ONPE

DEMOCRACIA
EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Análisis de las elecciones internas 2005-2006

DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Análisis de las elecciones internas 2005-2006

ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Análisis de las elecciones internas 2005-2006

© Oficina Nacional de Procesos Electorales
Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú
Central Telefónica: (51-1) 417-0630
Correo-e: webmaster@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº: 2006-10153

Lima, noviembre del 2006

Elaboración: Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios
Edición: Subgerencia de Asistencia Técnica
Diagramación: Jorge Sánchez Ramírez
Impresión: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

índice

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5

CAPÍTULO 1
MARCO NORMATIVO: APROXIMACIÓN CRÍTICA 7
1. Consideraciones generales 9
2. Normas básicas 15
3. Normas específicas: cuota de género 35
4. Inscripción de listas de candidatos 49
5. Constitución de comités partidarios 61

CAPÍTULO 2
PROCESOS DE DEMOCRACIA INTERNA
PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2006 65
1. Preámbulo 67
2. Partido Democrático Somos Perú 73
3. Partido Político Fuerza Democrática 81
4. Partido Político Perú Posible 87
5. Partido Político Acción Popular 93
6. Partido Popular Cristiano 99
7. Partido Aprista Peruano 105
8. Partido Socialista 111
9. Partido Político Perú Ahora 117
10. Partido Político Coordinadora Nacional de Independientes 123
11. Partido Político Movimiento Nueva Izquierda 129
12. Problemas, recomendaciones y conclusiones 135
13. El caso del Partido Político Unión por el Perú 141

CAPÍTULO 3
PROCESOS DE DEMOCRACIA INTERNA
PARA LAS ELECCIONES REGIONALES
Y MUNICIPALES 2006 147
1. Normas específicas 149
2. Análisis sobre el proceso de elecciones de candidatos 159

CAPÍTULO 4
ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA 173

NOTA DE LA EDICIÓN

Para permitir una lectura más ágil de los textos se han utilizado las siguientes abreviaturas:

LPP: Ley de Partidos Políticos - Ley Nº 28094
LOE: Ley Orgánica de Elecciones - Ley Nº 26859
LER: Ley de Elecciones Regionales - Ley Nº 27683
LEM: Ley de Elecciones Municipales - Ley Nº 26864
ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales
JNE: Jurado Nacional de Elecciones
JEE: Jurado Electoral Especial
OROP: Oficina de Registro de Organizaciones Políticas
RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

PRESENTACIÓN

La promulgación de la Ley Nº 28094, Ley de Partidos Políticos (LPP), el 1 de noviembre de 2003, va a ser recordada como un hito en el largo camino histórico hacia la consolidación de un sistema de partidos en nuestro país. La Ley fija una regulación bastante completa para la constitución y reconocimiento de los partidos políticos, para su financiamiento –tanto público como privado– y, por primera vez en la legislación peruana, establece normas de democracia interna para la elección de autoridades y candidatos a cargos de elección popular. La inclusión de la obligatoriedad de realizar elecciones internas, como el aspecto más novedoso de esta ley, nace de la convicción de que un Estado democrático no puede sustentarse en partidos políticos que, a su vez, no ejerzan la democracia a su interior.

Asimismo, la LPP definió mecanismos de control sobre los partidos por parte de los organismos electorales. Es así que, en su Segunda Disposición Transitoria, estableció la creación de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que fue constituida en febrero de 2004 a través de la Resolución Jefatural Nº 051-2004-J/ONPE. Esta Gerencia tiene como función verificar, controlar y supervisar la actividad económico financiera de los partidos políticos, así como brindar apoyo y asistencia técnica en sus procesos de democracia interna.

El documento que presentamos a la ciudadanía es un análisis de las elecciones internas de los partidos políticos que firmaron convenios de cooperación con la ONPE para que se les brinde apoyo y asistencia técnica en sus procesos de democracia para la elección de candidatos a las Elecciones Generales y a las Elecciones Regionales y Municipales del 2006.

Tras el texto hay un extenso trabajo desarrollado por la ONPE, a través de la Subgerencia de Asistencia Técnica dirigida por la Lic. Nora Loredo, que empezó en agosto de 2004, con el soporte brindado a los partidos políticos en sus procesos de adecuación a la nueva ley. Este apoyo consistió en la asesoría para la modificación de sus Estatutos, elaboración de Reglamentos Electora-

les y renovación de sus autoridades, entre otras actividades. A partir del mes de febrero de 2005 empezó el trabajo de planificación de las elecciones internas de candidatos a las Elecciones Generales. Esta tarea fue permanente a lo largo de todo el 2005 involucrando decenas de eventos de capacitación, tanto en Lima como en el interior del país, numerosas reuniones con los miembros de los órganos electorales, firmas de Convenios y de Planes de Trabajo, elaboración de documentos de capacitación y de boletines informativos, préstamo de materiales electorales y asistencia el mismo día de las jornadas de votación. Este mismo trabajo continuó durante el 2006, renovándose para la elección de candidatos a las Elecciones Regionales y Municipales de noviembre de ese año.

Producto de esa asistencia a los partidos políticos, se elaboraron informes sobre el desarrollo de cada proceso electoral. Los informes fueron enviados a todos los órganos electorales de los partidos que solicitaron nuestro apoyo. El presente libro se ha escrito sobre la base de estos informes los cuales fueron sistematizados por la Dra. Carolina Garcés Peralta.

Deseamos que el documento no sea solamente un registro del trabajo de la ONPE, sino que también refleje el inmenso esfuerzo realizado por los propios partidos políticos en la planificación, organización y ejecución de las primeras elecciones internas en el Perú bajo el marco específico de una ley de partidos. Asimismo, hemos querido que las lecciones de esta primera experiencia sirvan para mejorar y perfeccionar la regulación existente, tanto a nivel de Ley de Partidos Políticos como de Estatutos y Reglamentos partidarios. Es por eso que estamos brindando conclusiones, recomendaciones y lineamientos para una reforma normativa.

Por último, esperamos que nuestras propuestas, incluso las críticas, sean acogidas con el espíritu con el que nosotros las estamos dando a conocer: con el deseo de contribuir a fortalecer la democracia al interior de los partidos políticos. En la ONPE estamos convencidos de que solo la práctica democrática puede vincular de una manera sólida a las élites partidarias con sus afiliados, a estos con sus candidatos y a estos últimos con la ciudadanía a la que esperan representar.

MARCO NORMATIVO: APROXIMACIÓN CRÍTICA

1 CONSIDERACIONES GENERALES

Desde algún tiempo se ha venido generando a nivel mundial una paulatina toma de conciencia respecto de lo imprescindible que resulta el fortalecimiento democrático al interior de los propios partidos para el funcionamiento de un Estado de Derecho[1]. Precisamente es esta constatación la que ha llevado a que casi todos los Estados consagren una exigencia constitucional y legal expresa al respecto.

Hoy en día resulta innegable que la participación política constituye un elemento consustancial a la vigencia y consolidación de un Estado verdaderamente democrático. Este derecho de participación política comprende tanto el derecho a elegir (sufragio activo) como a ser electos (sufragio pasivo). En este último supuesto, se ejercita necesariamente a través de una organización política[2].

En efecto, el artículo 35º de la Constitución –norma suprema del Estado y de directa aplicación– establece que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos, ya sea individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Asimismo, dispone que tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

A diferencia de la Constitución de 1979 que fijaba expresamente la importancia de los partidos políticos como "instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía"[3], la Constitución de 1993 contiene una regulación escueta y de escasa claridad, en la que inclusive, se aminora la trascendencia de los partidos políticos al hacerse expresa referencia tanto a éstos como a

---

[1] Sobre el particular, Navarro Méndez refiere que "prácticamente cualquier decisión de importancia adoptada en cualquier instancia de poder tendrá su origen más o menos inmediato, en una decisión previamente tomada en el seno de las organizaciones partidistas". Ver al respecto Navarro Méndez, , José Ignacio. Partidos Políticos y Democracia Interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p.23.

[2] Es más, en el caso de las elecciones a la Presidencia de la República, Congreso y Parlamento Andino, se ejercita necesariamente a través de un partido político.

[3] Artículo 68º de la Constitución de 1979.

los movimientos o alianzas, todos los cuales constituyen a su vez formas de organizaciones políticas. Lo expuesto guarda coherencia con la crítica hacia los partidos y la llamada "partidocracia"[4], situación esta que, conjuntamente a la paulatina deslegitimación de los partidos políticos dentro de la sociedad, llevó a su debilitamiento y consiguiente fortalecimiento de las candidaturas independientes.

Durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, resurge la necesidad de reforzar a los partidos políticos como instituciones esenciales para el fortalecimiento de la democracia en todo el país, facultándose al Estado a establecer disposiciones que busquen garantizar dicho fortalecimiento.

Es en este contexto que, luego de un largo proceso de elaboración normativa, se logró emitir la Ley de Partidos Políticos, cuya sola entrada en vigencia constituye un primer gran avance hacia el fortalecimiento del sistema de partidos. En efecto, diversos especialistas en la materia reconocen que las disposiciones establecidas para la elección interna de dirigentes y candidatos constituyen una de las innovaciones más importantes de la LPP.

Esta consagración legal de mecanismos democráticos al interior de los partidos políticos resulta acorde con lo dispuesto en el citado artículo 35º de la Constitución de 1993, que refiere la necesidad de garantizar su funcionamiento democrático. Es más, lo expuesto guarda coherencia con lo dispuesto por el artículo 1° de la LPP, que señala que los partidos políticos son la base del sistema democrático, declaración que resultaría incongruente si su propia esencia, funcionamiento y organización interna no estuvieran a su vez regidas por reglas democráticas.

Por otra parte, el establecimiento de reglas mínimas de democracia no se contradice con la necesaria autonomía que deben gozar los partidos políticos como personas jurídicas de derecho privado y por ende titulares de derechos fundamentales, en tanto les resulten aplicables. De lo que se trata es únicamente de prever los mecanismos garantistas y de control necesarios para el cumplimiento de las disposiciones que establecen obligaciones a los partidos, los que por cierto constituyen requisitos dentro de los cuales los partidos políticos pueden actuar libremente[5]. Es más, la exigencia de estos requisitos mínimos de democracia interna deben igualmente analizarse conjuntamente

[4] Comisión Andina de Juristas. Análisis del Proyecto de Constitución. En: Del Golpe de Estado a la nueva Constitución. Lima, Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales 9, 1993, p.215.

[5] Navarro Méndez, , José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp.37 y 38.

con el hecho de que, precisamente por su trascendencia y carácter imprescindible para la democracia, el Estado brinda a los partidos políticos una serie de beneficios, como por ejemplo financiamiento estatal, acceso gratuito a medios de comunicación, entre otros[6].

Cabe tener en consideración que la finalidad de la incorporación de normas de democracia interna tuvo asimismo por objeto cambiar la costumbre general, extendida históricamente y a nivel mundial, de un funcionamiento no democrático al interior de los partidos políticos, sobre todo en lo referido a aspectos organizativos, de toma de decisiones, disposiciones procedimentales y designación de cargos directivos y de candidatos a cargos de elección popular. En efecto, en muchos partidos políticos esta designación se efectuaba directamente por las cúpulas partidarias, sin la participación o con la participación mínima de los afiliados[7] y/o de la sociedad civil, es decir, se realizaba mediante mecanismos que no necesariamente resultaban democráticos.

Los primeros procesos de elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular que se han llevado a cabo en el marco de la LPP, han permitido evaluar en los hechos, de un lado, la importancia y pertinencia de la consagración legal de estas disposiciones, y de otro, algunas limitaciones.

En efecto, el establecimiento de normas de gran relevancia, como por ejemplo la necesidad de elección democrática de los candidatos presidenciales, la consagración de la cuota de género, la limitación del número de candidatos posibles de designación directa, entre otras, han contribuido sin duda no solo al fortalecimiento interno de los partidos políticos, sino también a la toma de conciencia respecto a la importancia de fomentar este tipo de prácticas democráticas en su interior, todo lo cual repercute directamente en su proceso de legitimación ante la sociedad, tan necesaria para la consolidación del propio sistema democrático.

No obstante lo expuesto, en el desarrollo de estos procesos de elecciones internas, y sin por ello negar todos sus aspectos positivos, se presentaron una serie de problemas, que, sin afectar la legitimidad de los procesos, es necesario tener en consideración al momento de realizar un análisis al respecto.

---

[6] Navarro Méndez, , José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, citar p. 69.

[7] En su artículo titulado «La ley de partidos políticos. Análisis jurídico», Carlos Blancas sostiene que, por lo general, en los partidos las cúpulas dirigenciales centralizan y monopolizan el poder interno, relegando a los afiliados o a las bases, lo que genera una evidente contradicción consistente en que el sistema democrático resulta basándose en partidos que no son democráticos en su funcionamiento y toma de decisiones. Ver al respecto ONPE. Elecciones. Año 4, No.5, Lima, octubre de 2005, pp.117 y 118.

Es en este contexto que surge la necesidad de llevar a cabo una sistematización de esta primera experiencia de los procesos de elecciones internas llevados a cabo en el marco de los convenios de cooperación y asistencia técnica realizados entre cada partido político y la ONPE. A partir de ello, se han podido constatar diversos problemas presentados en la práctica, algunos generados por deficiencias propias de la ley –evidenciadas o corroboradas al momento de su aplicación– y otros por factores diversos, fundamentalmente derivados de la propia realidad de los partidos y de la concepción, características y organización interna de cada uno de ellos.

