tanto en los Jurados Electorales Especiales, al momento de calificar una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos y al resolver una tacha, como en el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, al resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones de los citados órganos electorales de primera instancia.”

Como se aprecia, el JNE, en tanto no encuentra en la normativa electoral medios procesales que permitan que los militantes y personas en general puedan cuestionar trasgresiones a la democracia interna en los partidos políticos, reguló a través de su jurisprudencia que mediante las tachas sí es posible denunciar el incumplimiento de las normas de democracia interna. No obstante, dicha solución es, por lo menos, debatible ya que trae a discusión la legitimidad del JNE de crear recursos no establecidos en las leyes electorales, más aún si dichas decisiones no son establecidas como jurisprudencia vinculante.

Un claro ejemplo de los problemas que trae la omisión de recursos para que los militantes puedan satisfacer sus derechos dentro de su organizaciones políticas lo vemos en la Resolución N° 0257-2016-JNE, donde el JNE declaró infundado el pedido de Romelia Clorinda Paredes Tuesta de ser incorporada como candidata al Congreso de la República para el distrito electoral de Lima por “Alianza Popular”. Dicha ciudadana, según se aprecia de la resolución, aseguró que fue elegida por los delegados de la Convención Electoral Nacional del Partido Aprista Peruano, integrante de la alianza electoral, como candidata al Congreso de la República en la ubicación N.º 29, y que, sin mediar renuncia, razón o impedimento legal alguno, fue excluida de la lista de candidatos presentada con la solicitud de inscripción ante el JEE.

Romelia Clorinda Paredes Tuesta para tutelar sus derechos presentó un recurso de apelación en contra de la Resolución N.º 002-2016-JEE-LC1/JNE, que admitió a trámite la solicitud de inscripción de la lista de candidatos al Congreso de la República presentada por

Alianza Popular, lista de la cual Romelia Clorinda Paredes Tuesta –según alega- habría sido separa injustificadamente.

Frente a dicho recurso, el JEE de Lima Centro 1 declaró, a través de la Resolución N.º 004-2016-JEE-LC1/JNE, “que la tacha es el medio previsto por la legislación electoral para impugnar las solicitudes de inscripción de listas de candidatos que son admitidas a trámite”; por lo cual adecuó el recurso de apelación presentado por Romelia Clorinda Paredes Tuesta a un pedido de tacha, emplazando a la recurrente a que adjunte el comprobante de pago correspondiente para el trámite de dicha tacha, bajo apercibimiento de declarar su improcedencia. Frente a dicha resolución, Romelia Clorinda Paredes Tuesta precisó que no interpuso tacha contra la lista de candidatos puesto que no busca la exclusión de algún candidato, de ahí que formuló recurso de apelación a efectos de ser incluida en la lista congresal por el Partido Aprista Peruano, en la cual fue elegida a través de comicios internos.

Sobre dicha controversia, el JNE, en la Resolución N.º 0257-2016-JNE, señaló lo siguiente:

“(...) mientras la etapa de calificación de la solicitud de inscripción busca que se verifique el cumplimiento de los requisitos exigidos tanto a los candidatos como a la lista, para su admisión o improcedencia, según corresponda; por su parte, la tacha de candidaturas o de la lista en su conjunto, específicamente, procura advertir el incumplimiento de alguno de estos requisitos, para determinar la improcedencia de su inscripción.

En consecuencia, el pedido de inclusión de candidatura debe ser presentado por el ciudadano afectado durante la etapa de calificación de la solicitud de inscripción. Ello por cuanto esta tiene como objetivo determinar la admisibilidad, total o parcial, de las candidaturas que integran una determinada lista, por ende, también es la oportunidad para que el órgano jurisdiccional resuelva cualquier pedido de inclusión o incorporación en ella. Cabe precisar que este criterio ya fue expuesto por este Supremo Tribunal Electoral en la Resolución N.º 086-2016-JNE, del 10 de febrero de 2016.

Por consiguiente, dado que el primer escrito en el cual Romelia Clorinda Paredes Tuesta alegó que fue indebidamente excluida de la lista congresal de la Alianza Popular, se presentó el 26 de febrero de 2016, esto es, transcurridos 16 días naturales desde que la alianza electoral presentó la solicitud de inscripción y luego de emitida la Resolución N.º 002-2016-JEE-LC1/JNE, a través de la cual se admitió a trámite la solicitud de inscripción, correspondía que el JEE desestime la inclusión de la recurrente, por extemporánea.

