

## REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PERÚ

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación peruana.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución de los partidos políticos de alcance nacional.* VI. *Requisitos para la constitución de organizaciones políticas de alcance regional y local.* VII. *Democracia interna.* VIII. *Tratamiento de la cuota de género.* IX. *Normas en relación con otros grupos afiliados.* X. *El financiamiento de los partidos políticos.* XI. *Alianzas y fusiones de partidos.* XII. *CANCELACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN.* XIII. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XIV. *Evaluación.* XV. *Bibliografía.*

### I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Después de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia a constitucionalizar los derechos políticos ha ido en aumento. Estos derechos fundamentales —los que como es sabido se pueden ejercer de manera individual o asociada— se incorporaron en la legislación electoral en ejercicio de la libertad de asociación y mediante la constitución de partidos políticos. En América Latina, particularmente después de los años setenta, la tendencia ha sido constitucionalizar los partidos políticos. Es por ello que, hoy en día, en casi todas las Constituciones latinoamericanas encontramos este reconocimiento expreso.

En el caso del Perú, la relación Estado-partidos políticos transitó un largo y no poco conflictivo recorrido: antagonismo, ignorancia, legalización e incorporación constitucional. Es recién la Constitución de 1933 la primera carta que incorporó a los partidos políticos.<sup>1</sup> Cabe mencionar que esta Constitución surgió luego de un proceso de crisis del sistema político y de la aparición activa de las masas —aunque incipientemente organizadas— en el escenario nacional. Los partidos que intentaron canalizar sus demandas, con claro contenido antioligárquico, se convirtieron, en un sentido, en partidos antisistema.

En tal razón, la elite oligárquica no sólo reprimirá al Partido Aprista Peruano (en adelante PAP) y al Partido Comunista Peruano (en lo que sigue PCP), sino que en virtud de lo expresamente establecido por el artículo 53 de la Constitución de 1933,<sup>2</sup> constitucionalizará su exclusión del sistema político. Dos años antes, el PAP había obtenido, en elecciones parcialmente competitivas, alrededor de un tercio de los votos. Así, estos partidos no pudieron participar en las elecciones generales de 1936 (anuladas), 1939, 1945, 1950 y 1956. A pesar de que ambos partidos participaron en las elecciones generales de 1962 y 1963, y en las elecciones municipales de 1963 y 1966, el referido artículo 53 no fue suprimido sino hasta la Constitución de 1979.

A fines de la década de los setenta, y ante el retiro de los militares del poder, se presentó un hito en la relación entre el Estado y los partidos políticos. La transición democrática colocó a los partidos como su soporte, permitiendo que desapareciera de la Constitución el anterior articulado excluyente, y que se incorporasen de manera privilegiada —con clara influencia de la Constitución española de 1978— a los partidos políticos como hacedores de la voluntad popular y piezas fundamentales de la participación política ciudadana.

<sup>1</sup> Como antecedente histórico interesante pueden mencionarse los artículos 17 y 18 de la Ley Electoral de 1896, que a la letra dicen: "*Artículo 17.* Cada uno de los partidos existentes en la República tendrá derecho de designar un adjunto, con voz pero sin voto, que asista a las deliberaciones de la Junta. *Artículo 18.* Los partidos políticos, para tener derecho de enviar sus delegados a la Junta Nacional, deben tener existencia en la República, programa definido y jefe conocido, individual o colectivo". Sin embargo, como puede apreciarse, no existía un tratamiento especial sobre los partidos políticos.

<sup>2</sup> "*Artículo 53.* 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".

Si bien la Constitución de 1993 mantuvo un articulado que trata sobre partidos políticos, éste carece del énfasis que se les otorgó en la carta de 1979.<sup>3</sup>

Sin embargo, la Constitución de 1979 no consideraba a los partidos como asociaciones al no inscribirlos en el libro respectivo de personas jurídicas. En concreto, se les reservaba casi como único fin la participación en las elecciones. Esto se volvió evidente cuando se discutió el financiamiento de los partidos políticos, pues a nadie se le ocurrió solicitarlo en periodos no electorales. En otras palabras, eran partidos políticos en la medida en que participaban en las elecciones. Se trataba, pues, de un marco constitucional con ausencia de una norma de desarrollo —por ejemplo, una ley de partidos políticos—. Es así que, siendo la Constitución una norma de alcance general, existían muchos vacíos al no haberse regulado la correspondiente ley sobre la materia, pues, como es sabido, es en las leyes electorales donde se regulan los temas referentes a los partidos políticos, vale decir, constitución, inscripción, candidaturas, entre otros.

## II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN PERUANA

### 1. *Constitución Política*

En 1993, luego del autogolpe encabezado por Alberto Fujimori, se promulga la Constitución Política que mantiene el tema de los partidos políticos en su articulado.

<sup>3</sup> La Constitución de 1979 señalaba: “*Artículo 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. *Artículo 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. *Artículo 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. *Artículo 71.* Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado”.

Sin embargo, además de carecer del ya referido énfasis que les otorgaba la Constitución de 1979, otro aspecto a tener en consideración es que —en la carta de 1993— los partidos políticos aparecen como un tipo más de organización dentro de un universo mayor al que se le acuña el término de *organizaciones políticas*, que comprende también a los denominados movimientos o alianzas.<sup>4</sup>

Así, el término *organización política* lleva a confusión: ¿cuáles son las características particulares de un llamado movimiento?, ¿en qué se diferencia de un partido político?, ¿son permanentes o eventuales?

Por lo demás, el artículo 35 hace referencia a la inscripción en un registro. Sin embargo, al mencionar el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación alude a los partidos políticos, mas no a los llamados *movimientos*.

Lo expuesto lleva a no saber si se trata de instituciones distintas o si, por el contrario, se trata de sinónimos, lo que ha llevado a establecer un término denominado *organizaciones políticas*, que crea aún mayor confusión, y que va a generar una serie de problemas, como se verá más adelante al analizar la Ley de Partidos Políticos.

Sobre el particular, cabe referir que quizá este problema terminológico tiene que ver más con el mundo de la realidad del fujimorismo que con la confusión de los autores de la carta magna.

En efecto, a lo largo de la década de los noventa, el discurso político estuvo dirigido a desacreditar a la política, a los políticos y a los partidos políticos. Se trataba de crear a otros sujetos portadores de prácticas y valores que superaran lo *tradicional*, señalaba el fujimorismo.

De esta manera, la mayor distancia de la política y de los partidos era exaltada. Era la política de la antipolítica. Por eso no extraña que la Constitución ingresara un articulado que se resistía a reconocer a los partidos como los portadores centrales de la participación política.

<sup>4</sup> El artículo 35 de la Constitución de 1993 señala: “Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la 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 nóminas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de los recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general”.

## 2. *La Ley de Partidos Políticos*

### *Algunas consideraciones generales*

Es recién con la caída del fujimorismo que se retomó la necesidad de discutir y promulgar una Ley de Partidos Políticos, norma que por cierto estuvo precedida por un número grande de iniciativas, que databan desde 1982, las cuales nunca llegaron a prosperar. Existía, en realidad, una alta desconfianza hacia el Estado y sobre todo a que cualquier gobierno pudiera manipular la vida de los partidos políticos en un país de escasa tradición democrática. Es así que la primera Ley de Partidos Políticos fue finalmente emitida mediante Ley núm. 28094, publicada el 1o. de noviembre de 2003.

Es pertinente referir en primer lugar que, como toda norma, antes de la promulgación de la Ley de Partidos Políticos se pasó por una etapa de discusión de un proyecto que fue presentado multipartidariamente a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. Posteriormente, de dicha Comisión salió emitido el dictamen de la Ley de Partidos Políticos y luego el Pleno del Congreso debatió y promulgó la ley, que se publicó finalmente el 1o. de noviembre de 2003. Todo este proceso llevó a que se elaboraran tres versiones, por lo que a lo largo del texto haremos algunas referencias a los textos anteriores. Estas variaciones son el claro y natural resultado de negociaciones entre las bancadas parlamentarias.