Un serio problema constatado es la ausencia en la LPP de disposiciones que, frente a una posible vulneración de las normas contenidas por la ley en materia de democracia interna, consagren mecanismos eficaces de garantía de su cumplimiento, es decir, de la inexistencia de normas coercitivas que –en estricto respeto a los principios de legalidad y tipicidad– garanticen su eficacia. Ello llevó a que algunos partidos políticos incumplieran algunas disposiciones legalmente establecidas sobre democracia interna sin que, como consecuencia de ello, haya existido ningún tipo de sanción, aspecto que, por su especial relevancia, será abordado en un acápite especial del presente informe.

La situación se torna aun más compleja si se tiene en consideración que la asistencia facultativa de la ONPE generó además que aquellos partidos que optaron por no contar con dicho apoyo lleven a cabo la elección de sus candidatos sin que exista la posibilidad de verificar si efectivamente cumplieron con los requisitos de democracia interna establecidos por la ley. No obstante ello, pudieron acceder a la inscripción de sus candidaturas para participar en las Elecciones Generales, Regionales y Municipales en iguales condiciones que aquellos que se esforzaron y trabajaron arduamente por cumplir la ley y recomendaciones emitidas por la ONPE.

Lo expuesto no solo no contribuye al fortalecimiento de los partidos políticos, al permitir que algunos de ellos opten por no reforzar su democracia interna, sino que además permite un injusto tratamiento igualitario entre quienes se esforzaron por cumplir con la ley, y aquellos que, habiéndose negado a ello, participaron en igualdad de condiciones que los primeros.

Resultaría imposible abordar en el presente trabajo toda la problemática que presenta el establecimiento y consolidación de un régimen democrático al interior de los partidos políticos. Sin embargo, iniciar un análisis jurídico del problema a partir de la evaluación de las recientes elecciones internas para candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, Congreso, Parlamento Andino y Gobiernos Regionales y Municipales, constituye un im-

portante marco de referencia para dar inicio a un estudio más exhaustivo sobre la materia.

Finalmente, cabe tener en consideración que todo esfuerzo por consolidar la democracia al interior de los partidos políticos resultará en vano si no se contempla la necesidad de sensibilizar a la población respecto de la importancia de los partidos políticos para el funcionamiento del sistema democrático. De lo contrario, de no valorarse los esfuerzos que puedan éstos llevar a cabo en aras de fortalecer su democracia interna, desaparecerá el principal estímulo de los partidos políticos para seguir en este proceso de avance, que es el logro de una mejora en sus resultados electorales.

2 NORMAS BÁSICAS

La sola entrada en vigencia de la primera LPP constituye en el país un gran avance en el fortalecimiento del sistema de partidos, estableciendo un conjunto de normas con el objeto de implementar la democracia interna en el funcionamiento de estas organizaciones. En este sentido, diversos especialistas en la materia reconocen que los mecanismos democráticos consagrados para la elección interna de dirigentes y candidatos constituyen una de las innovaciones más importantes de la LPP[8].

En efecto, la incorporación legislativa que fija la existencia de los mecanismos de democracia interna dentro de los partidos, resulta acorde con lo establecido en el artículo 35º de la Constitución que se refiere a la necesidad de garantizar el funcionamiento democrático de los partidos políticos. En el primer párrafo del artículo 1° de la LPP se señala que éstos son la base del sistema democrático. En tal sentido, no se entenderían estas afirmaciones si la propia esencia, funcionamiento y organización interna de los partidos, no se rigiera por reglas democráticas. Asimismo, cabe tener en consideración que el objetivo de la introducción de esta legislación fue buscar cambiar la costumbre extendida en muchos partidos políticos, de designar a dirigentes y candidatos directamente por las cúpulas partidarias.

El objetivo de esta parte del documento es exponer a grosso modo el contenido de los artículos de la LPP que regulan el tema de la democracia interna. En tal sentido, se puede apreciar que se trata de pocos artículos que, en líneas generales, resultan ser más bien de carácter obligatorio antes que facultativo.

Al respecto, el problema se presenta en lo que se refiere a la dificultad que actualmente existe para poder exigir el cumplimiento de las normas previstas por la LPP, y ante lo cual se requiere de una serie de reformas que coadyuven

[8] Internacional IDEA y Transparencia. Ley de Partidos Políticos: la construcción de un consenso. Lima, 2004, p. 29. Blancas Bustamante, Carlos. La Ley de Partidos Políticos. Análisis Jurídico. En: Elecciones. Lima, Perú Año 4- - No.5, octubre 2005, p. 117.

a su efectividad y, por ende, al real cumplimiento de la democracia interna en los partidos políticos.

Cabe también mencionar que aun cuando la categorización de las normas de la LPP que se presenta en este acápite ha sido elaborada específicamente respecto a aquellas que se encuentran contempladas en el Título V, sobre democracia interna, también se ha buscado incorporar a aquellas normas que, no obstante encontrarse en otros capítulos de la ley, guardan relación con esta materia.

Ahora bien, aun cuando todo criterio de clasificación puede resultar de alguna manera arbitrario, resulta necesario a fin de determinar si existe a nivel normativo una razonable armonización entre la necesidad de regulación legal para el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos, y la libertad de estos en su organización y funcionamiento. Para tal efecto, se presenta a continuación una clasificación de las normas contenidas en la LPP que las distingue entre disposiciones obligatorias y disposiciones facultativas.

I. DISPOSICIONES OBLIGATORIAS

Podemos catalogar como disposiciones obligatorias aquellas que los partidos políticos deben cumplir, obligatoriamente, en el proceso de elección de sus autoridades, y de sus candidatos sujetos a elección popular.

1. En materia de democracia interna

El Artículo 19° de la LPP establece que la elección de las autoridades y de candidatos del partido político, en todos los niveles, debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en esta norma y en el Estatuto del partido.

El problema se presenta porque las normas de la ley son escuetas, y, como se verá a continuación, debido a diversos factores, los Estatutos de los partidos políticos no contienen en principio todas las normas que regulan todas las etapas de una elección. En efecto, siendo los partidos los encargados de elaborar las normas que ellos mismos deben respetar y que limitan el libre manejo que hasta entonces han tenido los grupos de poder en su interior, es entendible que exista –cuando menos en algunos casos– cierta reticencia a regular medidas que tiendan a mejorar la democracia en su interior y en su funcionamiento[9].

[9] Ver al respecto Navarro Méndez, José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp 24 y 25.

2. Órgano electoral

El artículo 20° de la LPP señala que la elección de las autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular es realizada por un "órgano electoral central", el cual tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de los votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones a las que hubiere lugar.

Este órgano electoral central se encuentra conformado por un mínimo de tres miembros, contando además con órganos descentralizados, también colegiados, que funcionan en los comités partidarios.

La LPP asigna también a este "órgano electoral central" la facultad de poder dictar las normas internas que considere necesarias. Como puede apreciarse, la ley se refiere a una facultad y no obligación, aspecto este que no consideramos ser el más adecuado y que por ende se tratará en la parte concerniente a las propuestas de reforma.

Cabe mencionar que este modelo establecido en la LPP, en el que es un órgano del propio partido político quien conduce el proceso electoral y resuelve las controversias que se susciten, difiere de otras regulaciones (como es el caso de Uruguay y Bolivia) en donde es el organismo electoral nacional quien realiza estas funciones al interior de los partidos políticos.

3. Padrón de afiliados

La depuración de los padrones, tanto de afiliados como de los electores, constituye un aspecto fundamental para coadyuvar a garantizar la transparencia de un proceso electoral[10].

El artículo 18º de la LPP dispone que el partido político está obligado a entregar una vez al año el padrón de afiliados actualizado al Registro de Organizaciones Políticas del JNE, para su publicación en su página electrónica.

Esta disposición resulta relevante en materia de democracia interna debido a que es sobre la base del padrón de afiliados –el cual por ende debe

[10] Muestra de ello es la importancia que se brinda a los procesos de actualización y depuración de los registros nacionales de electores, lo que, en nuestro concepto, resulta absolutamente aplicable a los partidos políticos. Ver al respecto León Rosh, Martha. Los registros electorales. En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp.279, 304 y 305.

estar actualizado– que cada partido debe elaborar el padrón electoral para cada proceso. En consecuencia, la actualización anual del padrón debiera ayudar a aminorar el persistente problema de padrones electorales desactualizados, lo que sin duda genera problemas en los procesos de democracia interna de los partidos políticos.

4. Oportunidad de las elecciones

El artículo 22° de la Ley, modificada por el Artículo 2º de la Ley Nº 28581, establece que las elecciones internas de los candidatos a cargos de elección popular, se efectúan entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y veintiún (21) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos.

En la práctica este plazo varía de acuerdo al candidato que se va a elegir. Dura aproximadamente dos meses para la elección de candidatos a la Presidencia de la República y a las Elecciones Regionales y Municipales, y tres meses para la elección de candidatos al Congreso. En todos estos casos la última fecha de inscripción de alianzas se encuentra en el plazo de elección de candidatos, teniendo un efecto negativo para ello por su retraso hasta su definición por los partidos.

5. Elección de candidatos sujetos a elección popular

a) Modalidades de elección

El artículo 23° de la LPP, modificada por la Ley N° 28624, establece que se encuentran sujetos a elección interna dentro del partido, los candidatos a los siguientes cargos:

a. Presidente y Vicepresidentes de la República.
b. Representantes al Congreso y al Parlamento Andino.
c. Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales.
d. Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales.
e. Cualquier otro que disponga el Estatuto.

En el caso de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24° de la Ley, estos deben ser necesariamente elegidos. En el caso del Congreso, como se verá más adelante, hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada, directamente, por el órgano del partido que disponga el Estatuto, siendo esta facultad indelegable.

En efecto, el artículo 24° de la Ley señala que corresponde al órgano máximo del partido político decidir la forma de elección de cuando menos las cuatro quintas partes del total de candidatos al Congreso, Consejeros Regionales o Regidores, bajo alguna de las siguientes modalidades:

a. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
b. Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados.
c. Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 27° de la Ley, los delegados que integran estos órganos partidarios deben haber sido elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados, conforme a lo que disponga el Estatuto.

Si bien de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 19°, 23° y 24° de la LPP es clara la obligatoriedad de someter a proceso de elección interna tanto los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, como al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos al Congreso, lo que sí resulta facultativo es la elección por parte de cada partido de alguna de las tres modalidades previstas por la ley.

Como puede apreciarse, el artículo 24º bajo comentario otorga un amplio margen de discrecionalidad al partido político[11]. Es más, como se ha mencionado, hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto, siendo esta facultad indelegable. Sin embargo, no se menciona que deba tratarse de un órgano colegiado, por lo que podría caerse en el riesgo de que dicha designación discrecional sea llevada a cabo por un órgano unipersonal, lo que sin duda generaría una total falta de democracia en esta forma de selección de candidatos del partido, más aun cuando la doctrina reconoce la necesidad de garantizar procesos democráticos de selección de candidatos[12].

[11] Con fecha 26 de julio de 2006 fue publicada la Ley No. 28845, que modifica el artículo 24º de la LPP estableciendo expresamente que cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, al Parlamento Andino, al Consejo Regional y Municipal hay representación proporcional, en la medida que dichas candidaturas sean votadas por lista completa. Esta modificación introduce una obligación innecesaria y detallista sobre uno de los tantos mecanismos del sistema electoral por el que cada partido debería poder optar. Es decir, por un lado, la ley otorga una amplia discrecionalidad en relación a las modalidades de elección y, por otro, obliga a los partidos a rechazar de plano el sistema mayoritario en la elección de candidatos por lista completa.

[12] Navarro Méndez, op cit, p.84.

Una carencia de esta norma es la inexistencia de reglas justas que permitan la asignación de posiciones, para evitar que los candidatos democráticamente elegidos sean desplazados por los designados[13]. Los últimos estudios y tratados vienen subrayando que, en aras de garantizar procesos democráticos de elección de candidatos, es necesario reducir o reglamentar la potestad de que los órganos directivos puedan alterar libremente las listas elaboradas en base a lo decidido en las elecciones[14].

En lo que respecta a la elección indirecta de los candidatos a través de órganos partidarios, el artículo 27º busca garantizar la democracia de esta forma de elección al establecer que los delegados integrantes de los respectivos órganos partidarios deben ser elegidos por voto igual, libre y secreto de los afiliados. Al respecto se presentó un problema cuando el Reglamento para la recepción, calificación e inscripción de fórmulas de candidatos a la Presidencia, Vicepresidencias de la República y representantes al Parlamento Andino –Resolución 393-2005-JNE de 16 de diciembre de 2005– sólo exigió copia certificada del acta de las elecciones internas de candidatos, mas no la presentación de las actas previas de las elecciones de los delegados, lo que impide verificar el efectivo cumplimiento de la ley para proceder a la inscripción. Ello, independientemente de los cuestionamientos que de por sí pueden realizarse a esta regulación formulada por el JNE, la que como se verá más adelante, debiera ser normada en disposiciones con rango de ley[15].

b) Sobre el órgano partidario encargado de definir la modalidad

Un aspecto importante a destacar es que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24º de la LPP, corresponde al órgano máximo del partido político decidir la modalidad de elección de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, Congreso y Parlamento Andino. Respecto a este órgano máximo del partido, el artículo 9 inciso e) de la LPP establece que éste: "deberá estar constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros[16], los que podrán actuar directamente o por medio de representantes, según disponga el Estatuto respectivo".