Ello en razón de que, como ya se ha mencionado, la etapa de calificación de la solicitud de inscripción es la oportunidad en la cual el ciudadano afectado por un presunto retiro

arbitrario de su candidatura se encuentra en posibilidad material de exigir el cumplimiento de las normas de democracia interna, en base a una diligencia mínima u ordinaria.”

En este sentido, el JNE determinó que si un candidato es arbitrariamente excluido debe presentar, en la etapa de calificación de la solicitud de inscripción por parte del JEE, un pedido de inclusión de candidatura. El problema está en que dicho “pedido de inclusión de candidatura” no está regulado en ninguna norma electoral, sino que el JNE lo determinó así en su reciente jurisprudencia electoral.

La normativa electoral no prevé ningún tipo de recurso que solucionen anomalías como las presentadas en este caso, razón por la cual el JNE “inventó” un recurso a través de su jurisprudencia, lo cual si bien puede tener buenas intenciones, genera una situación de inseguridad jurídica, pues las personas no conocen a qué medios procesales atenerse para tutelar sus derechos.

De lo expuesto se aprecia la inexistencia de medios procesales adecuados para impugnar actos contrarios a la democracia interna dentro de los partidos políticos. Dicha deficiencia busca ser solucionada a través de jurisprudencia del JNE, pero dicha solución es inadecuada.

2.2. Preclusión procesal ¿enemiga de los derechos políticos de los militantes?

El control de la legalidad de las elecciones internas de un partido se realizan a la hora de la inscripción de los candidatos ante el JEE; por ello, el control por parte de los órganos electorales de la legalidad de las elecciones internas de un partido político se realiza cuando las elecciones ya están consumadas. El problema que genera este control ex post es que cuando el JNE advierte, ya sea de oficio o a pedido de algún militante (mediante las tachas), alguna deficiencia en las listas que se buscan inscribir, su subsanación puede ser irrealizable por los plazos preclusivos que posee toda inscripción.

Como vimos anteriormente, el JEE solo puede tomar conocimiento de trasgresiones a la normativa electoral cuando resuelva sobre la procedencia o no de una solicitud de

inscripción. Por otro lado, según la LOE, el plazo para inscribir candidatos precluye indefectiblemente a los 90 (para candidatos presidenciales) o 70 (para candidatos al congreso) días de la elección. Entonces, qué sucede si el JEE resuelve que una candidatura ha sido excluida injustamente, ya sea de oficio o por pedido de parte, pero dicha resolución se dio vencido el plazo para inscribir candidatos. Pues según la línea jurisprudencial del JNE, en dichos casos prima el principio de preclusión electoral; por lo cual, aun cuando se haya excluido injustamente a un candidato, no es posible su reincorporación si dicho hecho se determinó una vez vencido el plazo legal para la inscripción de candidatos.

Un ejemplo de esta deficiencia lo encontramos en la Resolución 047-2011-JNE, en la cual el JNE desestimó el recurso de apelación (tacha) interpuesto por Gina Marisol Pacheco Vera contra la Resolución N.º 0001-2011-JEELC, que declaró la improcedente su inclusión en la lista de candidatos al Congreso de la República del partido político Fuerza 2011, por el distrito electoral de Lima, en el marco de las elecciones generales del año 2011.

Gina Marisol Pacheco Vera, según señala la citada resolución, participó como precandidata en las elecciones internas partidarias del partido político Fuerza 2011, siendo elegida democráticamente como candidata por la voluntad general de la militancia de la citada organización política. Luego, la cúpula partidaria aplicando una normatividad interna arbitrariamente excluye a Gina Marisol Pacheco Vera sin garantizarle el derecho a la defensa. En su reemplazo inscribe en la lista de candidatos a Ana Cecilia Matsumo Fuchigami.

Estos hechos fueron catalogados por el JNE como contrarios a la democracia interna, por lo cual, excluyó de la lista de candidatos al congreso a la reemplazante Ana Cecilia Matsumo Fuchigami; no obstante, confirmó la decisión de excluir a Gina Marisol Pacheco Vera de la lista congresal, pues el plazo para inscribir candidatos en dicha lista ya había precluido.