Por otro lado, en general, se trata de una norma que exige una presencia y vida real de los partidos políticos, otorgándoles derechos de los que antes carecían, pero también obligaciones que tampoco tenían antes. El objetivo es claro y declarado: la norma debe crear las condiciones para la constitución y fortalecimiento de un sistema democrático de partidos.

Cabe mencionar al respecto que la normatividad que hasta antes de la dación de esta ley regulaba aspectos sobre partidos políticos formaba parte de las diversas leyes electorales que no sólo se caracterizaban por ser reglamentaristas en su regulación, sino también contradictorias entre sí, con gruesos vacíos y una dispersión que no ayudó a los propósitos armónicos que exigen las normas de esta naturaleza. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) núm. 26859, publicada el 1o. de octubre de 1997, se ocupó de los partidos políticos a propósito de las inscripciones, indicando los requisitos y los procedimientos para su inscrip-

ción; sin embargo, no tocaba lo referido al reconocimiento o la conformación de partidos y/o agrupaciones políticas. De esta misma manera, leyes especiales como la Ley de Elecciones Municipales (26864), la Ley de Elecciones Regionales (27683) y la Ley de Elecciones Parlamento Andino norman centralmente lo concerniente a la inscripción de candidaturas.

Finalmente, respecto a estas consideraciones generales cabe mencionar que, a través de una disposición transitoria,<sup>5</sup> esta ley permitió a los partidos políticos inscritos adecuarse a ella hasta el 2 de febrero de 2005, salvo el requisito de la presentación de firmas de adherentes. Más adelante veremos cuál fue su verdadero impacto.

La Ley núm. 28094 consta de seis títulos, desarrollados a través de 41 artículos. Asimismo, contiene tres disposiciones transitorias. Esta norma contempla los principios generales de los partidos políticos y centra su atención básicamente en tres temas fundamentales: la constitución y el reconocimiento de los partidos políticos, la democracia interna y, finalmente, el financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación.

### III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

Gran parte de lo relativo al tema de los partidos políticos se encuentra relacionado con organismos electorales, salvo el tema de la ilegalización de ellos, como veremos posteriormente.

Los organismos electorales son reconocidos por la Constitución como organismos independientes y autónomos. Pero es la LPP la primera que, desde 1993, otorga de manera acertada a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) las funciones de la administración electoral, y al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) las funciones de impartición de justicia electoral, ello siempre en el marco de lo dispuesto por la vigente Constitución.<sup>6</sup> Así, a partir de esta Ley, la ONPE tiene las funciones ad-

<sup>5</sup> Primera disposición transitoria.

<sup>6</sup> El JNE tiene, en la Constitución de 1993, seis funciones propias de la administración electoral. También encontramos treinta y dos funciones de la administración electoral en la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), quince en la Ley de Elecciones Municipales, cinco en la Ley de Elecciones Regionales y diez en la Ley de Participación y Control Ciudadano. Éste es el principal factor que ha venido creando problemas en la duplicidad

ministrativas de vender los materiales necesarios para la recolección de firmas de adherentes, la verificación de la autenticidad de éstas, la asesoría y asistencia a los partidos políticos en sus elecciones internas y la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas. Asimismo, se encarga de la asignación a los partidos políticos de los espacios que son difundidos en medios de radio y televisión a través de la franja electoral, durante la campaña electoral, así como de la asignación de espacios en medios de comunicación durante los periodos no electorales.

Por su lado, el JNE, no obstante ser un organismo esencialmente jurisdiccional y debido a una inadecuada distribución de competencias de la Constitución de 1993, tiene a su cargo como función administrativa el Registro de Organizaciones Políticas a través de su Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP). En cuanto a sus funciones jurisdiccionales, la ley le encarga resolver las impugnaciones emitidas por la ONPE en relación con el financiamiento de los partidos.

Otras instancias que intervienen en el tema de los partidos políticos son la Corte Suprema de Justicia, que a pedido del fiscal de la nación o del Defensor del Pueblo podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos. Asimismo, dentro del marco de sus facultades, el Tribunal Constitucional podrá atender y resolver las demandas de inconstitucionalidad que puedan derivar de la aplicación o el ejercicio de las leyes por parte de las instituciones del Estado.

#### IV. PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Concepto*

La definición del concepto de partidos políticos constituye un aspecto fundamental de la ley, pues a partir de allí se formaliza y consagra la real

de funciones entre los organismos electorales constitucionalmente autónomos, en la gestión de la administración electoral, en la garantía para los competidores y en el mayor gasto en los procesos electorales. Es precisamente por esta razón que la Comisión de Constitución del Congreso ha emitido un dictamen de reforma constitucional para separar las competencias de la administración electoral que corresponden a la ONPE (como organismo encargado de la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales) de las competencias jurisdiccionales que corresponden al JNE (como organismo encargado de impartir justicia en materia electoral).

trascendencia de los partidos políticos, otorgándoseles un grado de institucionalidad del que antes carecían, por lo que los convierte en base y sustento del sistema democrático.

En relación con los fines y objetivos de los partidos políticos, en realidad se ha optado por un listado genérico de nueve literales. Entre dichos objetivos y fines se encuentran la defensa del sistema democrático, la contribución a la paz de los partidos, la formulación de ideas y planes, la representación de la voluntad de los ciudadanos, la contribución en la educación y participación política, la participación en los procesos electorales, la contribución a la gobernabilidad del país, así como la realización de actividades de cooperación y proyección social.

Sin embargo, la definición conceptual que desarrolla la ley pareciera colisionar con lo dispuesto por la Constitución. A diferencia de la carta de 1979, en la que se dedicaban cuatro artículos al tratamiento de los partidos políticos, la vigente de 1993 sólo se refiere a los partidos políticos en el artículo 35, en la que se incluye como término confuso y genérico el de *organizaciones políticas*, además de los términos partidos políticos, movimientos y alianzas. Cabe referir al respecto que los llamados *movimientos* constituyen una imprecisión que más que aclarar, confunde. En cuanto a las alianzas, se supone que son entre partidos o movimientos, resultando en todo caso innecesario colocarlas como si fueran distintas a los anteriores.

Vale la pena recordar al respecto que, tal como lo referimos anteriormente, la Constitución de 1993 se elaboró al poco tiempo del golpe de Estado encabezado por Fujimori, que tuvo entre sus líneas discursivas más recurrentes el ataque a los partidos políticos. Quizá ello explique el único artículo genérico.

Ahora bien, no obstante haber sido elaborada en otro contexto político, la Ley de Partidos Políticos tiene como marco lo dispuesto por la vigente carta de 1993, es decir, tiene el límite de definición antes comentado. Sin embargo, a partir de una adecuada interpretación de las normas constitucionales, propone no una ley de *organizaciones políticas*, sino de *partidos políticos*. Por ello, en su artículo 1o. señala que éstos expresan el pluralismo democrático y que “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 la base del sistema democrático”. Por lo demás, la Ley señala, de manera

restrictiva, que se reserva la denominación “partido” a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. La Constitución de 1993 ya señalaba, por su parte, que la inscripción de los partidos políticos se realizaba en el registro correspondiente. De otro lado, la ley reconoce a los partidos personería jurídica de derecho privado.

## 2. Constitución de los partidos políticos

La constitución de los partidos políticos está normada de manera rigurosa. De esta forma, la ley se constituye en la primera barrera de acceso y, por tanto, contiene una función *reductiva* indirecta en el número de partidos en el sistema que, sin embargo, no operó, pues a septiembre de 2005 ya se habían inscrito 29 organizaciones políticas en la OROP. Las razones las veremos más adelante.