---

[13] Internacional IDEA y Transparencia. Ley de Partidos Políticos: la construcción de un consenso. Lima, 2004, pp 31 y 32.

[14] Navarro Méndez, , José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 84.

[15] Para un mayor desarrollo de este tema ver acápite referente a inscripción de listas de candidatos.

[16] Resulta fundamental el carácter representativo y electivo de los órganos de decisión del partido político, ya que su objetivo es precisamente que estos órganos "se nutran de miembros elegidos por el conjunto de la masa social de forma que cualquier decisión que emane de ellos pueda imputarse directamente a la voluntad del total de los afiliados al partido". Navarro Méndez, , José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp.81.

Precisamente debe ser la Asamblea General la encargada de establecer la modalidad de elección de los candidatos. Lo expuesto guarda coherencia con la necesidad reconocida por la doctrina respecto a que deba ser la asamblea de afiliados, como representante de la voluntad de todos los militantes, el principal centro de acuerdos del partido y quien por ende adopte las decisiones de especial trascendencia[17].

No obstante lo expuesto, como se verá al momento de trabajar el acápite concerniente al primer proceso de elecciones internas, en la práctica ha quedado demostrado que la mayoría de partidos ha incumplido con esta obligación legalmente establecida, al fijar, en sus Estatutos, a otros órganos partidarios que no son la asamblea de sus miembros o sus representantes como los encargados de definir la modalidad de elección. En su descargo hay que señalar que la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP) del Jurado Nacional de Elecciones ha aceptado, sin cuestionamientos, los Estatutos de estos partidos, dándoles así legalidad a sus acuerdos.

Es debido a esta situación, y teniendo en cuenta la dificultad práctica de convocar a Asamblea General para definir la modalidad de elección, que resulta conveniente evaluar la posibilidad de modificar la LPP disponiendo que –tal como ha ocurrido en los hechos– quien decida sobre la modalidad de elección sea un órgano intermedio de carácter representativo. Esta modificación se hace más necesaria todavía a la luz de las primeras experiencias de democracia interna en las que algunos partidos utilizaron hasta las tres modalidades para elegir a sus candidatos, ya fueran a Presidente, Vicepresidentes, Congreso y Parlamento Andino.

c) La elección de candidatos al Parlamento Andino

La modalidad de elección de los candidatos al Parlamento Andino no fue en principio contemplada por la LPP. Ello representaba sin duda un vacío de la norma que requería ser solucionado, motivo por el cual se procedió a su incorporación. Si bien el artículo 23º fue modificado por el artículo único de la Ley N° 28624, publicada el 18 de noviembre de 2005, incorporando dentro de las candidaturas sujetas a elección, a las del Parlamento Andino, el artículo 24º no llegó a ser modificado en el mismo sentido, por lo que a partir de una interpretación estrictamente literal solo se referiría a la obligatoria elección de al

[17] Navarro Méndez, José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p.83.

menos las cuatro quintas partes de candidatos para el Congreso, sin hacer mención al caso del Parlamento Andino.

En efecto, el artículo 24º de la LPP establece, de un lado, que cuando menos las cuatroquintas partes de los candidatos a Congreso, Consejeros Regionales o Regidores deben ser elegidos bajo alguna de las 3 modalidades contempladas por la ley, pudiendo el resto ser determinado por designación directa del órgano que disponga el Estatuto. Asimismo, se dispone que en el caso de Presidente y Vicepresidentes de la República estos deben ser necesariamente elegidos. Sin embargo, este artículo no hacía referencia expresa al caso de los candidatos al Parlamento Andino. Este vacío recién se subsanó el 26 de julio de 2006, en fecha posterior incluso al día de elección de estas autoridades, con la publicación de la Ley Nº 28845, que modifica el Art. 24º de la LPP, estableciendo expresamente la incorporación de los candidatos al Parlamento Andino dentro de los alcances de la citada norma.

No obstante el vacío existente al momento de las elecciones internas, la situación se resolvió sobre la base de una adecuada y sistemática interpretación de las normas. El artículo 19º establece que la elección de los candidatos del partido político "en todos los niveles" debe regirse por las normas de democracia interna, mientras que el artículo 23º fue modificado precisamente con el objeto de consagrar de manera expresa entre las candidaturas sujetas a elección las de los candidatos al Parlamento Andino. Es así que, de la lectura de ambos artículos quedó claro que necesariamente debía tratarse de un proceso de elección, y de ninguna manera de simple designación.

Ahora bien, tratándose en el caso del Parlamento Andino de una lista de candidatos, lo que resulta aplicable es la disposición que consagra la elección de cuando menos las cuatro quintas partes del total de candidatos mediante una de las tres modalidades legalmente previstas, pudiendo el resto ser designado por el órgano que disponga el Estatuto.

Cabe finalmente referir que esta interpretación de la necesidad –al igual que en el caso del Congreso– de someter a proceso de elección a los representantes al Parlamento Andino quedó asimismo ratificada teniendo en consideración lo dispuesto por los artículos 111º y 112º de la LOE, que establecen, respectivamente, los mismos requisitos e impedimentos para ser candidatos, tanto para el caso del Congreso como del Parlamento Andino.

d) La elección de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia Regional, y a Alcaldes

Finalmente, resulta importante mencionar un problema que se presentó en las elecciones internas de candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales de noviembre de 2006. Este se refiere a la elección de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia Regional así como a Alcaldes.

En efecto, el artículo 24º de la LPP establece, de un lado, que cuando menos las cuatro quintas partes de los candidatos a Congreso, Consejeros Regionales o Regidores deben ser elegidos bajo alguna de las tres modalidades contempladas por la ley, pudiendo el resto ser determinado por designación directa del órgano que disponga el Estatuto. Asimismo, se dispone que en el caso de Presidente y Vicepresidentes de la República, estos deben ser necesariamente elegidos. Sin embargo, este artículo no hace referencia expresa ni al caso del Presidente y Vicepresidentes Regionales ni al del Alcalde, motivo por el cual podría tal vez querer entenderse que para estos casos no se requeriría llevar a cabo un proceso de elección.

Sobre el particular, en tanto no se lleve a cabo la reforma legal del caso, la situación se resuelve sobre la base de una adecuada interpretación de las normas. En efecto, en primer lugar debe llevarse a cabo una interpretación sistemática de las disposiciones. Así, el artículo 19º establece que la elección de los candidatos del partido político "en todos los niveles" debe regirse por las normas de democracia interna. El artículo 23º consagra expresamente entre las candidaturas sujetas a elección las del Presidente y Vicepresidente Regional así como la del Alcalde. Por ello, de la lectura de ambos artículos queda claro que se debe tratar de un proceso de elección, y de ninguna manera de simple designación.

6. Elección de autoridades del partido político

Si bien el artículo 25° de la LPP consagra la obligatoriedad de la elección de estas autoridades, establece que dicha elección se realiza conforme a lo que disponga el Estatuto y acuerde el órgano máximo del partido.

En el artículo 22º "Oportunidad de las elecciones", se señalaba que: "La renovación de autoridades partidarias se realiza al menos una vez cada cuatro (4) años, según lo determine el Estatuto." Sin embargo, cuando el Congreso de la República realizó la primera modificación a la LPP, el 20

de julio de 2005, mediante Ley Nº 28581, eliminó este párrafo sobre la obligatoriedad de renovar a las autoridades partidarias por lo menos cada cuatro años. En realidad, esta primera modificación tenía como objetivo ampliar los plazos para realizar las elecciones internas, conformar alianzas y reducir el plazo de cierre del Registro de Organizaciones Políticas. No obstante, en la publicación en el diario El Peruano de esta Ley, se omite el párrafo en cuestión, eliminando así una norma fundamental para garantizar la renovación de los dirigentes partidarios. Sin esta norma, las autoridades de los partidos podrían eternizarse en sus puestos, salvo que ya la hayan incorporado en sus Estatutos y que la mantengan. Algo curioso en esta modificación del artículo 22º de la LPP es que, ni en la exposición de motivos de la propuesta legislativa, ni en el debate en el Pleno del Congreso en el que se aprobó, se dice nada sobre la eliminación de la obligatoriedad de la renovación de las autoridades partidarias, por lo menos cada cuatro años. En ambos casos, los fundamentos, razones y defensas, giraron en torno al tema de los plazos.

7. Declaración Jurada de Vida

El artículo 23° de la Ley, modificada por la Ley N° 28624, establece que los candidatos que postulen a los cargos sujetos a elección, deben presentar una Declaración Jurada de Vida que será publicada en la página web del respectivo partido.

En caso que el candidato llegue a ser inscrito como tal por su organización política, la Declaración Jurada de Vida se incorporará a la página web del JNE.

Esta Declaración Jurada de Vida del candidato debe contener:

1. Lugar y fecha de nacimiento.
2. Experiencias de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
3. Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
4. Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
5. Relación de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delitos dolosos y que hubieran quedado firmes, si las hubiere.
6. Relación de sentencias, que declaren fundadas o infundadas en parte, las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares y/o alimentarias, contractuales y laborales, que hubieran quedado firmes.

La omisión de la relación de las sentencias condenatorias impuestas al candidato por delito doloso, que hubieren quedado firmes, o la incorporación de información falsa o errónea, es corregida por el JNE, sin perjuicio de la interposición de las denuncias que correspondan de considerar que se ha perpetrado ilícito penal.

La incorporación de la obligatoriedad de la Declaración Jurada de Vida coadyuva a la transparencia de los procesos de elecciones por cuanto permite a los afiliados, y posteriormente a los electores, el contar con mayores elementos de juicio al momento de elegir al candidato a quien darán su apoyo.

No obstante lo expuesto, es del caso referir que la incorporación de la Declaración Jurada de Vida y la información que de acuerdo a la LPP debe contener, lleva a que esta se convierta en un requisito necesario de verificar para la inscripción de la candidatura, requisito que por cierto no se encontraba previsto ni en la Constitución ni en la LOE. Es conveniente llevar a cabo una suerte de armonización entre, de un lado, el derecho de los electores a conocer el perfil de sus candidatos, y de otro el derecho de los candidatos a no sufrir ningún tipo de discriminación, ni directa ni indirecta, que genere una limitación a su derecho a ser elegidos.

En tal sentido, existen fundadas dudas respecto a la incorporación dentro de la Declaración Jurada de Vida de información sobre sentencias condenatorias por delitos dolosos y que hubieran cumplido la pena que impone la sentencia. Y es que, tratándose de una sentencia que ya fue cumplida se está vulnerando el derecho fundamental de la persona a la rehabilitación y reincorporación plena a la sociedad, consagrada en el artículo 139º inciso 22 de la Constitución y desarrollada por los artículos 69º y 70º del Código Penal que establecen la rehabilitación automática[18] y la prohibición de que producida ésta, los registros o anotaciones de cualquier clase relativos a la condena impuesta no puedan ser comunicados a ninguna entidad o persona. En consecuencia, lo dispuesto por el artículo 23º de la LPP conlleva a que, no obstante haber pasado el tiempo de sanción y reparación, continúe la persona estigmatizada, generándose una situación de discriminación de hecho, que vulnera las normas de derechos humanos consagrados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por el Perú.

[18] Sobre la rehabilitación automática cabe mencionar que mediante Ley No. 28730 publicada el 13/05/2006, se ha añadido un párrafo final al art. 69º del Código Penal incorporando expresamente la rehabilitación automática sin mayor trámite, con la única excepción de que el penado que ha cumplido la pena sea reincidente, en cuyo caso se deja sin efecto la cancelación de los antecedentes penales, judiciales y policiales hasta el cumplimiento de la nueva pena.

Al respecto, es del caso recordar que el propio JNE, como organismo encargado de impartir justicia en materia electoral, ha fijado ya un criterio al respecto cuando en el año 2002, mediante Resolución Nº 504-2002-JNE, declaró fundada una apelación en contra de la resolución que negaba la incorporación en una lista de candidatos de quien fue tachado por tener condena por delito doloso, amparándose en el inciso c) del artículo 8° de la LEM N° 26864, concordante con el numeral 9) del artículo 23° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853[19], que establece la imposibilidad de ser Alcaldes o Regidores a quienes hayan sufrido condena por delito doloso. Cabe mencionar que en este caso concreto, haciendo uso de la facultad de control difuso que detenta como organismo jurisdiccional[20], resolvió estableciendo que, habiendo sido la persona rehabilitada en el año 2000 en todos sus derechos, anulándose sus antecedentes penales y judiciales relacionados al proceso, y siendo principio de la función jurisdiccional que el régimen penitenciario tenga por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad consagrado en el numeral 22) del artículo 139º de la Constitución Política del Estado, y concordante con los numerales 2) y 17) de su artículo 2° que precisan que nadie deber ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, teniendo todo ciudadano el derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política, el impedimento previsto en la entonces vigente Ley Orgánica de Municipalidades constituía una inhabilitación perpetua para el ejercicio del derecho de ser elegido, comportando la existencia de una colisión entre la norma electoral y el texto constitucional[21].