Precisamente, la señalada resolución indica lo siguiente:

“En este extremo, queda claro que el procedimiento de exclusión seguido contra Gina Marisol Pacheco Vera no fue seguido con respeto de las garantías del debido proceso, que incluye a su vez el ejercicio de sus derechos de defensa y a la doble instancia, por lo que la decisión del

Comité Ejecutivo Nacional, en el caso concreto, resulta arbitraria y contraria a la normativa electoral vigente.

(...)

para este órgano colegiado toda solicitud de inscripción o reemplazo presentada luego del término de la etapa de inscripción prescrita por la ley debe declararse improcedente, toda vez que son a través de tales normas que se logra la optimización de los principios de celeridad y economía procesales, que caracterizan a todo proceso electoral y que a su vez forman parte e irradian el deber estatal de cautelar el ejercicio del sufragio por la ciudadanía en el menor tiempo posible, lo cual no podría consolidarse satisfactoriamente si dichos plazos se extendiesen indefinidamente.

(...)

En el caso concreto, es evidente que, a la fecha en que este Supremo Tribunal Electoral conoce de la presente causa, ya ha precluido el plazo máximo para la inscripción o reemplazo de los candidatos, por lo que la afectación alegada resultará irreparable. Ello es así porque, de aceptarse la petición de inclusión formulada, se afectaría al calendario electoral y, consiguientemente, el normal desarrollo del proceso de elecciones a efectuarse el domingo 10 de abril de 2011”.

Como se aprecia, si únicamente se puede revisar la legalidad de la elección de la democracia interna dentro de un partido político en el momento que el JEE califica la inscripción de su lista de candidatos, es posible que gran número de candidatos que han sido excluidos injustificadamente de las listas de sus partidos no puedan ver reparados sus derechos, aun así tenga la razón sobre su afectación.

Otro problema que surge de la regulación actual refiere a los procesos de elección interna realizados deficientemente, pero no porque hayan vicios en la voluntad de los militantes, sino porque no se siguieron escrupulosamente los actos procesales para llevar a cabo dicha elección.

En este supuesto, cuando el JEE recibe y califica la solicitud de inscripción de la lista declarará infundada la inscripción. El partido deberá llevar a cabo nuevamente sus elecciones internas, pero el problema se evidencia en que en muchos casos, a la hora de la emisión de la resolución de no admisión por parte del JEE, ya venció el plazo para que los partidos puedan realizar sus elecciones internas o puedan inscribir candidatos. Incluso aun así pudieran realizar dichas elecciones, porque se efectuó la inscripción de la lista de candidatos con días de anticipación, dicha realización será muy dificultosa porque para ello

se requiere una elección partidaria a nivel nacional, lo cual toma muchos días para su realización.

Un ejemplo de esta deficiencia la encontramos en la Resolución N° 197-2016-JNE, en la cual se excluyó la lista de candidatos del partido políticos Todos Por el Perú. De las pruebas presentadas en el caso, quedaba claro que los militantes del partidos estaban de acuerdo con la elección de la lista de candidatos que se buscó inscribir; no obstante dicha elección se llevó a cabo a través de un proceso donde existieron vicios procedimentales que le restaban validez. En este sentido, el JNE declaró inadmisibile la inscripción de la lista de cuanditos presidenciales de la lista del Todos Por el Perú, siendo imposible subsanar las deficiencias advertidas, pues el plazo para realizar elecciones internas e inscribir candidatos ya había precluido.

Como se aprecia, existen deficiencias para que los militantes puedan apelar o demandar irregularidades dentro de un proceso de elección de candidatos, así como un control por parte de los órganos electorales de los procesos de elecciones internas que permita advertir cualquier error a tiempo, a fin de que sea subsanado. La inexistencia de un control administrativo antes y durante la etapa de elección de candidatos conlleva a que durante la revisión de la inscripción por parte del JEE muchas de las vulneraciones a los derechos de los militantes sean irreparables.