Si bien los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la Ley de Partidos Políticos se deben inscribir, en un solo acto, en la OROP, que se ha formado en el JNE.<sup>7</sup> Por lo tanto, la inscripción le otorga el nacimiento legal en virtud del cual obtienen derechos y deberes derivados de la ley. Es más, de conformidad con el artículo 4o. de la Ley, en tanto el partido político mantenga su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, no es necesaria ninguna adicional para efectos de la realización de actos civiles o mercantiles, cualquiera sea su naturaleza. Este registro tiene un carácter público y está abierto permanentemente, excepto los seis meses anteriores y tres posteriores al proceso electoral.<sup>8</sup>

Por otra parte, resulta importante mencionar que, de acuerdo a esta Ley, la OROP, como bien señala su nombre, ya no es solamente de partidos políticos sino en general de organizaciones políticas, término éste

<sup>7</sup> En las versiones anteriores a la ley, este registro de partidos políticos se encontraba a cargo de la ONPE, pues se trataba de una función de la administración electoral. Sin embargo, esto colisionaba con el artículo 178, inciso 2, de la Constitución, que dispone que compete al JNE mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas. Por lo tanto, para que esta competencia administrativa deje de ser del JNE se requerirá necesariamente de una reforma constitucional.

<sup>8</sup> Resulta importante referir que a lo largo de la ley se utilizan diferentes términos para señalar el día de las elecciones. Por ejemplo, en este caso se habla de proceso electoral. Sin embargo, esta definición resulta incorrecta debido a que el proceso electoral no es una fecha sino un conjunto de fechas, lo que lleva a confusión.

que ha sido acuñado en la Constitución de 1993 y que debilita el sentido inicial de una ley que pretendía ser exclusiva para partidos políticos.

#### V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ALCANCE NACIONAL

Si bien anteriormente las llamadas organizaciones políticas se inscribían centrandó sus requisitos en la presentación de firmas de adhesión de ciudadanos que se encontraban en el padrón electoral, siendo aquél un requisito fundamental y casi único, con la Ley de Partidos Políticos esto cambia.<sup>9</sup> Los requisitos contemplados en la ley son seis: acta de fundación del partido político; relación de adherentes en un número no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones; presentación de comités partidarios; presentación del estatuto; la designación de personeros legales, y designación de representantes.<sup>10</sup>

En realidad, estos requisitos contienen una serie de exigencias que los partidos deben cumplir. De esta manera, en el *acta de fundación* debe constar el ideario que contenga los principios, los objetivos y la visión que el partido tiene del país. Tiene que constar, además, la relación de los órganos directivos y de los miembros que lo conforman, la denominación y el símbolo partidario,<sup>11</sup> así como el domicilio legal.

Un cambio sustantivo de la Ley de Partidos Políticos es el relativo a la verificación de *firmas de adherentes*. Éstas y sus respectivos documentos de identidad deben ser presentados ahora ante la OROP del JNE, en los formularios que proporciona la ONPE, siendo ésta quien se encarga de

<sup>9</sup> Para las elecciones de 1978, se solicitó 40 mil firmas. En 1984 se modifica la ley para exigir 100 mil firmas. Luego de las elecciones de 1995, el requisito cambia: de ser un número absoluto se establece un porcentaje. Así, se exigió el 4% del padrón electoral, esto es, casi medio millón de electores.

<sup>10</sup> Cabe señalar que en las versiones anteriores, tanto del dictamen como del proyecto, se encontraba el requisito, que fue posteriormente retirado, que obligaba a la presentación de una declaración jurada suscrita por los fundadores, donde constaba la adhesión, el respeto y la contribución al fortalecimiento del sistema democrático.

<sup>11</sup> Éstos tienen una serie de prohibiciones, como que no existan denominaciones iguales o semejantes o que induzcan a confusión. Tampoco está permitido el nombre de personas naturales o jurídicas o lesivas a nombres e instituciones, o a una denominación geográfica como único calificativo, símbolos nacionales o marcas registradas, o imágenes y figuras que correspondan a personas naturales o jurídicas.

emitir la constancia de la verificación respectiva. Éste es un cambio importante, pues la verificación de firmas de adherentes estaba en manos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Con la Ley de Partidos Políticos esta función regresa a la ONPE.<sup>12</sup> Pero el cambio mayor se realizó en relación con el universo contemplado del porcentaje exigido para la presentación de firmas de adherentes. En muchas leyes electorales se colocaba al padrón electoral como el universo de referencia, tanto para la recolección de firmas como para revocar a una autoridad municipal o regional. La crítica radicaba en que el padrón electoral no permitía dar un número referencial justo, pues generalmente señala una cantidad mayor a la existente, dado que la depuración no se hace con la premura y eficiencia que se requiere.

El RENIEC, pese a sus esfuerzos, depende del envío de las bajas de muchos órganos públicos que no lo hacen debida ni oportunamente. De esta manera, se señaló que el establecimiento del 1% debía hacerse en relación con otro universo, siendo el más seguro el número de electores que efectivamente se hicieron presentes en la última elección general.

Por otro lado, antes de esta ley, cualquier promotor podía comprar los formatos para la inscripción de un partido y contaba hasta con los cinco años que van entre el inicio y el final de un periodo presidencial y parlamentario, reservando incluso el nombre. Ahora la ley restringe el plazo. De acuerdo con el artículo 5o., los partidos políticos tienen un plazo de un año, contado a partir de la adquisición de los formularios, para la recolección de firmas y la presentación de la solicitud de inscripción ante el JNE. Ésta es una medida que hace más exigentes los requisitos de inscripción.

Pero es en el artículo 8o., referido a la presentación de *comités partidarios de afiliados*, donde se podría afirmar que se concentra el requisito más exigente. La Ley de Partidos Políticos hace un deslinde entre los términos adherente y afiliado, que normalmente han sido usados de forma

<sup>12</sup> En 1997 hubo una contienda de competencia ante el Tribunal Constitucional entre RENIEC y ONPE. El Tribunal Constitucional señaló que a quien le corresponde la función de verificación de firmas de adherentes es a la ONPE. Así lo hizo hasta el 2000, cuando con motivo de la falsificación de firmas de adherentes de la agrupación política Perú 2000, en la que estuvo involucrado personal de la ONPE de aquel entonces, se modifica la ley, pasando esta función al RENIEC, quien la tuvo hasta la Ley de Partidos Políticos. Los proyectos y las leyes aprobadas, como la Ley de Incentivos de Creación de Regiones, devuelven a la ONPE dicha función.

indistinta. Se entiende por adherente al ciudadano que apoya la inscripción del partido, movimiento político u organización política de alcance local, indicando su firma y el número del documento nacional de identidad en los planillones. En cambio, afiliado es el militante con derechos y deberes partidarios.

Los comités partidarios son, a final de cuentas, el requisito organizativo que fundamenta la existencia de la agrupación política. El artículo 8o. hace referencia a que, entre los requisitos, deben presentarse actas de constitución de comités de partidos en un tercio de las provincias del país —es decir, 65 de las 194—, ubicadas por lo menos en las dos terceras partes de los departamentos, es decir, en 17 de los 25 departamentos. Actas que deben ser suscritas por al menos 50 afiliados debidamente identificados. En consecuencia, un partido político requiere como mínimo 3,250 afiliados. Éste es un hecho fundamental, no sólo porque ya determina un mínimo de afiliados de un partido, situación que ninguna ley electoral anterior contemplaba, sino que éstos deben estar distribuidos territorialmente en casi todo el país. Por lo demás, esta relación de afiliados pasa a ser un listado público, pues constituye el *padrón partidario*, siendo los únicos que tendrán derechos y obligaciones en la organización política.

Por su parte, el *estatuto* es otro de los nuevos requisitos estipulados por la ley. En él se debe normar la vida interna del partido político y es, con base en la transparencia en la información, un documento público que se mostrará a través de Internet. Si bien cada partido tiene libertad de elaborar su propio estatuto, deben estar presentes: la denominación y símbolo partidario; la descripción de la estructura interna; la existencia de por lo menos un órgano deliberativo en donde estén presentes todos los afiliados; los requisitos de afiliación; los requisitos para tomar las decisiones internas al interior de la organización política; el órgano máximo, que debe estar constituido por una Asamblea General; las normas de disciplina; las sanciones y los recursos de impugnación; el régimen patrimonial y financiero; la regulación de la designación de representantes legales y la del tesorero, y las disposiciones relativas a la disolución del partido. El partido político está obligado a entregar una vez al año el padrón de afiliados actualizado a la OROP para su publicación en su página electrónica.