En tal sentido, aun cuando en este caso concreto no se trata de una prohibición directa como la que existía en la entonces vigente Ley Orgánica de Municipalidades, sí resulta innegable que el establecimiento de esta información sobre delitos dolosos cuya sentencia ya fue cumplida, genera en los hechos una situación de discriminación en contra del candidato, lo que resulta sin lugar a dudas inconstitucional. Por este motivo, sería necesario llevar a cabo una reforma legal al respecto. En todo caso, y mientras dicha reforma legal no se lleve a cabo, a fin de realizar una interpretación de la ley conforme a la Constitución, deberá entenderse la disposición bajo

[19] Hoy derogada por la Ley Orgánica de Municipalidades actualmente vigente.

[20] Artículo 138º de la Constitución.

[21] Cabe mencionar al respecto el fundamento del voto dirimente del entonces Presidente del JNE, doctor Manuel Sánchez Palacios Paiva, estableciendo que en tal sentido el inciso 9° del Art. 23° de la LOM debía interpretarse referido a una condena vigente, y no a la que ha sido purgada, "y que legalmente ya no existe y que ni siquiera puede ser comunicada, pues de otro modo nos llevaría a dos graves consecuencias: a establecer un doble castigo o condena por un mismo hecho, y una *capitis diminutio*, ya que el ciudadano quedaría inhabilitado por siempre, otorgándole así a la pena un sentido retributivo y persecutorio que no tiene".

comentario entendiendo que el inciso 5 del artículo 23º de la LPP se refiere a la necesidad de publicar aquellas sentencias condenatorias impuestas al candidato que aún no han sido cumplidas. Éstas, por cierto no podrían tratarse de penas privativas de la libertad, pues en este caso de acuerdo al artículo 33º inciso 2 de la Constitución, la persona se encontraría constitucional y legalmente impedida de ser candidato.

8. Cuota de género

El artículo 26° de la Ley establece que en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos.

La presente pareciera constituir una norma complementaria a las regulaciones existentes en la legislación electoral nacional, las cuales buscan incrementar la participación política de las mujeres en los cargos públicos, sobre todo los que son de elección popular.

Sin embargo, supera a las otras normas electorales (LOE, LER, LEM) al establecer la cuota de género en todos los casos de listas de candidatos a cargos de elección popular.

Cabe finalmente mencionar que, dada la relevancia del tema de cuotas electorales, este será desarrollado en un acápite especial del presente trabajo.

9. Disposiciones adicionales que deben contener los Estatutos

El artículo 19° de la LPP remite la regulación de las disposiciones sobre democracia interna a su propio texto y al Estatuto del partido político.

Dado lo escueto del texto de la LPP en este punto, el contenido del Estatuto al interior de cada partido cobra una importancia trascendental a fin de que su texto garantice que los procedimientos eleccionarios internos cumplan con los estándares democráticos mínimos.

Existe en consecuencia una importante delegación de competencias normativas al Estatuto del partido, el cual debería contener disposiciones precisas y claras en materia de democracia interna, acerca de la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales, así como de las normas que garanticen la transparencia del proceso: respeto de derechos de candidatos y electores, normas que garanticen debido procedimiento, etc. Cabe resaltar que en lo que respecta al derecho fundamental al debido

proceso administrativo o debido procedimiento, este resulta esencial al interior de todo partido político, no solo en lo que se refiere al marco de un proceso electoral interno, sino en su funcionamiento –y más aún en el caso de procedimientos disciplinarios–. Al respecto, la doctrina viene reconociendo como parte de su contenido esencial o mínimo la posibilidad de plantear recursos al interior del partido, e inclusive, en el caso de procedimientos disciplinarios, prever la posibilidad de plantear el correspondiente recurso judicial, e inclusive un proceso de amparo[22].

Sin embargo –como se refiere más adelante– los estatutos de los partidos políticos vienen resultando ser en la práctica muy escuetos, dejando la regulación electoral no solo para ser abordada por reglamentos electorales elaborados para la materia, sino que incluso en muchos casos viene quedando en manos de los organismos electorales internos a partir de directivas o resoluciones.

Cabe finalmente mencionar que el artículo 9° de la LPP establece el contenido que debe tener el Estatuto de los partidos políticos. Si bien un análisis de las normas que este contiene en materia de democracia interna escapa a los alcances del presente trabajo, el cual se circunscribe a aquellas vinculadas a los procesos de elección de candidatos, sí conviene mencionar las siguientes normas que se encuentran de alguna manera vinculadas a la elección directa de sus autoridades y candidatos de elección popular:

"Artículo 9.- Estatuto del partido
El Estatuto del partido político es de carácter público y debe contener, por lo menos:
(...)
b) La descripción de la estructura organizativa interna. El partido político debe tener por lo menos un órgano deliberativo en el que estén representados todos sus afiliados. La forma de elección, la duración, los plazos y las facultades de este órgano deben estar determinados en el Estatuto.
c) Los requisitos para tomar decisiones internas válidas.
d) Los requisitos de afiliación y desafiliación.
e) Los derechos y deberes de los afiliados. El órgano máximo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros, que

[22] Navarro Méndez, José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp.89 a 91.

podrán actuar directamente o por medio de representantes, según lo disponga el Estatuto, respectivo[23].

Todos los miembros tendrán derecho a elegir y ser elegidos para los cargos del partido político, conforme lo establezca el Estatuto. No pueden establecerse limitaciones adicionales a las previstas en la Constitución Política y en la ley.

f) las normas sobre disciplina, así como las sanciones y los recursos de impugnación contra éstas, los que deberán ser vistos cuando menos en dos instancias. Estos procedimientos disciplinarios observarán el debido proceso.

(...)"

Como se puede observar, el cumplimiento de estas disposiciones es necesario para coadyuvar a la existencia de una real democracia interna, tanto en el funcionamiento ordinario de los partidos políticos como en los procesos de elecciones para cargos de elección popular. Por ende resultaría imprescindible que, en estricto respeto de lo dispuesto por el artículo 5º inciso d) que establece los requisitos para la inscripción de un partido político, la OROP del JNE verifique el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 9º de la LPP –contenido del Estatuto– antes de proceder a su inscripción. Ello además de la verificación del cumplimiento de lo dispuesto por el inciso c), sobre actas de constitución de los comités partidarios en por lo menos el tercio de las provincias del país, ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos.

Sin embargo, en ambos casos la práctica viene demostrando que la efectiva verificación de estos requisitos no se está llevando a cabo por parte de la OROP y del JNE. Si bien este incumplimiento de un lado puede responder a una insuficiente regulación que no ayuda a una efectiva fiscalización y sanción a los partidos por la no observancia de estas normas, tampoco puede dejar de reconocerse que también respondería, a una inadecuada interpretación de las normas vigentes y consecuente actuación por parte de la OROP y el JNE[24].

Finalmente, el texto de este artículo debería ser interpretado en forma sistemática con las otras disposiciones de la Ley que establecen los elementos de democracia interna que deben contener los Estatutos de los partidos políticos.

[23] Dada su especial relevancia, los comentarios respecto al contenido de este inciso son desarrollados en un acápite específico correspondiente a modalidades de elección.

[24] Ver al respecto punto concerniente a constitución de comités partidarios como requisito de inscripción de los partidos políticos.

10. Otras disposiciones que guardan relación con la democracia interna

El artículo 4º de la LPP establece que el Registro de Organizaciones Políticas está a cargo del JNE, y el artículo 5º contempla los requisitos para la inscripción, entre los cuales no se encuentra, sin embargo, el cumplimiento obligatorio de las normas sobre democracia interna legalmente previstas. Esta situación debe corregirse a efectos de garantizar la eficacia de la ley en esta materia, y sobre la cual, debido a su trascendencia, nos referiremos en un acápite especial en el presente trabajo.

El inciso c) del artículo 5º prevé como requisito para la inscripción del partido, las actas de constitución de los comités partidarios en por lo menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos (artículo 8º). Es así que la ley exige que cada partido tenga 65 comités con, por lo menos, 50 afiliados cada uno, en, por lo menos, 16 departamentos del país. Sin embargo los hechos han demostrado que el JNE aceptó la inscripción de partidos con solo la presentación formal de papeles pero sin la necesaria fiscalización de la existencia real de esos comités[25].

Lo expuesto se torna más grave aún si se tiene en cuenta que de acuerdo con el artículo 20º, los órganos electorales descentralizados funcionan en los comités partidarios.

Esta situación debería ser corregida, entre otras acciones, a partir de una reforma normativa que establezca expresamente la facultad fiscalizadora del JNE en materia de estos requisitos[26].

II. DISPOSICIONES FACULTATIVAS

Podemos catalogar como disposiciones facultativas a aquellas que se encuentran establecidas en la legislación, y entre las que los partidos políticos pueden optar válidamente, durante el proceso de elección de sus autoridades, y de sus candidatos a cargos de elección popular.

1. Participación de la ONPE

El artículo 21° de la Ley, precisa que la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, en los procesos electorales organizados

[25] Loredo, Nora. ¿Falló la Ley de Partidos Políticos? Boletín Partidos y Democracia, Lima, febrero de 2006.

[26] Para un mayor desarrollo sobre estos temas ver acápite sobre constitución de comités partidarios como requisito de inscripción de los partidos políticos.

por los partidos políticos, es facultativa. Es decir, su intervención en estos procesos electorales, depende de la voluntad de los propios partidos.

Si bien la falta del carácter vinculante de sus decisiones u observaciones, es concordante con la autonomía partidaria y la condición de asociaciones de derecho privado que tienen los partidos políticos, resulta necesario concordar las competencias y funciones de la ONPE con el cumplimiento de los preceptos sobre democracia interna en estas organizaciones, a fin de que su participación tenga un nivel de influencia en la legitimidad de estos procesos.

El artículo 21° de la ley señala que la ONPE podrá participar, a opción de los partidos políticos, en los procesos electorales organizados por estos, prestando apoyo y asistencia técnica en las etapas de: planeamiento del proceso y cronograma, elaboración del padrón electoral, inscripción de candidatos, elaboración del material electoral, publicidad electoral, conformación de las mesas receptoras de votos, acto de votación, escrutinio y cómputo de votos, entrega de resultados, resolución de impugnaciones y proclamación de resultados.

Sobre el particular, en principio, y teniendo en cuenta la necesidad del fortalecimiento de los partidos políticos y la autonomía de estos para establecer los convenios que considere convenientes, ha de entenderse que esta relación prevista por el citado artículo 21º resulta ser de carácter enunciativo referencial y no taxativo.

Por otra parte, cuando la ONPE participe en los procesos electorales de los partidos políticos, debe emitir informes sobre su desarrollo. Sin embargo, en caso de constatar irregularidades, su labor se circunscribe a comunicar sobre éstas al órgano electoral del partido político, a fin de que sean subsanadas.

Finalmente, cabe referir que la presencia facultativa de la ONPE en estos procesos, no permite conocer si los partidos que no contaron con su participación, cumplieron o no con los requisitos de democracia interna establecidos en la Ley, no obstante lo cual pueden acceder a su inscripción y existencia legal. De otro lado, esta situación no coadyuva al necesario fortalecimiento de los partidos políticos al permitir que algunos de ellos opten por no reforzar su democracia interna. En la parte correspondiente se desarrollará en extenso las razones para una propuesta de reforma normativa sobre esta materia.

2. Alianzas de partidos

Al encontrarse directamente vinculado al tema de democracia de los partidos políticos, cabe mencionar que el artículo 15º[27] consagra la posibilidad de establecer alianzas con otros partidos o movimientos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. Esta alianza de partidos, es constituida para determinado proceso electoral y se considera única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que consta el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto. En dicho acuerdo debe constar, entre otros, el proceso electoral en el que se participa y los órganos de gobierno.

Según los nuevos plazos establecidos en la modificación del 20 de julio de 2005, la alianza debe inscribirse entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y los treinta (30) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República. El artículo original establecía que las alianzas debían realizarse con una anticipación no menor de los doscientos diez (210) días previos al día de la elección. Esto hubiese permitido a los partidos políticos realizar sus elecciones internas después de haber pactado la alianza y sabiendo ya cuántos lugares les tocaba en la confección de la lista final de candidatos. Con la nueva redacción del artículo 15º, los plazos para realizar elecciones internas se superpusieron a los plazos para negociar e inscribir las alianzas. Es así, que los partidos políticos se vieron obligados a realizar sus elecciones internas al mismo tiempo que sus dirigentes nacionales negociaban las alianzas con otros partidos. Esta situación no ayudó a la transparencia de los procesos, ya que muchos candidatos, a pesar de que podían resultar electos en las internas, después podían ser removidos por exigencias de la alianza.

III. PROBLEMAS GENERADOS POR LA NORMATIVIDAD ELECTORAL

Sin dejar de reconocer lo positivo del establecimiento de estas normas al interior de la LPP, la experiencia del primer proceso de elecciones internas de candidatos a cargos públicos ha demostrado que resultan en principio insuficientes para coadyuvar al fortalecimiento de la democracia interna, en un contexto nacional en el cual existen pocos partidos políticos sólidos y con conciencia de su importancia y trascendencia. En realidad, el cumplimiento cabal de la democracia interna se ha dado en aquellos partidos que han tenido la voluntad política de

[27] Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley Nº 28581, publicada el 20 de julio de 2005.

cumplir con la LPP y no por la presión coercitiva que ésta pueda tener; ya que no existen mecanismos de control y sanción que garanticen su eficacia.