IV. La regulación de la democracia interna en la última propuesta de reforma electoral: avances y estancamientos

IV.1. Cambios resaltantes respecto a la propuesta de nueva regulación de la democracia interna

Después de todo lo señalado, y en vista de claros errores que la normativa actual posee, el JNE impulsó la reforma electoral, la cual tenía –tiene- como fin consolidar toda la regulación electoral en un solo cuerpo normativo, para que adquiera coherencia y manejabilidad. Asimismo, busca mejorar la regulación electoral en diferentes puntos donde

la normativa actual es claramente deficiente, tales como el financiamiento de los partidos políticos, la probidad de los candidatos, imposición de sanciones más rígidas, entre otros.

Una de los puntos en los cuales, precisamente, la reforma busca hacer hincapié es la importancia de la democracia interna. El anteproyecto del Código Electoral regula en su capítulo V, entre los artículos 85 y 92, el proceso de elecciones internas. La regulación actual respecto a la normativa anterior es similar en muchos puntos, pero difiere en aquellos donde existe una deficiencia clara.

En primer lugar, respecto a la primera etapa del proceso de elecciones internas de candidatos (el acto mismo de elección), con la nueva normativa dichas elecciones serán realizadas un mismo día por todos los partidos políticos. Asimismo, y quizá este sea el cambio más importante, dicho proceso será llevados a cabo por el Organismo Nacional de Proceso Electoral – ONPE, que coordinará con los Tribunales electorales de los partidos. Además, dicha elección se efectuará en base a un padrón de afiliados que será elaborada por el Registro Nacional de Identificación de Estado Civil – RENIEC. El Jurado Nacional de Elecciones se encargará de fiscalizar y de resolver las controversias que se susciten.

Como se aprecia, en esta primera etapa se prevé la injerencia de organismos administrativos y jurisdiccionales durante el proceso de elecciones. Aquí apreciamos una actividad de policía administrativa por parte del ONPE dentro del proceso de elección interna, ya que dicho organismo al realizar dichas elecciones regularía los derechos de los partidos políticos, ello de acuerdo a lo señalado por las normas electorales. Asimismo, las decisiones que tome la ONPE podrán ser apeladas al JNE, quien decidirá en última instancia dichas controversias, ejerciendo así su función jurisdiccional. Así, una vez que se resuelvan todas las controversias, se procesa a realizar la inscripción de las candidaturas ante el Jurado Electoral Especial competente, proceso en el cual ya no existirían controversias en materia electoral, pues todas habrán sido resueltas previamente.

Con esta nueva regulación, se garantiza que cualquier controversia que se suscite en la etapa de elecciones internas sea resuelta a tiempo y no durante la etapa de inscripción,

momento en el cual puede que la mayoría de reclamos sean irreparables. Entonces, se aprecia una gran mejora respecto a la normativa actual, pues no se deja desatendida la realización de elecciones internas, arrastrándose los problemas –acaso ya no de forma insubsanable- a la etapa de inscripción, sino que ahora se podrán reclamar y resolver las controversias en una etapa temprana.

IV.2. Deficiencias de la propuesta de nueva regulación de la democracia interna

Un tema que no ordena la actual normativa es la regulación procesal mediante la cual se accederá a reclamar ante el ONPE, RENIEC y el JNE las irregularidades que se susciten durante el proceso de elecciones internas; de la misma forma, no se detalla quienes son los legitimados de presentar dichos recursos, ni sobre qué actos o fases dentro de un proceso de elección interna exactamente éstos recaerán. Tampoco se regula el plazo para presentar los recursos.

Este hecho puede conllevar muchos inconvenientes ya analizados anteriormente. Por ejemplo, que no exista predictibilidad de los recursos a presentar y que sean los órganos electorales quienes terminen regulando los mismos, generando –si no son bien establecidos- inseguridad jurídica en su regulación.

Asimismo, no establecer los plazos y las fases para presentar los recursos puede generar que confusión respecto a qué actos se pueden recurrir. Por ejemplo, no queda claro si se pueden recurrir actos distintos al resultado final de la elección de los candidatos, como la designación de los Tribunales Electorales, de los miembros de mesas, entre otros, ni en qué momento, de ser recurribles, estos recursos deben ser presentados. Este silencio es grave, pues si solo se pueden recurrir hechos irregulares al final de las elecciones internas, muchas veces éstas, por la gravedad de los hechos irregulares previos, devendrán en nulas, debiéndose realizar toda una nueva elección o, peor aún, que ya no puede ser posible ello por la preclusión electoral.