Como se observa, los requisitos para la inscripción de partidos políticos resultan ser exigentes. Sin embargo, un balance de lo ocurrido hasta septiembre de 2005 muestra una situación distinta a la esperada. Al momento de promulgarse la Ley de Partidos Políticos, tenían inscripción vigente 24 organizaciones políticas, que tuvieron la posibilidad de adecuarse a la ley presentando ante la OROP la documentación exigida en el artículo 5o., salvo el literal *b*, que exigía la presentación del 1% de firmas de adherentes, para lo que tuvieron un plazo de quince meses. Finalizado el plazo, todas las organizaciones cumplieron con estas exigencias, agregándosele cinco organizaciones más. Un hecho de esta naturaleza llamó la atención.<sup>13</sup>

Como toda inscripción, el artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos exige de un periodo y un proceso de tacha contra la solicitud de inscripción. Para tal efecto, lo interesante de este artículo es que se debe publicar dicha inscripción en la página Web de la OROP, además de un resumen en el *Diario Oficial El Peruano*. En dicho resumen deberá constar la denominación y símbolo del partido, y el nombre de sus fundadores, dirigentes, apoderados, personeros y representantes legales.

Cabe mencionar al respecto que no quedó claro si debía entenderse por solicitud de inscripción únicamente aquel documento corto en el cual se pide la inscripción del partido, o si, por el contrario, debe entenderse que tiene que estar acompañada del conjunto de la documentación que la sus-

<sup>13</sup> Al respecto, se difundieron denuncias en los medios de comunicación sobre supuestas inscripciones de comités partidarios con irregularidades. El fraccionamiento de la representación partidaria peruana, si bien podía responder a una realidad de serios problemas para agregar y sistematizar demandas e intereses sociales de parte de los partidos políticos, parecía tener raíces también en algo más simple: la falsificación de supuestos comités partidarios. Según las denuncias periodísticas, varias agrupaciones políticas consiguieron su inscripción falsificando actas de fundación, con nombres fraguados y apelando a otros métodos ilegales. Todo parecía indicar que la OROP del JNE no había cumplido con verificar —con todos los métodos y recursos disponibles— de manera rigurosa la documentación que le presentaron los 29 partidos que habían alcanzado su inscripción. El JNE respondió que había cumplido con la ley y no podía hacer nada más que lo que ésta exigía. Añadió, por otro lado, que se trataba de una campaña para desprestigiarlo. Sin embargo, no se daba respuesta al alto número de organizaciones políticas inscritas en la OROP que contravenían los supuestos de la realidad política peruana. Si existían indicios de irregularidades debieron ser investigados. Sin embargo, no se hizo, con lo que el proceso electoral presidencial y parlamentario se encaminaba con un tema no esclarecido y peligroso para el futuro.

tenta. De acuerdo con lo establecido por el artículo 5o., la solicitud de registro se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada, como ya se ha dicho, por el acta de fundación, la relación de adherentes, los comités partidarios, el estatuto, y la designación de personeros y representantes legales.

Esta necesidad de determinar si se trata de la solicitud que debe adjuntar toda la documentación o si simplemente se trata del documento de solicitud, resulta importante, pues la tacha debe presentarse dentro de los cinco días posteriores a la publicación y se realizaría sobre la base de lo publicado en el *Diario Oficial El Peruano*. Y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la ley, dicha publicación lo único que hace es constar, de manera resumida, la denominación y símbolo del partido, y el nombre de sus fundadores, dirigentes, apoderados, personeros y representantes legales. En consecuencia, de ser así, no estarían sujetas a tacha, por ejemplo, el acta de fundación —que a su vez contiene la relación de adherentes o el acta de constitución de comités partidarios— o el estatuto. Aquí la ley ha dejado un vacío que puede crear problemas más adelante (artículo 10).

Como efectos de la inscripción, en el artículo 11, se otorga al partido político personería jurídica. Por su parte, el artículo 12 establece que no se requiere de autorización previa para la apertura y funcionamiento de locales partidarios, disponiendo asimismo que la OROP publica en su página electrónica el domicilio legal de cada partido político. El caso del local partidario fue un tema en las denuncias periodísticas de supuestas irregularidades en la inscripción, pero según el JNE la ley no obliga a que los comités partidarios tengan locales.

#### VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE ALCANCE REGIONAL Y LOCAL

Un tema ya referido que se encuentra consagrado de manera singular en la ley ha sido todo lo referente a las organizaciones que no son de carácter nacional. La Constitución señala en el artículo 35, ubicado en el capítulo correspondiente a los derechos y deberes políticos, que quienes canalizan la participación política son las organizaciones políticas como los partidos políticos, los movimientos o las alianzas. De esta manera se

abrió el abanico de posibilidades, allí donde antes solamente existían los partidos políticos. Así, la Ley de Partidos Políticos tenía que señalar dentro de su articulado aquellos correspondientes a los partidos que no son de alcance nacional.

Tanto en el proyecto de ley como en el dictamen se incluyó un artículo cuyo título se refería a las *listas independientes*. Sin embargo, a lo largo del debate se señaló que justamente el término *independiente* había sido usado por el fujimorismo contra los partidos políticos. El independentismo pasó a ser el término que concentraba todo un periodo y una época de lucha contra los partidos políticos. No sólo era un término que encaminaba a la imprecisión y confusión, sino que la ley tenía un propósito reivindicativo para los partidos políticos. Finalmente, en la Ley de Partidos Políticos aparece de una manera totalmente distinta a los proyectos anteriores. Así, se consagra en el título III la “Constitución y reconocimiento de los movimientos y de las organizaciones políticas de alcance local”. De allí se parte de una solución ingeniosa: se impide la existencia de partidos regionales, pero como la Constitución señala la existencia de *movimientos*, la Ley de Partidos Políticos precisa que son aquellas organizaciones que tienen un alcance regional o departamental. Asimismo, la ley prevé la existencia de *organizaciones políticas locales*, es decir, de aquellas que tienen alcance provincial o distrital. Los movimientos de alcance regional o departamental pueden participar en elecciones regionales o municipales, y las organizaciones políticas de alcance local, lo pueden hacer en elecciones municipales, provinciales y distritales.

Para ello tienen que escribirse en la OROP, la que abrirá un registro especial. La ley precisa que tanto las organizaciones de alcance regional como las de alcance local tienen que cumplir, al igual que los partidos, con presentar el 1% de firmas de ciudadanos que se adhieren a esa lista y el número de sus documentos de identidad en la circunscripción en donde desean competir. En el caso de las organizaciones de alcance regional o departamental, deben, además, presentar actas de constitución de comités en la mitad más uno de las provincias, y en el caso de organizaciones locales, en la mitad más uno de los distritos. En el caso de una organización local que participa a nivel distrital, deberá presentar un comité partidario en aquel distrito donde compite. Estas actas no constituyen un mero formalismo, sino que deben estar suscritas por no menos de 50 adherentes debidamente identificados. Sin embargo, a diferencia de los partidos políticos, en el caso de las organizaciones políticas de alcance lo-

cal, concluido el proceso se procede a la cancelación de oficio del registro respectivo. La ley no señala nada en relación con los movimientos de alcance regional. En principio, ante la ausencia de regulación explícita, éstas mantendrían su inscripción.