En efecto, al momento de implementarse los mecanismos de democracia interna de la ley, específicamente la elección de candidatos a las Elecciones Generales y Regionales y Municipales de 2006, se presentaron una serie de problemas, algunos derivados del propio diseño normativo y contenido de la LPP y otros fundamentalmente derivados de la propia realidad de los partidos en el Perú y de la concepción, características y organización interna de cada uno de ellos.

Así, tal como se expondrá al analizar los procesos de elecciones internas, en estas primeras experiencias se presentaron problemas generados fundamentalmente por lo siguiente:

a) La regulación escueta e insuficiente de algunos articulados de la Ley (tanto en sus disposiciones obligatorias como en sus disposiciones facultativas), que llevó a un margen de discrecionalidad que no siempre derivó en una regulación o tratamiento adecuado al interior de los partidos, lo que se generó, entre otras razones, por la debilidad orgánica e insuficiente democracia al interior de los mismos.

   No obstante reconocer la necesidad de que la ley no transgreda la autonomía de la que deben gozar los partidos políticos como personas jurídicas de derecho privado –titulares de derechos fundamentales en cuanto les sean aplicables[28]– tampoco puede dejar de recordarse que los derechos no son absolutos, pudiendo para tal efecto establecerse límites mediante ley. En tal sentido, lo que se debe buscar es la armonización o concordancia entre el respeto a la libertad de los partidos políticos y la necesidad estatal de coadyuvar a su fortalecimiento como instituciones fundamentales del Estado de Derecho constitucionalmente consagradas[29].

b) La carencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento de las disposiciones obligatorias de la LPP[30], es decir de las normas coercitivas requeridas

[28] El Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado en diversas ocasiones estableciendo la titularidad de derechos fundamentales por parte de las personas jurídicas. Ver por ejemplo Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Caja Rural y Radio Imagen - Exp. N.° 0905-2001-AA/TC.

[29] A esta necesidad de armonización o concordancia entre instituciones constitucionalmente consagradas es a que alude el principio de interpretación constitucional denominado de Armonización o Concordancia Práctica. Ver al respecto Hesse Konrad. La interpretación de la Constitución. En: Escritos de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, segunda edición.

[30] Y es que el principio de control debe necesariamente llevar aparejado, como la otra cara de la misma moneda, la exigencia de sanción. Ver al respecto Navarro Méndez, José Ignacio. Partidos Políticos y democracia interna. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp.48.

para garantizar su eficacia, en estricto respeto a los principios de legalidad y tipicidad que necesariamente deben enmarcar toda la actuación estatal[31]. Esta situación ha llevado a que algunos partidos políticos hayan incumplido con las disposiciones legalmente establecidas sobre democracia interna sin que como consecuencia de ello haya existido ningún tipo de sanción, ni de parte de la ONPE ni de parte del JNE, aspecto que, por su especial relevancia, será abordado en un acápite especial del presente informe.

Es por ello que, no obstante reconocer la importancia de garantizar la autonomía de los partidos políticos en lo que se refiere a su democracia interna, la LPP pudo haber sido más enfática en el establecimiento de determinadas disposiciones imperativas que coadyuvaran al entrenamiento de los partidos en el manejo y uso de reglas de juego democráticas en su interior, lo que sin lugar a dudas repercutiría en su fortalecimiento.

[31] Estos principios se encuentran expresamente consagrados en la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444.

3 NORMAS ESPECÍFICAS: CUOTA DE GÉNERO

I. ANTECEDENTES

Desde 1997, las normas electorales vigentes en Perú exigen la presencia de un porcentaje mínimo de hombres o mujeres en las listas de candidatos. En principio, tanto la LOE como la LEM, establecían un porcentaje mínimo de 25%. Sin embargo, el éxito de la aplicación del sistema de cuotas en las elecciones municipales de 1998 y en las Elecciones Generales de 2000 llevó a que ésta se elevara al 30% de mujeres o varones en las listas de candidatos para las Elecciones Generales del año 2001 y las Municipales y Regionales de 2002.

Este porcentaje se encuentra establecido en los artículos 116º de la LOE, modificada por la Ley Nº 27387, en el artículo 10º de la LEM, modificada por la Ley Nº 27734, y en el artículo 12º de la Ley Nº 27683, LER.

Igualmente, resulta importante mencionar que mediante Ley N° 27680, del 7 de marzo de 2002, se reformó el artículo 191° de la Constitución, estableciéndose expresamente la discriminación positiva al disponerse que: "la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales".

Sin embargo, no obstante la trascendencia de estas normas y el éxito obtenido en los procesos electorales llevados a cabo a partir de su adopción, se vienen presentando problemas al momento de su aplicación.

En efecto, en las Elecciones Generales de abril de 2001, mediante Resolución N° 068-2001-JNE[32], se estableció el número de candidatos y candidatas que debían incluir las listas al Congreso de la República, disponiendo en tres distritos electorales –Ica, Callao y La Libertad– un porcentaje inferior

[32] Publicada el 24 de enero de 2001 en el Diario Oficial El Peruano.

al 30%. De esta manera, el JNE fijó un criterio de aplicación de la cuota de género que contravino el texto expreso de la ley que consagraba un mínimo de 30%. Este criterio, además de estar en contra de la doctrina nacional, también lo estaba de las normas internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú y por la jurisprudencia internacional.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de la Mujer del Congreso de la República y el Movimiento Manuela Ramos recurrieron a la autoridad electoral solicitando la rectificación de tal medida. Sin embargo mediante Resolución N° 122-2001-JNE[33] el JNE declaró improcedentes las peticiones y prosiguió con el cronograma electoral, incumpliéndose así la normatividad sobre cuotas en tres circunscripciones electorales. Es por esta razón que en el mes de agosto de 2001 el Movimiento Manuela Ramos y la Defensoría del Pueblo presentaron una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de que el Estado peruano se comprometa a adoptar las medidas que garanticen el respeto de las acciones afirmativas para promover la participación política de las mujeres.

De otro lado, en las Elecciones Regionales y Municipales de noviembre de 2002 se aplicaron criterios distintos para el cálculo de la cuota de género. Mediante Resoluciones N° 185-2002-JNE[34] y N° 186-2002-JNE[35], el JNE dispuso que los resultados del cálculo, con entero y fracción, se redondearan al entero superior inmediato.

Cuando diversas agrupaciones políticas incumplieron con la cuota mínima de hombres o mujeres en las listas de candidatos, y sus pedidos de inscripción fueron declarados improcedentes por los correspondientes JEE, algunas de ellas presentaron recurso de apelación ante el JNE. A pesar de que la Defensoría del Pueblo solicitó otorgar a dichas agrupaciones políticas un plazo adicional para subsanar el incumplimiento de la cuota electoral, el JNE desestimó los referidos recursos.

Sin embargo, en el caso de listas encabezadas por mujeres, se declaró la procedencia de la inscripción permitiendo que la candidata a Presidenta o Vicepresidenta Regional o Alcaldesa, respectivamente, completara la cuota legal. De esta manera, no obstante estar claramente establecido que la cuota se aplica a las listas de candidatos a Consejeros o a Regidores, el

[33] Publicada el 7 de febrero de 2001 en el Diario Oficial El Peruano.
[34] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de junio de 2002.
[35] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de junio de 2002.

JNE aceptó la inscripción de listas que habían incumplido con el mínimo de 30% de mujeres candidatas a consejeras al considerar para dicho cómputo a las candidatas a la Presidencia o Vicepresidencia Regional así como a las candidatas a Alcaldesa, respectivamente. Cabe referir que, al tomar esta decisión, el JNE varió el criterio adoptado en las Elecciones Municipales de 1998 al rechazar la inscripción de listas que, estando encabezadas por mujeres, llevaban menos candidatas en la lista de Regidores.

Por otra parte, el cómputo del 30% de la cuota de género se vio asimismo desvirtuado en el caso de los accesitarios de los candidatos a los Consejos Regionales. Algunas listas de candidatos incluyeron en el cómputo del 30% de mujeres, tanto a las mujeres candidatas titulares como a las accesitarias. El JNE, por Resolución Nº 482-2002-JNE respaldó esta situación al referir que "…(teniendo en cuenta) el número de candidatas a Consejeros Regionales mujeres titulares sumadas con las candidaturas a Consejeros Regionales mujeres accesitarias, la lista presentada ha cumplido con el requisito de la cuota de género…"[36]. Posteriormente, mediante "Fe de Erratas" rectificó la resolución anterior permitiendo incluir en el cómputo del 30% ya no a las accesitarias, pero sí a la candidata a la Vicepresidencia de un Gobierno Regional[37].

Por lo expuesto, en el año 2002 también se incumplió con la cuota mínima de 30%, lo que generó una vez más que, en los hechos, se afectara el ejercicio de los derechos a la igualdad y participación política de las mujeres.

Como puede apreciarse, queda claro que la vulneración de las cuotas electorales se genera debido a una equivocada interpretación de su contenido, tanto de parte de las organizaciones políticas como de los organismos electorales encargados de aplicar dichas normas, es decir los JEE y el JNE. Es importante, sin embargo, referir que algunos de dichos errores fueron de alguna manera avalados por el JNE a fin de no entorpecer la propia viabilidad del proceso electoral, aceptando listas que solo cumplieron con la cuota mínima del 30% contabilizando para ello a las candidatas a Presidencia Regional o Alcaldía, y que en otros casos se eliminara de la lid electoral a varias organizaciones políticas que no cumplieron con el mandato legal referido a las cuotas de género sin permitirles la subsanación de dicho error.

[36] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de agosto de 2002.
[37] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de setiembre de 2002.

Para las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, el JNE emitió resoluciones en las cuales se establecía lo siguiente: 1) en los casos en que la cuota del 30% sea equivalente a un número entero y una fracción, se redondea al entero inmediato superior, 2) la cuota del 30% mínimo de hombres o mujeres se aplica al total de candidatos al Consejero Regional o Regidores municipales, sacándose así las candidaturas a Alcalde, Presidente y Vicepresidente Regional, 3) las listas de accesitarios a los Consejos Regionales también deben cumplir con la cuota de género. (Resoluciones Nº 1230-2006-JNE, Nº 1231-2006-JNE, Nº 1234-2006-JNE y 1247-2006-JNE).

II. PROBLEMAS DE APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2006

1) Los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República

El artículo 26º de la LPP supera a otras normas electorales (Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales) al establecer la cuota de género para todas las listas de candidatos a cargos de elección popular, lo que sin duda comprende también a las Fórmulas Presidenciales.

La LPP regula la cuota mínima para candidatos a cargos de elección popular sin hacer ninguna restricción expresa, por lo que podría interpretarse que está comprendida la Fórmula Presidencial (Presidente, Primer y Segundo Vicepresidentes de la República).

El JNE no interpretó así, ni tampoco lo hicieron la mayor parte de los partidos políticos al momento de conformar sus listas presidenciales. Es así que, en las últimas Elecciones Generales, en las que por primera vez se aplica la LPP en los procesos electorales de alcance nacional, se observó que varios partidos no cumplieron con esta exigencia en lo referente a la cuota en la Fórmula Presidencial.

La situación se complica aun más debido a que, mediante Resolución No.053-2006-JNE[38], el JNE fijó una postura determinada respecto al cumplimiento de cuotas en la lista para la Presidencia de la República. Todo ello a partir de una impugnación presentada por una ciudadana contra la inscripción de la Fórmula Presidencial de un partido político por estar

[38] Publicada el 4 de febrero de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

integrada solo por hombres e incumplir de esta manera con la cuota mínima del 30% consagrada en la LPP.

Es así que, al resolver el recurso inscribiendo la fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República de este partido, el JNE consideró literalmente "que **no existe norma expresa** que disponga el cumplimiento de la cuota de género **para las fórmulas de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República**, por lo que no puede exigirse dicha condición al momento de ser inscritas".

Al referirse a la inexistencia de norma expresa, el JNE está exigiendo una norma que obligue "literalmente" que la cuota se aplique "a la Fórmula Presidencial", renunciando a interpretar el artículo 26º de la LPP en este aspecto.

Ello guarda absoluta coherencia con la *ratio legis* de las acciones afirmativas –y en concreto con las normas de discriminación positiva o inversa– que no es otra que coadyuvar a la efectiva participación política de las mujeres, las cuales incluso hoy se encuentran expresamente consagradas en el artículo 191º de la Constitución, además de estar en diversos tratados sobre derechos humanos ratificados por nuestro país –en concreto la CEDAW[39]– e instancias supranacionales[40]. Asimismo resulta acorde con el principio de interpretación *pro libertatis*, en virtud del cual se otorga a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución jerarquía superior a todas aquellas disposiciones que regulan el ejercicio del poder estatal u otras instituciones constitucionales –sin que ello implique necesariamente el desconocimiento de las competencias asignadas por la Carta a dichos órganos e instituciones–[41]. Es más, tal como sostiene Pérez Luño, este principio implica que en todo proceso hermeneútico o de interpretación se maximice y optimice la fuerza expansiva y la eficacia de los derechos fundamentales[42].