Como vemos, la actual normativa prevé mejoras respecto a la regulación actual sobre la democracia interna, pero las mismas son insuficientes. Si no se regula las vulneraciones a la democracia interna que pudieran existir antes y durante el proceso de elección interna, dicho proceso podría estar marcado indefectiblemente por un vicio insubsanable, que puede vulnerar los derechos de los militantes y sacar al partidos –o sus listas- de la carrera electoral. Además, una regulación procesal deficiente podría hacer irrealizable o confuso todos los resguardos contenidos en la propuesta legislativa.

V. Elementos y garantías mínimas para una adecuada regulación de la democracia interna: propuesta de mejora.

Desde nuestro punto de vista, el proceso electoral de democracia interna debe ser resguardado no a la hora de la inscripción de los candidatos ante los Jurados Electorales Especiales, como sucede actualmente, sino que dicha protección se debe llevar a cabo antes, durante y posteriormente a la realización de las elecciones internas en un partido, como propone el proyecto del código electoral. Al respecto, cabe indicar que dicho modelo de control de la democracia interna la podemos encontrar distintas normativas electorales a nivel latinoamericano, como es el caso chileno y mexicano.

Al respecto, la normativa chilena, establecida en la Ley de Partidos Políticos, tiene dos filtros en los procesos de democracia interna. La primera refiere al control previo de los reglamentos de elecciones internas de los partidos, donde el Servicio Electoral, órgano estatal electoral chileno, analiza si dicho reglamentos están acordes a lo normativa electoral que resguarda los derechos de los militantes. Dichos reglamentos de elecciones internas deben tener una serie de regulaciones, tales como procedimientos recursivos, preparación de cédulas, propaganda electoral interna, emisión de padrones electorales, supervisión del escrutinio, sanciones internas, aspectos referencias a los vocales de mesas; por lo cual, su aprobación previa busca que se resguarden las regulaciones mínimas de democracia interna antes de la realización de las elecciones dentro de un partidos político.

Ahora bien, respecto al control realizado durante las elecciones internas, la normativa chilena señala que aspecto que suponga una trasgresión a las normas electorales que puedan suponer la nulidad del proceso de elecciones internas pueden ser comunicadas para su pronunciamiento al Tribunal Supremo, órgano decisor dentro de un partido político. Si la respuesta que da dicho órgano se sigue considerando contraria a la normativa electoral, se podrá apelar al Tribunal Calificador de Elecciones, órgano electoral jurisdiccional chileno, dentro de los cinco días hábiles de notificadas para que se emita una decisión final.

En este sentido, la normativa chilena prevé una regulación que busca tutelar la democracia interna antes y durante la realización de dichas elecciones, siendo que en la etapa de inscripción no se realizará mayor calificación que revisar lo anteriormente decidido.

Por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México prevé un control previo y posterior a las elecciones internas de los partidos. Así, dicha norma señala que las decisiones más importantes respecto a la democracia interna de un partidos (tales como métodos de elección, fechas de elección, órganos encargadas de llevarla a cabo, entre otros) deben ser comunicadas al Consejo General Electoral, órgano electoral administrativo mexicano, para que realice la supervisión correspondiente. Asimismo se señala que cualquier irregularidad presente en las elecciones internas deberán ser comunicados a los órganos internos del partido, siendo que si se agota la vía interna y la vulneración no se subsanó se podrá apelar dichas decisiones ante el Tribunal Electoral Mexicano, órgano judicial competente en lo electoral, teniendo únicamente dicha legitimidad los aspirantes o candidatos postulantes.

En ese sentido, se aprecia que la normativa Mexicana prevé un control ante, durante y posterior a la realización de las elecciones internas de un partidos, siendo que en la etapa de inscripción no se realizará mayor calificación que revisar lo anteriormente decidido.

Bajo este marco comparado, consideramos que la normativa peruana debe no solo tomar en cuenta la normativa señalada anteriormente, sino que debería mejorarla. En ese sentido,

consideramos que la regulación de la democracia interna se debe dar antes, durante y posterior a la realización de las elecciones internas.

Antes de las elecciones internas la regulación debe centrarse en establecer o fortalecer la revisión de los estatutos y reglamentos internos de los partidos, para advertir y corregir posibles disposiciones contrarias a la democracia interna partidaria, tal como sucede en México y Chile.