De todo lo anterior se colige lo siguiente. Si bien es cierto que la Ley de Partidos Políticos no se circunscribe a normar la vida de los partidos políticos de alcance nacional, ha tenido que hacerlo, porque así lo señala la Constitución, con otro tipo de organizaciones no llamadas partidos políticos, pero haciendo más exigente su inscripción, pues antes tenían como único requisito la presentación de las firmas de adherentes. Si bien el porcentaje ha bajado del 2.5% del padrón al 1% de adherentes con relación a los electores que se presentaron en la última elección nacional, este requisito no constituye lo central de la inscripción. Por ejemplo, en el caso de la candidatura a la alcaldía de Lima se requerirán aproximadamente 20 comités con 50 afiliados; es decir, al menos 1,000 afiliados. En conclusión, el artículo 17 de la ley aspira a cumplir una función *reductora* en el número de partidos políticos.

#### *Condición de afiliado a los partidos políticos*

Un título particular de la ley es el IV, que trata sobre la condición de afiliado, a quien se define como ciudadano con derecho al sufragio, es decir, mayores de 18 años, no solamente para fines de candidaturas, sino también para la pertenencia a los comités partidarios. Los jóvenes menores de 18 años quedan al margen del reconocimiento que la ley propone.

Un elemento de transparencia y de control sobre los partidos políticos es que el padrón de afiliados que entrega el partido político a la OROP será publicado en la página electrónica de éste y lo renovará una vez por año. Se ha intentado de esta manera poner fin al simple formalismo que se practicaba en muchas organizaciones políticas, que presentaban listas de afiliados que en realidad no lo eran. Ahora, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el afiliado no sólo ostenta derechos y deberes sino que forma parte de un padrón electoral, que es referente para una serie de actividades y decisiones que tiene que llevar adelante un partido.

Finalmente, la ley impide que se pueda candidatear por más de una lista. Quien desee hacerlo tiene que renunciar a su organización cinco meses antes del cierre de la inscripción de candidaturas, esto es, siete meses antes a la fecha de la elección.

TABLA 1. CATEGORÍAS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

	<i>Partidos políticos</i>	<i>Movimientos</i>	<i>Organizaciones de alcance local</i>
Alcance	Nacional	Regional o “ <i>departamental</i> ”	Provincial y distrital
Participación política	Todo tipo de elección	Elecciones regionales y municipales	Elecciones municipales
Órgano ante el que se inscriben	Registro de Organizaciones Políticas (ROP)	Registro Especial (adscrito al ROP)	Registro Especial (adscrito al ROP)
Requisitos para su constitución	<p>a) Acta de fundación</p> <p>b) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional (con firmas verificadas).</p> <p>c) Actas de constitución de comités partidarios en por lo menos, 1/3 de provincias del país, ubicadas en al menos las 2/3 partes de los departamentos.</p> <p>d) Estatuto del partido</p> <p>e) Designación de personeros legales, titulares y alternos.</p> <p>f) Designación de uno o más representantes legales del partido.</p>	<p>a) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional <i>dentro de la circunscripción</i>.</p> <p>— Desarrolle actividades.</p> <p>— Pretenda presentar candidatos.</p> <p>b) Actas de Constitución de comité partidario en la mitad más 1 del número de provincias.</p>	<p>a) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional <i>dentro de la circunscripción</i>.</p> <p>— Desarrolle actividades.</p> <p>— Pretenda presentar candidatos.</p> <p>b) Actas de constitución de comités partidarios en la mitad más 1 del total de distritos; (provincial) y un comité partidario en el distrito (distrital).</p>
Plazo para la inscripción	<p>— 180 días (6 meses) anteriores a la fecha de la elección).</p> <p>— Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral.</p>	<p>— 210 días anteriores a la fecha de la elección.</p> <p>— Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral.</p>	<p>— 210 días anteriores a la fecha de la elección.</p> <p>— Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral.</p>

TABLA 1. CATEGORÍAS DE LAS ORGANIZACIONES  
POLÍTICAS (continuación)

	<i>Partidos políticos</i>	<i>Movimientos</i>	<i>Organizaciones de alcance local</i>
Concluido el proceso electoral	Mantiene su registro, salvo que no alcance el umbral o no obtenga la representación parlamentaria que prevé la ley	Mantiene su registro	Cancelación automática de oficio

## VII. DEMOCRACIA INTERNA

El título V de la Ley de Partidos Políticos está dedicado a la democracia interna. Forma parte de los articulados más demandados, pues las críticas más frecuentes a los partidos políticos eran en relación con su vida interna. Es decir, que los partidos tengan una vida interna sometida a la decisión y participación de sus miembros. Esto es lo que se busca lograr con este título al señalar que se debe utilizar el mecanismo de elección interna, tanto de las autoridades como de los candidatos de los partidos en todos los niveles.

Si bien es cierto que hay aspectos de la ley que pueden calificarse de reglamentaristas, también es verdad que el estatuto —documento elaborado por el propio partido— adquiere un nivel normativo fundamental, pues en él se establece y regula todo lo concerniente a la democracia interna. Un aspecto que señala la ley es que la elección de las autoridades y candidatos a cargos públicos de elección popular la debe realizar el órgano electoral central del partido, que debe estar conformado por un mínimo de tres miembros y que cuenta con órganos descentralizados colegiados que funcionan en los comités partidarios provinciales. En consecuencia, se está refiriendo la ley a un mínimo de 65 órganos electorales descentralizados. El órgano electoral tiene a su cargo la realización de todas las etapas del proceso electoral. Como éste ha sido un punto débil de los partidos políticos, dado que las elecciones internas —cuando las había— se realizaban de manera artesanal y carecían muchas veces de legitimidad, el artículo 21 de la ley establece que los partidos políticos podrán contar con el apoyo y la asistencia técnica de la ONPE en el pla-

neamiento del proceso y cronograma, elaboración del padrón, la inscripción de candidatos, la elaboración de material, la publicidad electoral, la conformación de la mesa receptora de votos, el acta de votación, el escrutinio, la entrega de resultados, la resolución de impugnaciones y la proclamación de resultados. Se señala que la ONPE debe emitir informes sobre el desarrollo del proceso, y en caso de constatar irregularidades, debe notificar al órgano electoral central del partido para que éstas se subsanen.

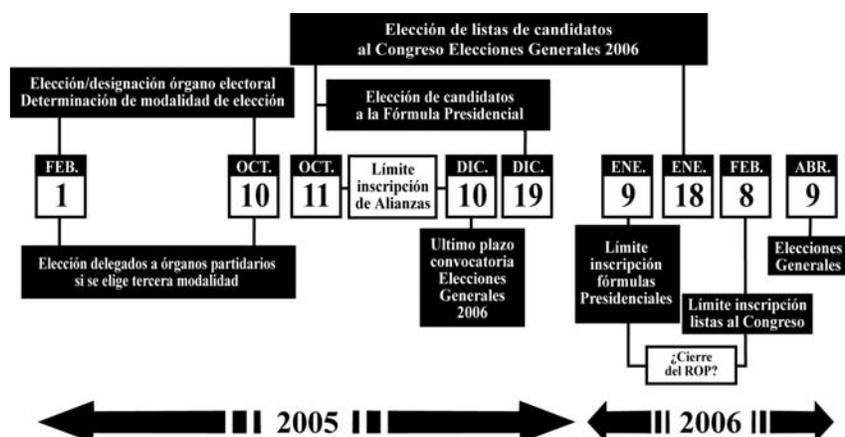
Es decir, la participación de la ONPE no consiste en la observación, supervisión o fiscalización del desarrollo del proceso, sino en asistir y apoyar técnicamente al órgano central en cada una de las etapas. Por lo demás, su participación no es obligatoria sino a pedido de la organización política. Este hecho no es solamente nuevo, sino que también permite subrayar la legitimidad del órgano electoral, que a través de la ley tiene un nivel de vínculo con la democracia interna de los partidos.