---

[39] Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

[40] Ver por ejemplo el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas 1998 en donde luego de reconocerse su aún reducida participación política –Capítulo III B, Derechos civiles y políticos de las mujeres- se insta a los Estados a que continúen ampliando medidas para promover la participación de mujeres en los niveles de decisión en el ámbito público, incluidas las medidas positivas –Capítulo V C, Recomendaciones a los Estados sobre derechos específicos-.

[41] Huerta Guerrero, Luis Alberto. Jurisprudencia constitucional e interpretación de los derechos fundamentales. En: Derechos Fundamentales e interpretación constitucional. Lima: Comisión Andina de Juristas. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales 13, 1997, pp.57 y 58.

[42] Pérez Luño, Antonio Enrique. El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales. En: Anuario de Derechos Humanos No. 1, 1981. Instituto de Derechos Humanos Universidad Complutense de Madrid, 1982, p.315.

Cabe asimismo referir que incluso la doctrina electoral reconoce de manera amplia la necesidad de fomentar la participación de las minorías subrepresentadas "de manera específica en la ocupación de cargos públicos, candidaturas electivas y mandatos políticos, tanto dentro de la estructura interna de los partidos o movimientos como en las fracciones y comisiones parlamentarias o gabinetes ejecutivos"[43].

Quienes han buscado distinguir las listas de las denominadas fórmulas, sustentan su postura en que, en su concepto, las primeras constituyen una relación de candidatos que postulan a una institución colegiada donde sus integrantes son iguales entre sí (Congresistas, Consejeros, Regidores). Por el contrario, la fórmula estaría conformada por candidatos a cargos distintos pero directamente vinculados entre sí – caso del Presidente de la República y sus Vicepresidentes.

Igualmente, se ha argumentado que en el caso de listas al Congreso, Parlamento Andino, Concejos Municipales y Consejos Regionales, los candidatos elegidos son investidos y ejercen el cargo de manera simultánea e inmediata, mientras que, por el contrario, en el caso de los Vicepresidentes, estos ejercen sus cargos solo cuando el Presidente de la República no puede hacerlo, queriendo de esta manera asimilar las figuras a las de los accesitarios o suplentes. Sin embargo este no necesariamente es el caso, puesto que los accesitarios solo llegan al cargo y son oficialmente nombrados para éste cuando el titular por alguna razón no puede ya ejercerlo, el Primer y Segundo Vicepresidentes de la República candidatean específicamente para dichos cargos y son electos e investidos en tales cargos desde el inicio, ejerciendo dichos puestos a partir de ese momento sin requerir ningún otro nombramiento posterior y hasta el término del mandato presidencial.

De otro lado, el argumento que plantea que técnicamente se distingue fórmula de lista amerita un mayor análisis. En efecto, según el diccionario electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el término fórmula se encuentra directamente vinculado al concepto de sistema electoral. Así, por éste último se entiende al "procedimiento a través del cual las preferencias de los votantes se convierten en votos y éstos, a su vez se traducen en mayorías y minorías de gobierno de los partidos políticos que concurren a las elecciones". Por su parte, la fórmula electo-

[43] Glosario. En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p.820.

ral es definida como "el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación", existiendo consenso entre los especialistas electorales respecto a tres grandes clasificaciones de fórmulas, cuales son: la fórmula de mayoría absoluta, la fórmula de mayoría relativa y la fórmula de atribución de escaños sobre la base de una determinada proporcionalidad en función de los votos obtenidos por cada candidatura[44].

Aborda en ello el artículo 104º la LOE cuando al referirse a la lista presidencial utiliza indistintamente y como sinónimos los términos "fórmula" y "lista".

Se han alzado voces para que una reforma legal precise que la cuota mínima de 30% se aplica también a la lista de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República. Esta postura ha sido desde tiempo atrás sostenida por la Defensoría del Pueblo[45] afirmando que resulta conveniente establecer expresamente una cuota de género en la Fórmula Presidencial disponiendo que en la lista de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República cuando menos uno de los tres candidatos de la Fórmula Presidencial debe ser hombre o mujer.

Ahora bien, lo que sí resulta más complicado de definir es si esta cuota mínima del 30% debe ser aplicada también en el caso de una lista presidencial de una alianza de partidos. Y es que en este caso existe un problema político, pues es razonable que en el caso de alianzas, cada partido integrante de ésta busque seleccionar de su partido a su candidato más representativo. Se trataría por ende de un caso de conflicto entre este derecho de los partidos –propio de su autonomía– y el derecho a la no discriminación política de las mujeres que se busca proteger en el caso de la cuota de género, y que se encuentra reconocido en el artículo 2º inciso 2) de la Constitución y en tratados de derechos humanos ratificados por el Perú.

Por ello, buscando, armonizar ambas situaciones, se entiende que en el caso de las negociaciones al interior de las alianzas existen diversas estrategias y salidas políticas que permiten salvar el problema de la no absoluta libertad para la conformación de la lista presidencial, más aún si tenemos en consideración que los cargos de Vicepresidentes no son políticamente los más relevantes en el país.

---

[44] Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), IIDH. Diccionario electoral. San José. Serie Elecciones y Democracia, Tomo I 2000, pp.617 y 618.

[45] Ver al respecto Memoria de la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer abril 2000 - abril 2001, Lima, noviembre de 2001, p.11.

En virtud de lo expuesto, y en directa aplicación del ya citado principio del *indubio pro libertatis*, debe optarse por la primacía de la necesidad de respetar la cuota de género en la lista de las alianzas. Hay que tener en consideración que se trata de la primacía del derecho a la no discriminación, la cual, no obstante la inexistencia de prioridades entre derechos fundamentales, goza de una especial protección dada la situación histórica de discriminación de sectores vulnerables, como es el caso de las mujeres[46].

b) Los candidatos al Parlamento Andino

Como se recordará, el artículo 3º de la Ley No. 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, dispone expresamente que el porcentaje de género se rige por la LOE. Sin embargo, la naturaleza de este proceso electoral es distinta a la del proceso de elección de representantes al Congreso de la República. Por un lado se trata de un proceso de circunscripción electoral única, y de otro, tanto por la citada ley como por los tratados respectivos, los representantes al Parlamento Andino son un total de 5 titulares y dos suplentes por cada uno de ellos, es decir se trata de un total de 15 representantes.

Es más, el artículo 1º de la ley dispone que los partidos políticos deben presentar una lista de 15 candidatos en número correlativo que indique la posición de los candidatos al Parlamento Andino, entre los cuales serán electos como miembros titulares y suplentes según el orden conforme al voto preferencial. Queda entonces claro que, por expreso mandato de la ley, se trata de una lista única que debe haber sido inscrita respetando la cuota mínima del 30%, y de un proceso electoral en el que serán finalmente electos como miembros del Parlamento Andino quienes luego del escrutinio hayan alcanzado los primeros quince puestos, siendo titulares los cinco primeros.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 1º de la Resolución No.004-2006-JNE[47] "Reglamento del proceso para elección de representantes ante el Parlamento Andino", establece que los partidos presentarán una

[46] Las cuotas de género son acciones afirmativas, por ende solo deben referirse a los grupos subrepresentados en los cargos por elección popular, en este caso, las mujeres. Sin embargo, el Congreso estableció este mínimo incluyendo también a los hombres, ello debido al infundado recelo que lamentablemente persiste contra aquellas medidas que favorecen expresa y exclusivamente a las mujeres, en la concepción equivocada de que una norma solo para mujeres es discriminatoria, obviando así su carácter de acción afirmativa. Al respecto, debe recordarse que la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW-, ratificada por el Estado Peruano, considera que las acciones afirmativas no solo no son discriminatorias, sino que tienen por objeto lograr la igualdad real entre hombres y mujeres, ello además de posturas de instancias internacionales al respecto así como de la doctrina comparada. Ver al respecto Defensoría del Pueblo. En defensa de las cuotas electorales. Lima, Decisión Gráfica, 2003, 235 p.

[47] Publicada el 09 de enero en el Diario Oficial El Peruano.

lista de 15 candidatos en número correlativo que indique la posición de los mismos, entre los cuales serán electos como miembros titulares y suplentes según el orden que determine el resultado de la votación preferencial.

Sin embargo, los artículos 4º y 6º del mismo Reglamento establecían disposiciones que vulneraban el contenido de la ley. En efecto, mientras el artículo 4º señalaba que los cinco primeros serían candidatos a representantes titulares y los 10 restantes candidatos suplentes, el artículo 6º disponía que dentro de la lista, el grupo de los cinco candidatos a representantes titulares debería tener como mínimo dos candidatos varones o mujeres, y el grupo de los 10 candidatos restantes debería tener un número no menor de 3 candidatos mujeres o varones, ello conforme a la cuota mínima del 30% prevista por la LOE.

Como puede apreciarse, los artículos 4º y 6º contradecían tanto a la ley como al artículo 1º del Reglamento que hablan de una lista única y que la determinación de titulares y suplentes se lleva a cabo a partir de quien obtenga mayor votación, lo que comprende la utilización del voto preferencial, el que puede beneficiar como titular a quien se encontrara inclusive al final de la lista. Ello configuraba además una vulneración directa del principio de jerarquía normativa previsto por el artículo 51º de la Constitución, ya que el JNE estaba estableciendo distingos entre los candidatos, donde la ley no hacía diferencias.

En virtud de ello, los citados artículos 4º y 6º fueron modificados por el JNE mediante Resolución No.099-2006-JNE[48]. Sin embargo, fue una resolución extemporánea, ya que salió publicada en El Peruano el 13 de febrero, cinco días después de vencido el plazo para la inscripción de las listas de candidatos (8 de febrero). Efectivamente, para ese momento ya todas las agrupaciones habían inscrito sus listas de candidatos al Parlamento Andino y solo dos de ellas (Unidad Nacional y Concertación Descentralista) lo hicieron sin cumplir con la cuota de género tal como estaba planteada antes de la modificación (2 mujeres entre los 5 titulares).

Así, a partir de la modificación referida, el artículo 4º dispone que cada partido o alianza solo puede inscribir una lista completa y cerrada de 15 candidatos, y que la solicitud de inscripción de la lista debe indicar el

[48] Publicada el 13 de febrero de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

orden de ubicación de los candidatos en número correlativo, en el orden que el partido político o alianza decida. Por su parte el artículo 6º dispone que, conforme a la cuota mínima del 30%, la lista de 15 candidatos al Parlamento Andino debe contener como mínimo 5 candidatos hombres o mujeres[49].

III. PROPUESTA DE INCLUSIÓN DEL MANDATO DE POSICIÓN EN LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Tal como ya se ha mencionado, el artículo 26º de la Ley N° 28094 (LPP), establece que tanto en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, como en el caso de los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos.

Sin embargo, la normatividad electoral no regula mecanismos concretos que permitan ubicar a las mujeres en posiciones expectantes en las listas de candidatos. Es así, que las leyes electorales vigentes no contemplan mandato de posición (determinación de la ubicación de las mujeres en las listas), situación que ha llevado a que, en los hechos, la mayor parte de partidos políticos coloquen a las mujeres en posiciones con pocas posibilidades de ser electas[50]. Si bien este problema ha sido de alguna manera salvado con el voto preferencial[51], teniendo en cuenta la inconveniencia de éste para el fortalecimiento de los partidos políticos y la existencia de propuestas para su eliminación, debe propenderse a buscar alternativas de solución.

Una propuesta de reforma legal que mejore la regulación de la cuota mínima de género con la alternancia en la lista, puede resultar igualmente conveniente, aun cuando no se llegue a eliminar el voto preferencial del sistema electoral peruano. Debe recordarse que actualmente el voto preferencial es aplicable en el Perú solo en el caso de elecciones al Congreso de

[49] No obstante lo expuesto, esta situación llevó a que grupos de mujeres protestaran por la modificación de los mencionados artículos 4º y 6º del Reglamento, lo que en su opinión llevó al incumplimiento de la cuota de género e incluso a una aplicación retroactiva de la norma para partidos que solicitaron la inscripción de sus listas sin cumplir con lo dispuesto por los artículos 4º y 6º antes de su modificación.

[50] Ver al respecto Memoria de la Defensoría Especializada en los Derechos de la Mujer abril 2000 - abril 2001, Lima, noviembre de 2001, p.35.

[51] En lo que respecta la reforma electoral existe una fuerte postura sostenida por diversos sectores del Estado, especialistas en la materia y de la sociedad civil, que propugna la eliminación del voto preferencial. Cabe mencionar que esta eliminación del voto preferencial responde, entre otras razones, a que su establecimiento limita o impide el fortalecimiento interno de los partidos políticos.
Si bien es cierto que la eliminación del voto preferencial puede contribuir no solo al fortalecimiento del sistema de partidos políticos sino también a la mejora del sistema de elección, y por ende del proceso electoral, también es innega-

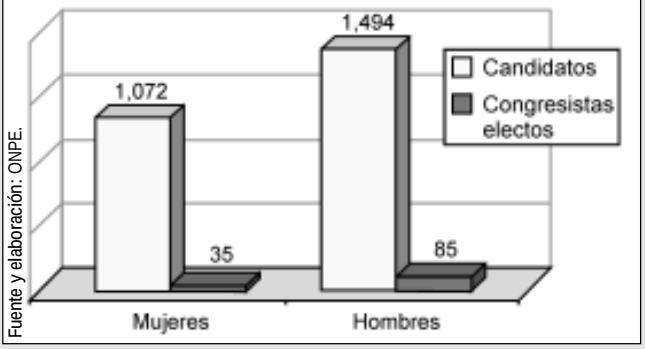
la República y Parlamento Andino, mas no en elecciones a Concejos Regionales y Consejos Municipales, por lo que en estos dos últimos supuestos no existe manera de superar el problema de la ubicación de las candidatas mujeres en puestos que dificultan su posibilidad de ser elegidas.