Durante la realización de las elecciones internas debe existir una separación de fases en las cuales se realizará dicha elección; por ejemplo, una fase donde se llevarán a cabo todos los actos preparatorios (tales como designación de miembros de mesa, elaboración de padrones electorales, determinación de candidatos participantes), y otra que refiera al mismo acto de votación.

Con dicha separación se podría establecer un plazo para poder impugnar cualquier irregularidad de una fase antes de proceder a la siguiente, con lo cual se detectarían los vicios en la etapa correspondiente, evitando que los mismos influyan en actos posteriores. Sería importante además indicar que dichas fases son preclusivas; por lo cual, una vez que se pase a una siguiente etapa sin que haya reclamación no se podrá realizar ya reclamo alguno, quedando todos los actos previos saneados.

En este punto es importante indicar que todos estos actos previos a la misma realización de las elecciones internas deben ser puestas en conocimiento de la ciudadanía en general, para que en dicha etapa puedan realizar las tachas respectivas, con lo cual la participación ciudadana no se llevó a cabo ya en la etapa de inscripción de candidatos sino antes de su elección.

Respecto al control posterior a la realización de las elecciones internas, el mismo será subsidiario y debe darse en la etapa de inscripción, momento en el cual únicamente se procederá a revisar que lo decidido anteriormente haya sido respetado por los partidos políticos.

Asimismo, la normativa debe regular adecuadamente los aspectos procesales para viabilizar los recursos respecto a la transgresión de las normas de democracia interna. Así, se debe llevar a cabo una mejor regulación respecto a la competencia de los diferentes actores para presentar recursos, sobre qué decisiones versarán dichos recursos, el plazo para presentar los recursos, el tiempo para su resolución, entre otros aspectos procesales esenciales.

VI. Conclusiones:

La actual normativa es totalmente deficiente en la tutela de la democracia interna en los partidos políticos, tanto en las actuaciones previas a las elecciones internas, como en la misma ejecución de dichas elecciones. La reforma electoral busca paliar las vulneraciones que se realicen en la ejecución de las elecciones internas, pero no tutelan en lo absoluto los derechos que se puedan vulnerar de forma anterior a la realización de dichas elecciones, con lo cual solo se soluciona una parte del problema, y quizá la que sea menos problemática, pues los problemas que surgen en las elecciones internas generalmente tienen su génesis en los actos previos a la realización de éstas. Una regulación idónea debería buscar tutelar los derechos de los militantes que se vean afectados antes de la realización de las elecciones internas, así como en la ejecución de las mismas. Además se debe prever una regulación procesal que permita encausar de manera ordenada y eficiente las diferentes controversias.

VII. Bibliografía:

- NAVARRO, J. & PÉREZ, P. (1999). *Partidos políticos y "democracia interna"*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

- ZOVATTO, Daniel. (2006). “Regulación de los partidos políticos en América Latina”. *Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.* Año XXIII - N° 4, p. 11 – 39.
- HOFMEISTER, Wilhelm & GRABOW, Karsten (2013). *Partidos políticos en la democracia.* Ciudad de Guatemala: Fundación Konrad Adenauer.
- SANCHEZ, Gema (2011) “La democracia interna en los partidos políticos españoles: el caso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)”. *Revista de Ciencias Sociales (RCS).* Vol. XVII, No. 4, pp. 598 – 611.
- FREIDENBERG, Flavia (2006). “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”. En: José y Sánchez, Fernando (editopres). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia.* Madrid: Thompson, p 5- 32.
- FREIDENBERG, Flavia (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral.* N° 1. Salamanca. Consulta realizada el 25 de octubre del año 2016.
<http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>
- HERNÁNDEZ, Rubén. (2002). “La democracia interna de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Político,* (53), p. 473-492.
- CÁRDENAS, Jaime (1996). “Partidos políticos y democracia”. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática,* N° 8, IFE: México, primera edición, p. 1 – 35.
- CARRERAS, Noelia (2011). “Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú”. *Revista de Derecho PUCP,* N° 67, p. 487 – 509.

- SÁNCHEZ, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid: Tecnos, 2016, pag. 656 - 657.