Asimismo, la ley exige una *renovación* de autoridades partidarias que debe hacerse cada cuatro años. En el cronograma electoral, la ley señalaba que los partidos deberían realizar *elecciones internas* para elegir a sus candidatos a puestos de representación entre los 210 y 180 días anteriores a la fecha de la elección. Por ejemplo, entre septiembre y octubre de 2005 para los que postulaban para las elecciones de 2006. El artículo 23 dispone que quienes están *sujetos a la elección* interna son los cargos a postulación para la Presidencia y dos Vicepresidencias de la República; los candidatos al Congreso; los candidatos a la presidencia, vicepresidencia y consejeros de los gobiernos regionales; los alcaldes y regidores de los concejos municipales y cualquier otro que disponga el estatuto del partido. En la práctica, nos encontramos frente a un número muy alto de cargos —14,369— sujetos a una elección al interior de un partido político. Para el caso de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, se trata de una pequeña lista de tres, pero los representantes al Congreso son 120. En total, 123 cargos que deben someter los partidos políticos inscritos.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Con mayor razón si se tiene en cuenta que en noviembre de 2006 se realizarán elecciones municipales y regionales en las que se disputan los cargos de presidente, vicepresidente y consejeros regionales, además de alcaldes y regidores de los concejos municipales. En total, 14,246 cargos. Es decir, entre abril y mayo de 2006 los partidos, así como las listas de alcance regional y local, deben desarrollar procesos electorales internos bastante complejos. El problema que debe tenerse en consideración es que en abril de

La *modalidad de la elección* es importante, y de conformidad con el artículo 24 de la ley la decide el órgano máximo del partido, es decir, la asamblea general de sus miembros o representantes. La ley estima que cuando menos las cuatro quintas partes del total de candidatos, tanto del Congreso como consejeros regionales o regidores, deben ser elegidos bajo alguna de las siguientes modalidades: elección universal, libre, voluntaria, igual, directa y secreta de los afiliados y ciudadanos no afiliados, es decir, una suerte de primarias; o la elección universal, libre, igual, voluntaria, directa y secreta de los afiliados, es decir una típica elección interna partidaria; o la elección a través de los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto. En esta última modalidad, sin embargo, los delegados deben elegirse por el voto libre, igual y secreto de los afiliados, conforme lo señale el estatuto.

#### CRONOGRAMA DE LAS ELECCIONES GENERALES 2006



Fuente: Página Web de la ONPE.

2006 se estará realizando la primera vuelta electoral presidencial y elecciones para el Congreso, y a fines de mayo la probable segunda vuelta.

La ley señala que hasta la quinta parte del total de número de candidatos, salvo para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, pueden ser designados directamente por el órgano partidario que disponga el estatuto, siendo esta facultad indelegable. Por lo tanto, el estatuto tiene discrecionalidad para señalar qué órgano del partido debe tener esa facultad. Puede ser la secretaría general, la presidencia o un órgano colegiado. La crítica que se hace a este artículo es que en los partidos altamente personalizados, el líder puede manejar la confección de las listas y evadir la voluntad de los afiliados. En el caso de elección de autoridades del partido, ésta se realizará conforme a lo que disponga el estatuto y de acuerdo al órgano máximo del partido, que como hemos visto es la asamblea general de sus miembros o sus representantes.

En la práctica, las elecciones internas constituyen un serio problema para los partidos políticos. La fragilidad constitutiva, en medio de un contexto de alta desaprobación hacia los partidos políticos, llevó a éstos a modificar la Ley de Partidos Políticos. Así, el Congreso de la República aprobó la Ley 28581 en su sesión del 22 de junio de 2005. La modificatoria, sin embargo, desnaturalizó el concepto del orden y exigencia que contenía la ley. Esto se manifestaba en que los partidos políticos debían primero decidir si competían solos o establecían alianzas o coaliciones. Después de la fecha límite desarrollaban elecciones internas. De esta manera, el 10 de octubre, medio año antes, los electores conocían exactamente quiénes estaban legalmente aptos para inscribir sus candidaturas. El único escenario distinto sería si alguno no se inscribe, con lo que podía haber menos candidatos inscritos, pero nunca más del número que nacía de las elecciones internas. Esta medida tenía también el propósito de reducir el espacio de los *outsiders*, ya que éstos requieren tiempos cortos de exposición y no los seis meses que contemplaba la ley. En virtud de la modificación, los partidos políticos realizarían sus elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular entre los 180 días anteriores de la fecha de elección y los 21 días anteriores al plazo para la inscripción de candidatos, tal como lo muestra el gráfico anterior. Se aplaza la elección del candidato presidencial del 10 de octubre al 19 de diciembre y la de los congresistas del 10 de octubre al 18 de enero; es decir, cerca del límite de la inscripción oficial. Se hace lo propio con la fecha límite para la constitución de alianzas o coaliciones partidarias, desplazando la fecha límite del 10 de octubre al 10 de diciembre. En consecuencia, se trastoca las fechas, se confunden entre ellas y se acercan a

los plazos de inscripción, con lo que se perdió todo lo avanzado en materia de orden de cronograma, que garantizaba claridad y transparencia en los procesos previos por parte de los partidos políticos.

#### VIII. TRATAMIENTO DE LA CUOTA DE GÉNERO

Finalmente, en relación con la cuota de género, la legislación esquivó el término para señalar más bien que se trata de *participación de hombres y mujeres*. La ley establece que para la elección de autoridades, así como candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos. No se estipula, sin embargo, ninguna alternancia. Se repite lo que ya se encuentra normado en la Ley Orgánica de Elecciones y las leyes de elecciones regionales y municipales; lo único nuevo es lo referente a la cuota para elegir autoridades de los partidos. Sin embargo, no existen en la Ley de Partidos Políticos sanciones por el incumplimiento de la cuota de género, particularmente en el caso de la elección de las autoridades del partido. Más bien, la inscripción de las listas puede ser anulada por el JNE si no presentan el porcentaje mínimo señalado por la ley electoral.

#### IX. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS

Después de la cuota de género, el método se fue extendiendo a otros casos, no siempre con éxito. Es así que no existe ninguna regulación de cuotas para el caso de la juventud. En el caso de los grupos étnicos, existe un tratamiento en las leyes de elecciones municipales y regionales, mas no en la Ley de Partidos Políticos. En aquéllas se estipula que las listas de candidatos deben incluir al menos el 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios.

#### X. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Otro aspecto importante en la ley es el referente al financiamiento de los partidos políticos, el que se encuentra normado en el título VI. En el Perú se reconoce el financiamiento público y privado.

### 1. *El financiamiento público*

El financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29, al destinar el Estado el 0.1% de la unidad impositiva tributaria (UIT) por cada voto emitido para el Congreso en la última elección general. Para el 2004, la UIT es de 3,200 nuevos soles. Por lo tanto, si en la última elección general de 2001 hubo 9,305,950 votos para todos los partidos políticos, el financiamiento público llegaría a 29,779,040 nuevos soles, equivalente a 8,508,297 dólares. Éste debe ser entregado a razón de un quinto por año. Es decir, casi 6 millones de soles anuales (equivalente a 1 millón 700 mil dólares). Este financiamiento público directo se otorgaría con cargo al presupuesto general de la república, y los fondos deberán ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación, así como para los gastos de funcionamiento ordinario.

El financiamiento público directo se debe gastar en el quinquenio posterior a la elección general. Por ejemplo, haciendo un ejercicio de simulación, los partidos en su conjunto habrían recibido este año 5,955,808 nuevos soles. Para la distribución de este financiamiento público directo, el 40% se entrega en partes iguales a los partidos que obtienen representación parlamentaria, el otro 60% restante se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por el partido en la elección de representantes al Congreso.

Sin embargo, y debido a una discusión pública, el articulado anterior se convirtió en polémico, por lo que en la tercera disposición transitoria de la ley se dispuso que la distribución de los fondos públicos se aplicaría a partir de enero de 2007 y de manera progresiva de acuerdo con las previsiones presupuestales. Es decir, el financiamiento público no necesariamente va a tener una aplicación inmediata posterior a la elección general de 2006.