Resulta importante destacar que, tal como se señala en el capítulo 3, varios partidos políticos como, por ejemplo, Somos Perú, Partido Popular Cristiano y el Partido Socialista, han incorporado en sus reglamentos electorales la figura del mandato de posición.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS ELECCIONES CONGRESALES DEL 2006

El siguiente cuadro presenta una comparación por sexo entre el número de candidatos al Congreso y los elegidos al mismo. Un dato a ser resaltado es que el número de mujeres, que representan el 42% del total de candidatos, no encuentra correspondencia con el porcentaje de elegidas al Congreso (29.1%).

Cuadro comparativo por género entre candidatos y elegidos al Congreso 2006



Como se ha afirmado anteriormente, una de las razones que explican dicha situación es la ubicación de la que gozan las mujeres en las listas de candidatos. Si se toma en cuenta el número de candidatas electas al Congreso, se notará que las elegidas, en su mayoría, sí tuvieron una ubicación preferencial en las listas de candidatos.

Ubicación de las congresistas en sus listas de candidatos

Nº de mujeres elegidas	Ubicación en lista de candidatos
12	Nº 1
7	Nº 2
3	Nº 3
2	Nº 4
3	Nº 5
1	Nº 6
1	Nº 7
1 (Martha Moyano)	Nº 8
1 (Luciana León)	Nº 9
1 (Gabriela Pérez)	Nº 11
1 (Lourdes Alcorta)	Nº 20
1 (Rosario Sasieta)	Nº 21
1 (Cenaida Uribe)	Nº 22

Fuente y elaboración: ONPE.

* Las seis últimas fueron personalidades conocidas que, gracias al voto preferencial, llegaron a ser electas.

Países en América Latina que cuentan con normas de cuota de género

País	Año de adopción	%	Funcionamiento / Observaciones
Argentina	1991	30%	30% de mujeres para cargos por elección. La lista no sólo debe incluir un porcentaje de mujeres sino ubicarlas en proporciones con posibilidades de resultar electas. Esta sólo se aplicó en la cámara de Diputados. El Presidente de la Rúa emitió en el 2000 un Decreto estableciendo cupos para las elecciones senatoriales.
Bolivia	1997	30%	Contiene también mandato de ubicación. Uno de cada tres puestos de la lista debe estar ocupado por una mujer.
Brasil	1997	30%	25% de mujeres para 1998 y 30% de mujeres a partir del año 2000 para elecciones municipales. 30% como mínimo y 70% como máximo reservado para candidatos de cada sexo en las elecciones de diputados, Cámara Legislativa, Asambleas Legislativas y Cámaras Municipales.
Colombia	2000	30%	30% mínimo de los cargos de máximo poder decisorio serán desempeñado por mujeres y 30% de otros niveles decisorios también serán desempeñados por mujeres.
Costa Rica	1996	40%	Los partidos políticos deberán tener conformadas sus delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales por al menos 40% de mujeres.
Ecuador	1997	30%	En 1997 se aprobó el 20%. El año 2000 se incrementó a 30% como mínimo de mujeres en las listas de titulares y de suplentes para las elecciones pluripersonales en forma alternada. En cada elección se incrementará en 5% hasta llegar a la igualdad en la representación. Contratación de un mínimo de 20% de mujeres en cargos de jueces, notarios, registradores, ministros y demás curules.
Paraguay	1996	20%	Para cargos electivos un porcentaje de mujeres no inferior al 20% y el nombramiento en proporción significativa de ellas en cargos públicos de decisión. Una candidata mujer por cinco cargos a elegir.
Perú	1997	30%	En 1997 se aprobó la cuota de 25% de mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso y a las regidurías municipales. El 2000 se incrementó al 30% para las elecciones congresales. El 2002 se incorporó la cuota del 30% para las Elecciones Regionales y se incrementó al 30% para las Municipales. Asimismo se adoptó la cuota indígena y pueblos originarios del 15% para las Elecciones Regionales y Municipales provinciales.
Venezuela	1997	30%	Para cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, el 30% de mujeres. No se aplica a candidaturas uninominales.

Fuente: Legislaciones de cada país.
Elaboración: Movimiento Manuela Ramos. Abril, 2003.

4 INSCRIPCIÓN DE LISTAS DE CANDIDATOS

El artículo 35° de la Constitución establece la obligación de los partidos y organizaciones políticas de funcionar con respeto a los principios y reglas democráticas. Esta disposición fundamenta la producción normativa infraconstitucional destinada a asegurar la democracia interna de las organizaciones políticas, la misma que deberá involucrar la regulación de la inscripción de las listas de candidatos de los partidos políticos. Así, las disposiciones sobre inscripción debieran procurar, entre otros objetivos, constituirse como garantías para el funcionamiento democrático de los partidos o agrupaciones políticas.

El desarrollo normativo de la referida previsión constitucional resulta una experiencia positiva pero relativamente reciente en el derecho electoral peruano. De forma similar que en el derecho comparado (Alemania, Argentina, Costa Rica, Chile, España, Honduras, Paraguay, entre otras), la regulación del régimen interno de los partidos obedece a la necesidad de garantizar una mayor democracia interna y participación de los afiliados a los partidos políticos. También busca evitar el fraccionamiento de las agrupaciones políticas (Costa Rica) y, en otros casos, prevenir el caudillismo interno (Honduras)[52].

La novedad de las disposiciones legales sobre democracia interna, que en el caso peruano se introducen con la LPP, podría explicar algunas insuficiencias y desfases respecto de la legislación electoral vigente sobre inscripción de candidatos, las cuales vienen generando problemas para su cumplimiento en la práctica. Tales deficiencias debieran ser materia de reformas legales, a fin de contribuir a actualizar el ordenamiento electoral en su conjunto a las exigencias de la democracia interna de los partidos así como a mejorar sus niveles de cumplimiento y eficacia.

---

[52] BENDEL, Petra. "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera". En Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 405.
BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. La ley de partidos políticos. Análisis jurídico. En: Elecciones. Lima, Perú Año 4- - No.5, octubre 2005, p. 118.

I. NORMATIVIDAD VIGENTE

Resulta fundamental el análisis de la etapa de inscripción de candidaturas porque a través de ella se ejerce el control respecto del cumplimiento de obligaciones normativas referidas a la democracia interna de los partidos políticos. Siendo la inscripción una condición para el reconocimiento jurídico de tales organizaciones, así como de las respectivas candidaturas, ella funcionará como un medio definitivo para el requerimiento de las exigencias normativamente establecidas.

1. Requisitos tradicionales sobre inscripción de candidaturas[53]

Los requisitos o condiciones que establece la LOE para la inscripción de candidaturas, que deben ser presentados por un partido político o alianza de partidos con inscripción vigente en el ROP, son los siguientes: ser peruano de nacimiento, cumplir con la edad exigida, gozar del derecho de sufragio y ejercer la ciudadanía, no estar incurso en los supuestos de impedimento por ser trabajador o funcionario público, o no encontrarse inhabilitado para la función pública, entre otros.

La inscripción de las listas de candidatos se encuentra a cargo del JNE. Para ello emite un Reglamento para la recepción, calificación e inscripción de candidatos[54]. El JNE tiene la potestad de denegar de oficio la inscripción de candidaturas o listas de candidatos que no cumplan con los requisitos señalados.

Asimismo, para lograr el cumplimiento de estos requisitos e impedimentos, la LOE regula los supuestos en los que cualquier ciudadano inscrito y con derechos vigentes puede formular tacha contra cualquiera de los candidatos, cuya inscripción haya desconocido lo estipulado en los artículos 106°, 107° y 108°, cuando se trate de candidaturas a Presidencia y Vicepresidencia; o vulnere lo señalado en los artículos 113°, 114° o 115° de la LOE, en el caso de candidaturas al Congreso de la República o al Parlamento Andino.

La tacha puede ser definida como el medio impugnatorio u oposición que cualquier ciudadano puede interponer contra la inscripción de una candidatura y que constituye una garantía o mecanismo de control respecto del cumplimiento de las condiciones impuestas, según el caso, para la procedencia de la inscripción de las candidaturas.

---

[53] Consideramos requisitos tradicionales a los existentes antes de la promulgación de la Ley de Partidos Políticos.
[54] Resolución N° 393-2005-JNE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de diciembre de 2005.

Los procedimientos regulados para los supuestos de tacha permiten al JNE y a sus órganos descentralizados, controlar el cumplimiento de los requisitos impuestos por la Constitución y la ley para la presentación de candidaturas y garantizar su eficacia.

2. Ausencia de condicionamiento legal para la inscripción de candidaturas con base a los requisitos de democracia interna.

A diferencia de los requisitos e impedimentos de la LOE, las disposiciones obligatorias de la LPP en materia de inscripción de candidatos, no tienen su correlato de condiciones de admisibilidad (control del Estado) y medios impugnatorios (control ciudadano) que hagan efectivo su cumplimiento.

A partir del establecimiento de requisitos de democracia interna previstos por la LPP, se introducen también requisitos que van más allá de una candidatura individual, y que deben ser cumplidos por la lista o fórmula en su conjunto, según el caso. El problema se presenta debido a que en estos supuestos la ley electoral no ha establecido los mecanismos legales suficientes para garantizar su control y cumplimiento a partir de la denegatoria de inscripción por parte del JNE y de tachas e impugnaciones por parte de los ciudadanos. El establecimiento expreso de estas causales de tacha y de denegatoria de inscripción resultarían ser instrumentos de ejercicio del poder de control del Estado.

En efecto, el texto de la LOE solo ha contemplado la tacha y la consecuente denegatoria de inscripción, para aquellas condiciones de inelegibilidad o incompatibilidad de las personas postuladas como candidatos, y no para los supuestos de incumplimiento de disposiciones sobre democracia interna establecidas para su elección o designación.

Esta omisión puede encontrar explicación en la distancia temporal entre la expedición de la LOE y la LPP. Mientras la primera se promulgó en 1997, la segunda, que es la que incorpora las obligaciones especiales sobre democracia interna, data del 2003. De este modo, el legislador de 1997 no se puso en la necesidad de regular mecanismos de garantía para condiciones de democracia interna que no se consideraron en la LOE, sino recién en el proceso de elaboración de la LPP.

Tampoco la misma LPP atribuye consecuencias jurídicas al incumplimiento de sus disposiciones sobre la elección democrática de sus candidatos. El procedimiento de tacha contemplado en dicha norma corresponde a la oposición de inscripción de un partido político –y no de candidaturas– fundada

en cualquier contravención de lo estipulado en la ley (artículo 10°). Por otra parte, señala que se denegará la inscripción a los candidatos de partidos que no cumplan con entregar el plan de gobierno, de conformidad con el artículo 23°-A de la LPP[55]; y establece que la omisión de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delito doloso[56] o la incorporación de información falsa en la declaración jurada de vida, será corregida por el JNE (artículo 23°). Puede apreciarse, entonces, que no se regulan consecuencias para aquellos supuestos de desconocimiento de las normas contempladas para garantizar la determinación de candidaturas a través de procedimientos democráticos en el interior de los partidos.

La situación descrita podría conllevar un problema de eficacia respecto de las previsiones que sobre democracia interna contempla la LPP. Al respecto, debe señalarse que en el cumplimiento de las normas jurídicas, especialmente las que expresan valores democráticos y derechos básicos de las personas, importa la previsión de un conjunto de elementos y procedimientos que las aseguren, y que cumplen una función de garantía en un Estado constitucional[57].

La ausencia de tales mecanismos de garantía o control –que en el caso objeto de análisis, se materializarían en el recurso de tacha o el procedimiento de denegatoria de inscripción– podría generar el incumplimiento de las normas de democracia interna.

3. Garantías para la democracia interna previstas en los reglamentos para la recepción, calificación e inscripción de candidaturas

Atendiendo a la necesidad de actualizar la legislación electoral en función de las materias incorporadas por la LPP y de reglamentar el procedimiento de inscripción de los candidatos a los diferentes cargos de elección popular, el JNE aprobó los reglamentos para la recepción, calificación e inscripción de fórmulas para candidatos a la Presidencia, Vicepresidencias de la República, representantes ante el Parlamento Andino y candidatos al Congreso de la República en las Elecciones Generales del año 2006, mediante la Resolución N° 393-2005-JNE[58] y la Resolución N° 047-2006-JNE[59]. Asimismo, se aprobó el Reglamento del proceso de elección de representantes ante el Parlamento Andino, a través de la Resolución N°

[55] El artículo 23-A entrará en vigencia a partir del 28 de julio de 2006 y se aplicará a los procesos electorales que se realicen con posterioridad a esa fecha, de conformidad con la Ley N° 28711 publicada el 18 de abril de 2006.

[56] Respecto a este requisito contemplado en la LPP tenemos fundados cuestionamientos que se tratan en el acápite que trata sobre el contenido de la LPP.

[57] PEÑA FREIRE, Manuel. La garantía en el Estado constitucional de derecho. Madrid: Editorial Trotta, p. 1997, p. 19.

[58] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de diciembre de 2005.