### 2. *El financiamiento privado*

De otro lado, lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero sin ninguna regulación. La Ley de Partidos Políticos señala en su artículo 30 que son recursos privados las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimien-

tos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. En relación con los ingresos por actividades, éstos no deberán exceder de 30 UIT al año en el caso en que no se pueda identificar a los aportantes, eso significaba 96 mil nuevos soles para el 2004. Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto, en este caso 60 UIT al año; es decir, una sola persona podría aportar hasta 192 mil nuevos soles. Cabe mencionar que los ingresos provenientes de cualquier fuente deben estar registrados en los libros de contabilidad.

Por su parte, los aportes prohibidos se han reducido a tres: no pueden recibir aportes de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa, y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31 de la ley aparece una variación en relación con el proyecto. Los candidatos podrán recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial recibir donaciones directas por un equivalente a 192 mil nuevos soles. Se presume que los aportes no declarados son de fuente prohibida.

La recepción de todos los fondos partidarios es de competencia exclusiva del tesorero, quien es designado, de acuerdo con lo señalado por el estatuto, junto con el suplente. En realidad, el tesorero debe abrir las cuentas en el sistema financiero nacional. Asimismo, el régimen tributario aplicable a los partidos es el que la ley establece para las asociaciones. Nada de esto se exigía a los partidos antes de la ley, por lo que esta nueva situación exige formalización a muchos partidos que vivían exactamente de lo contrario, es decir en la informalidad.

### *3. El control y las sanciones*

En cuanto a la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos, si bien es cierto que el estatuto debe pre-

ver un sistema de control interno, en el caso de la verificación del control externo éste le compete a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) que está adscrita a la ONPE.

De conformidad con lo establecido por el artículo 34, los partidos políticos deberán presentar un informe financiero a los seis meses después de concluido el ejercicio anual.

Por otro lado, la GSFP puede requerir a los partidos y organizaciones para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30.<sup>15</sup> En un plazo de ocho meses contados desde la recepción de la documentación, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto por la ley y podrá aplicar las sanciones respectivas.

En cuanto a las sanciones, de acuerdo con el artículo 36, las aplica el jefe nacional de la ONPE, previo informe de la GSFP. Hay tres tipos de sanciones. Una es la pérdida del financiamiento público cuando el partido no cumple con presentar la contabilidad detallada. Otra es una multa que debe ser mayor de 10 y no menor de 50 veces el monto de la contribución si ésta fuera de fuente prohibida, y que la información haya sido omitida o adulterada por el partido. Finalmente, una multa que debe ser mayor a 10 y menor de 30 veces el monto cuando se acredite la existencia de contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a los topes establecidos en el artículo 30. Estas resoluciones de la ONPE pueden ser impugnadas dentro de los cinco días hábiles siguientes ante el JNE.

Finalmente, la publicidad de la contabilidad es poco exigente. Sólo se señala que los partidos deben llevar libros de contabilidad —como no podría ser de otra manera— y que éstos deben ser conservados hasta diez años después de realizadas las actividades. Sin embargo, en las versiones anteriores se señalaba que la información debía ser difundida a través de una página Web por la GSFP. La transparencia que se buscaba no es recogida por la ley.

<sup>15</sup> Dicho artículo se refiere al financiamiento privado, es decir, los aportes y cuotas de los afiliados, las actividades propias de los partidos, los ingresos procedentes de otras aportaciones, los créditos, legados, los préstamos, así como las personas naturales o jurídicas que han aportado al partido político.

TABLA 2. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>Privado</i>	<i>Público</i>	
	<i>Directo</i>	<i>Indirecto</i>
a) Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados. b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. c) Anónimos. d) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley. e) Los créditos que concierten. f) Los legados que reciban. g) Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.	Presupuesto de la República.	Medios de comunicación privados: porcentaje del canon.
	Recibido por PP que obtienen representación en el Congreso.	Recibido por partidos políticos.
— Hasta 30 UIT de aportes anónimos. — Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica.	0.1% de UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.	a) Franja electoral: acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado. b) Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado.

TABLA 2. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
(continuación)

<i>Privado</i>	<i>Público</i>	
	<i>Directo</i>	<i>Indirecto</i>
<p>Se establecen fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permite fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía.</p> <p>Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido.</p>	<p>Destino:</p> <p>a) Formación y capacitación.</p> <p>b) Investigación.</p> <p>c) Gastos de funcionamiento ordinario.</p>	<p>Destino:</p> <p>Publicidad de sus propuestas, planes.</p>
	<p>Periodo de distribución:</p> <p>Quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año.</p>	<p>Franja electoral: desde los 30 días hasta los 2 días anteriores a la realización de elecciones generales.</p>
	<p>Proporción:</p> <p>— 40% forma igualitaria entre todos.</p> <p>— 60% forma proporcional a los votos obtenidos.</p>	<p>Proporción:</p> <p>— La mitad del tiempo total disponible: igualitaria entre todos partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso.</p> <p>— La otra mitad: proporcional a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso. Un partido político nuevo recibirá igual que el partido político que obtuvo la menor asignación.</p>

#### 4. *El acceso a los medios de comunicación*

Dentro del mismo título tenemos aquello concerniente al financiamiento público indirecto, referido al acceso a los medios de comunicación. El artículo 37 trata sobre la franja electoral, que es un mecanismo que permite que en elecciones generales los partidos políticos tengan acceso gratuito a los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del Estado entre los 30 y hasta los 2 días previos a la realización de las elecciones. Es decir, que en una determinada hora todos los canales comprometidos deben emitir, de manera simultánea, los espacios de los partidos. Esa es la idea de una franja electoral.

Por su parte, el Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso de espectro radioeléctrico o electromagnético. Señala también este precepto que el Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de estos espacios. Pues bien, ¿cuál es la duración y frecuencia de esta franja? En realidad, la franja electoral se emite diferenciadamente en tres momentos, bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral, es de 10 minutos diarios; entre los 14 y 6 días anteriores al acto, es de 20 minutos; y entre los 5 y 2 días, de 30 minutos. La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total en forma equitativa, y la otra mitad en proporción a la representación en el Congreso. Es la GSFP la que determina el tiempo disponible y tiene que reglamentarlo. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al del partido al que se le ha asignado el menor tiempo. Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

En cuanto a la publicidad contratada, la ley señala que las tarifas no pueden ser superiores a los promedios efectivamente cobrados para el caso de la difusión de publicidad comercial. Dicha tarifa debe ser informada a la GSFP dos días después de la convocatoria de elecciones. Esta publicidad contratada también tiene una duración de frecuencia entre los 60 y los 10 días previos al acto electoral. Señala que cuando se trata de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad

por más de 5 minutos diarios por radio y televisión. Ésta es una limitación a los gastos de campaña, pues la televisión es lo más costoso.

Finalmente, un artículo que intenta ir más allá de las elecciones es aquel que otorga espacios de radio y televisión en periodo no electoral en los medios de comunicación propiedad del Estado (cinco minutos mensuales por cada partido con representación en el Congreso), con el fin de difundir sus propuestas y planeamientos. Es la GSPF quien realiza la asignación correspondiente.

#### XI. ALIANZAS Y FUSIONES DE PARTIDOS

La ley, en su artículo 15, estipula la figura de las alianzas y fusiones de partidos. Las alianzas de partidos se deben dar entre partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, para fines electorales y bajo una denominación común. Éstos también se inscriben en la OROP, pero con una anticipación no menor de 210 días, es decir, siete meses previos a la realización de la votación. En concreto, para el caso de las elecciones 2006, que se realizarían el segundo domingo del mes de abril, el referido plazo sería la primera semana de septiembre de 2005.

En cuanto a la fusión, prevista en el artículo 16, ésta se puede realizar entre partidos o movimientos debidamente inscritos. Como se trata de un registro, debe constar el acuerdo de la fusión y la firma de las personas autorizadas para celebrarlo. Existen dos posibilidades claras: se crea un nuevo partido, por lo que se abre un registro nuevo y se cancelan los registros anteriores, o bien, si se trata de una fusión por absorción, se mantiene el registro del partido que asume todas las responsabilidades y quedan cancelados los demás. A diferencia de otros países, se permite, por lo tanto, la alianza de partidos (artículo 15) o la fusión de partidos (artículo 16).

#### XII. CANCELACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN

Un tema fundamental es la cancelación de la inscripción de los partidos políticos. En realidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 13, la cancelación procede de manera precisa por factores objetivos.

Por ejemplo, cuando el partido no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiera obtenido representación parlamentaria. Si bien es cierto que se establece una barrera para mantener la inscripción, no se trata de un umbral de representación. Sin embargo, esta medida pierde gran parte de su eficacia cuando un partido obtiene al menos un parlamentario. Por ejemplo, haciendo un ejercicio de simulación, para las últimas elecciones generales de 2001, el 5% de los votos emitidos constituían alrededor de 600 mil. Sin embargo, un partido podía acceder al Congreso, por ejemplo como representante del departamento de Madre de Dios, con tan solo 15 mil votos.

Otra causa, previo acuerdo del órgano autorizado por el estatuto, para la pérdida del asiento de inscripción de un partido político, es por disolución o por la fusión con otros partidos. También en el caso de alianzas cuando concluye el proceso electoral, salvo que sus integrantes deseen ampliar su plazo de vigencia. Sin embargo, se retiró del dictamen un literal que era interesante, pues señalaba que se cancela la inscripción cuando el partido político no haya participado en dos procesos electorales nacionales generales consecutivos. Este artículo no permitía la abstención en un proceso electoral.

A diferencia de los anteriores, existe, sin embargo, un supuesto que otorga un amplio margen de subjetividad, y es el referente a la decisión de la autoridad judicial competente cuando se declara la ilegalidad del partido por conducta antidemocrática. Se trata del artículo 14 sobre la cancelación de la inscripción por declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática del partido político. En él se señala que a pedido del fiscal de la nación o Defensor del Pueblo y garantizando la pluralidad de instancia, la Corte Suprema de Justicia de la República podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades violan la legalidad, vulnerando sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, así como apoyando acciones terroristas y/o el narcotráfico. La sentencia que declara la ilegalidad tiene efectos claros: cancela la inscripción del partido político en la OROP, cierra sus locales e imposibilita su reinscripción.

TABLA 3. SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

	<i>Administrativas</i>	<i>Judiciales</i>
Causa	Se produce ante la verificación del incumplimiento por parte de la organización política de un requisito necesario para su subsistencia.	Se produce cuando el partido político realiza actividades que atentan contra el Estado democrático de derecho, también denominadas: “conductas antidemocráticas”.
Órgano competente	Registro de Organizaciones Políticas. Jurado Nacional de Elecciones (que conocerá las apelaciones contra las resoluciones de la OROP).	Corte Suprema de Justicia.
Supuestos de infracción	<p>a) Cuando no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiese obtenido representación parlamentaria.</p> <p>b) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañarán los documentos legalizados respectivos.</p> <p>c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a la presente ley.</p> <p>d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente ley.</p> <p>e) Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquélla, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores</p>	

TABLA 3. SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

	<i>Administrativas</i>	<i>Judiciales</i>
Supuestos de infracción	a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o excusando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.</li> <li>— 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.</li> <li>— Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.</li> </ul>
Sanciones	Cancelación del registro	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Declaración de ilegalidad del partido político.</li> <li>— Cancelación de su inscripción en el ROP.</li> <li>— Cierre de sus locales partidarios.</li> <li>— Imposibilidad de su reinscripción.</li> <li>— La Corte Suprema pondrá en conocimiento del Ministerio Público para que adopte las acciones pertinentes.</li> </ul>
Legitimidad para solicitarla	De parte: personeros legales De oficio: Registro de Organizaciones Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— El fiscal de la Nación</li> <li>— El Defensor del Pueblo</li> </ul>

### XIII. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Como se indicó en el apartado tercero de este trabajo, todo lo relacionado con el tema de los partidos políticos se encuentra bajo las funciones de los organismos electorales, salvo el relativo a la ilegalización de ellos. Estos órganos son la ONPE y el JNE. La Ley de Partidos Políticos otorga a la ONPE las funciones de la administración electoral, y al JNE las funciones de impartición de justicia electoral, ello siempre en el marco de lo dispuesto por la vigente Constitución.

El JNE es un órgano colegiado formado por cinco miembros (artículos 179 de la Constitución Política del Perú y 10 de la Ley Orgánica del JNE):

- Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. El representante de la Corte Suprema preside el JNE.
- Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos entre los fiscales supremos jubilados o en actividad.
- Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, de entre sus miembros.
- Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
- Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

En cuanto a la ONPE, cuenta con un jefe que es la autoridad máxima y es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura para un periodo renovable de cuatro años y mediante concurso público.

### XIV. EVALUACIÓN

En conclusión, la Ley de Partidos Políticos constituye un hito en la regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú. Si bien sus efectos han sido reducidos por las modificaciones de junio de 2005, no es menos cierto que es el más grande esfuerzo por encaminarse a un sistema de

partidos formalizado, con exigencias de tal magnitud que será difícil que pervivan membresías sin soporte organizativo. La ley ha colocado barreras de ingreso altas para una realidad partidaria débil, precaria y sin tradición de organización nacional, transparencia en su gestión y participación en su vida interna. Pero si bien hay un empeño por superar estos problemas endémicos, también es cierto que la ley deja márgenes para que la regulación, particularmente en el control del dinero, sea menos rigurosa que sus versiones iniciales. El gran problema quizá no se encuentre en la propia ley, sino en la Constitución de 1993, hija del fujimorismo antipartido, que creó un híbrido terminológico para dar paso al llamado *independentismo* como solución a la crisis de los partidos políticos y así negarle a éstos el monopolio de la representación política. La ley muestra esta huella. Sin embargo, con todas las críticas que se pueden realizar a esta ley, estamos frente a una norma que mostrará sus frutos cuando los partidos políticos se vean forzados a cumplirla. La reforma, por lo tanto, difícilmente será parte de la agenda legislativa, mientras no se modifique la Constitución.

#### XV. BIBLIOGRAFÍA

- ADRIANZÉN, A., “Democracia y partidos en el Perú”, *Pretextos*, Lima, núms. 3-4, 1992.
- CENTRO DE INTERPRETACIÓN PARLAMENTARIA-CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Partidos políticos, camino a una ley. Aportes y propuestas*, Lima, 2003.
- COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Ley de Partidos Políticos. Dictamen por consenso*, Lima, 2003.
- COTLER, J., “Partidos y presidencialismo: problemas políticos de la democracia en el Perú”, *Las formas políticas de la democracia en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*, Lima, IFEA, 1991.
- EGUIGUREN PRAELI, F., *Consideraciones para una propuesta de Ley de Partidos Políticos*, Lima, Konrad Adenauer, 2002.
- GUERRA GARCÍA, F., *Reforma del Estado y crisis de los partidos*, Lima, CEDEP, 1996.
- PEASE GARCÍA, H., “El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)”, *Financiación y democratización interna de los par-*

- tidos políticos. Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, IIDH-CAPEL, 1991, vol. II.
- , *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*, Lima, PUCP, Departamento de Ciencias Sociales, 1999.
- PLANAS SILVA, P., *La democracia volátil; movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2000.
- RUBIO CORREA, M., *Las reglas que nadie quiso aprobar: Ley de Partidos Políticos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997.
- TANAKA, M., *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995; en perspectiva comparada*, Lima, IEP, 1998.
- , *Los partidos políticos, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática*, Lima, IEP, 1999.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, “Perú: sistema electoral y fragmentación partidaria”, *Sistemas electorales en la Región Andina; mecanismos, efectos y reformas*, Bogotá, Parlamento Andino, UPD-OEA, 1999.
- , *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1995.