[59] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de enero de 2006.

004-2006-JNE y modificado mediante Resolución N° 099-2006-JNE, publicada el 13 de febrero de 2006.

Estos reglamentos incorporan los supuestos contemplados en la LPP referidos a democracia interna de los partidos y organizaciones políticas, tales como las elecciones internas, la modalidad de elección de los candidatos, la declaración jurada de vida del candidato, así como la cuota de género establecida en el artículo 16° de la LOE y 26° de la LPP, y regula los procedimientos de garantía para el cumplimiento de las condiciones legales sobre tales aspectos.

En tal sentido, las resoluciones señaladas deberían contribuir a controlar la eficacia de las obligaciones legales de los partidos políticos sobre su funcionamiento democrático, a través del condicionamiento de su inscripción. Así, se reiteran los supuestos de procedencia de la tacha contra las candidaturas que no se ajusten a las condiciones de elegibilidad e incompatibilidad contempladas en los artículos 106°, 107°,108°, 113°, 114° y 115° de la LOE, pero se añade, en el caso de los candidatos al Congreso de la República, la posibilidad de formular tacha por infracciones legales, en general, lo cual comprende también las exigencias de la LPP respecto de la elección y designación de las candidaturas, hoja de vida, así como la cuota de género (articulo 10° Resolución 047-2006-JNE). Solo en el caso de las listas al Congreso, el JNE estableció como causal de tacha o denegación de inscripción, el incumplimiento de los procedimientos de democracia interna.

Sería conveniente uniformizar los supuestos de la tacha para las candidaturas en general, en el sentido de que también para los candidatos a la fórmula presidencial y representantes al Parlamento Andino, debería habilitarse el recurso de la tacha respecto de cualquier infracción legal. Actualmente, en el caso de las candidaturas presidenciales los supuestos de tacha se han restringido a las infracciones de la LOE, dejándose el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la LPP a la calificación y denegatoria de inscripción que, de oficio, realice el JEE y en segunda instancia el JNE.

Las resoluciones han establecido que deberá denegarse la admisión a trámite de inscripción de las fórmulas y listas de candidatos si es que en el proceso de calificación de las solicitudes de inscripción se verificara el incumplimiento de cualquiera de los requisitos de ley (artículo 9° Resolución N° 393-2006-JNE y artículos 13° y 14° de la Resolución N° 047-2006-JNE).

La redacción del Reglamento para la recepción, calificación e inscripción de fórmulas a candidatos al Congreso de la República, no solo contempla mayores supuestos para la procedencia del recurso de la tacha, sino que incorpora explícitamente los supuestos de denegatoria de inscripción por incumplimiento de las normas de democracia interna. Establece que "si en el proceso de calificación se observa que las solicitudes de inscripción no cumplen con la cuota de género, o con adjuntar la copia certificada del acta de las elecciones internas o del documento que acredite la modalidad de elección de conformidad con los artículos 22°, 23° y 24° de la Ley de Partidos Políticos N° 28094 (…) el Jurado Electoral Especial emitirá una resolución denegatoria de admisión a trámite de inscripción de la lista de candidatos al Congreso de la República".

Mediante resoluciones y en ejercicio de su función de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, el JNE ha buscado salvar, cuando menos en parte[60], los vacíos normativos referidos. Sin embargo, si bien éste constituye un esfuerzo que resulta destacable en cuanto a su intención, jurídicamente puede resultar cuestionable por los principios de legalidad y tipicidad que enmarcan la actuación de la administración estatal, sobre los cuales nos referiremos más adelante y que requieren de una reforma legal.

4. Asesoría técnica de la ONPE como garantía de democracia interna en la inscripción de candidaturas

Finalmente, conviene resaltar el hecho de que la LPP haya considerado la participación de la ONPE como un elemento de apoyo y asistencia técnica a la realización de los procesos electorales organizados por los partidos políticos para la determinación de sus candidatos (artículo 21°). Si bien la formulación de la norma plantea dicha intervención dejada a la discrecionalidad de la organización política, resulta una previsión positiva en la medida que constituye un medio de garantía del funcionamiento democrático de los partidos políticos.

Aun cuando la intervención de la ONPE no configure un medio de control en un sentido estricto, sí contribuye a fortalecer el conjunto normativo establecido para favorecer prácticas de igualdad, renovación periódica y respeto de los derechos de los afiliados porque, de un lado orienta la realización de los comicios en sus distintas etapas, y de otro hace un señalamiento de las irregularidades que pudiera haber encontrado, poniéndo-

[60] Es más resulta cuestionable esta desigualdad de trato, como se verá en el siguiente punto.

las en conocimiento del órgano electoral para su subsanación. Sin embargo, como se desarrollará más adelante, consideramos que la participación de la ONPE debe ser reforzada[61].

II. PROBLEMAS ADVERTIDOS EN LA ETAPA DE INSCRIPCIÓN

Las obligaciones vinculadas al funcionamiento democrático de los partidos políticos deben encontrar en la etapa de inscripción de las candidaturas partidarias, determinadas garantías para su efectivo cumplimiento. Estos instrumentos de control, sin embargo, se vienen regulando a través de reglamentos del JNE sin ser normados ni por la LOE ni por la LPP.

Por lo tanto, existe un déficit de sistematicidad en la regulación de los mecanismos previstos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones sobre democracia interna. Así, como ya se mencionó, existen dos reglamentos distintos que se ocupan de los supuestos que habilitarían la presentación de tachas o la denegatoria de inscripción, con criterios que pueden variar, de forma injustificada, según se trate de la inscripción de la fórmula presidencial, de la lista de representantes al Congreso de la República o representantes al Parlamento Andino. En efecto, no es coherente el hecho de que el JNE haya contemplado mediante resolución, disposiciones que incorporan garantías para el cumplimiento de normas sobre democracia interna previstas en la LPP para el caso del Congreso de la República, dejando de lado el caso de fórmulas presidenciales y listas al Parlamento Andino. Ello, al no existir causa objetiva y razonable que justifique esta desigualdad de trato, constituye una vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 2º inciso 2) de la Constitución.

En efecto, el Reglamento de inscripción de candidaturas a la Presidencia de la República y al Parlamento Andino contempla expresamente las tachas solo para los casos de incompatibilidades e ineligibilidades señaladas en la LOE, mientras que el Reglamento de inscripción de candidaturas al Congreso de la República, establece que las tachas se pueden presentar para cualquier supuesto de infracción legal, lo que incluye las disposiciones sobre democracia interna de la LPP.

[61] Será materia de análisis posterior evaluar la justificación y viabilidad de una reforma legal que contemple la asesoría técnica de la ONPE como un elemento obligatorio de las elecciones internas de los partidos, con la finalidad de reforzar el valor vinculante de la LPP en relación con el funcionamiento democrático de las organizaciones partidarias.

Por otra parte, el Reglamento de inscripción de listas al Congreso de la República, es el único que contempla de forma expresa, la entrega de copia certificada del acta de elecciones internas o documento que acredite la modalidad de elección y de la presentación de hoja de vida, como causales para la denegatoria de inscripción, técnica normativa que reforzaría la exigibilidad de tales requisitos.

1. Inexistencia de norma expresa que permita establecer un efectivo control del incumplimiento de las normas en materia de democracia interna

Un aspecto que debe ser subsanado en la LOE y la LPP, es la omisión de normas que garanticen el cumplimiento de la democracia interna en los partidos políticos. Si bien los reglamentos referidos abordan esta materia, estimamos que los criterios generales que definen la procedencia de las figuras de la tacha y la consecuente denegatoria de inscripción, deberían estar contemplados en una norma con rango de ley, en estricto respeto al principio de legalidad como mecanismo de control del poder estatal.

El principio de legalidad redefinido en el contexto del Estado constitucional y en la legitimación democrática del ejercicio del poder, tiene como correlato el principio de la reserva de ley. Estos principios exigen que las decisiones vinculantes para la comunidad, especialmente aquellas que establecen límites o restringen derechos, se adopten de acuerdo a los principios y procedimientos democráticos y se regulen por el órgano legitimado democráticamente para cumplir con la función legislativa[62].

En efecto, como es sabido, la potestad sancionadora del Estado constituye sin duda una prerrogativa inherente de la administración pública sin la cual no podría cumplir con los fines que le han sido constitucionalmente asignados[63]. Para evitar el riesgo de abuso de poder, los mecanismos de control requieren ser fortalecidos, para lo cual se consagran principios constitucionales que limitan su ejercicio, cuales son los de legalidad y debido proceso[64].

Al igual que en el caso del derecho penal, el derecho administrativo sancionador es expresión del mismo poder punitivo del Estado. Por ende, las infracciones y la potestad de los órganos competentes para imponer san-

[62] PEÑA, Antonio Manuel. Op. cit., p. 195-196.

[63] Danós, Jorge. Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. En: Ius Et Veritas. Lima: PUCP, Año V, N° 10, pp 149 y ss.

[64] Los principios de legalidad y debido proceso se encuentran previstos en el artículo 2° inciso 24) parágrafo d) y 139 inciso 3) de la Constitución, y en los incisos 1), 2) y 4) del artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

ciones requieren necesariamente basarse en el principio de legalidad. El artículo 230°, numeral 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444) establece expresamente respecto al principio de legalidad que *"sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado"*.

Estas sanciones como potestad estatal deben ser acordes con el principio de tipicidad que se aplica al derecho administrativo sancionador y que se encuentra previsto en el artículo 230, numeral 4, de la Ley N° 27444, según el cual no puede sancionarse por conductas que, al tiempo de realizarse, no se encuentran previstas como infracciones administrativas por una norma con rango de ley[65]. En relación con el principio de legalidad, las sanciones posibles de aplicar deben encontrarse igualmente previstas en una norma con rango de ley[66].

Por consiguiente, para el ejercicio de la función punitiva de un órgano del Estado se requiere del establecimiento expreso y previo por ley tanto de la infracción como de la sanción correspondiente. Se trata en consecuencia de sanciones administrativas[67] legalmente previstas y cuya potestad de imposición debe ser legalmente atribuida al organismo electoral.

Similar situación se presenta en el caso de aquellas medidas que, tal como afirma Parada, con el nombre de sanciones o sin él, implican la privación o restricción de determinados derechos[68]. Y es que, como es sabido, si bien los derechos fundamentales no son absolutos, los límites o restricciones que pueden imponerse a éstos no sólo requieren ser razonables y proporcionales, sino que además –tal como lo ha sostenido expresamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos– deben ser establecidos sólo por ley en sentido formal, es decir por norma jurídica emitida por el Congreso como representante de la soberanía popular[69], ello con el objeto de contribuir de este manera a garantizar una mayor protección y no vul-

[65] El principio de tipicidad está establecido en el artículo 2° inciso 24) parágrafo d) de la Constitución, y en el artículo 230° inciso 4) de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

[66] Esta información ha sido resumida del artículo de Garcés Peralta, Carolina. La competencia fiscalizadora de la legalidad del JNE. En: La Administración electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales. Lima, ONPE, 2004, pp. 95 a 98.

[67] Desde una concepción amplia de sanción administrativa se ha entendido a ésta como "cualquier mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal" o incluso "cualquier medio al que acuda la administración en el ejercicio de sus funciones para garantizar el logro de sus fines"; conceptos referidos por NAVARRO CARDOSO, Fernando. Infracción administrativa y delito: límites a la intervención del derecho penal. Madrid: COLEX, 2001, p.18.

[68] Parada, Ramón. Derecho Administrativo I. Parte General. Madrid: Marcial Pons, 2004, Décimo Quinta Edición, p.490.

[69] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 09 de mayo de 1986

neración de los derechos humanos ante una posibilidad de ejercicio arbitrario del poder.

De esta manera, se establece que la sola determinación del poder público no basta para restringir los derechos fundamentales[70]. Es más, como afirma Parada, en los supuestos de privación de derechos, aún cuando –desde una perspectiva más restringida– dicha privación pueda no tener carácter sancionador, no pueden ceder en absoluto las garantías del respeto a los principios de legalidad y de procedimiento previo[71].

Por lo expuesto, y sin por ello negar las competencias propias de los organismos estatales, consideramos que, a fin de evitar posibles cuestionamientos a dichas funciones, siempre que se trate de límites al ejercicio de los derechos fundamentales éstos deberían ser expresamente establecidos por ley en sentido formal.

Sin embargo, en el caso del cumplimiento de las normas sobre democracia interna lamentablemente no se ha previsto expresamente esta atribución al organismo electoral, al no consagrarse disposiciones legales que permitan tachar o denegar inscripción a quienes no hayan cumplido con los requerimientos legales.

En tal sentido, lo ideal hubiese sido que dicha atribución sea establecida por ley formal, en respeto del principio de legalidad.

De esta manera, se llega al absurdo de contar con disposiciones legales necesarias para el respeto de derechos y de democracia interna, y que, sin embargo, podrían por los argumentos expuestos ser cuestionadas por carecer de los mecanismos legales que garanticen su efectivo respeto y cumplimiento. Y es que si bien la normatividad electoral infraconstitucional puede establecer disposiciones de carácter obligatorio, en líneas generales no prevé el necesario mecanismo coercitivo ni la sanción o consecuencia correspondiente ante el incumplimiento de dichas obligaciones que lleva a que en los hechos se conviertan en imperativas.

Esta situación es la que ha llevado a que, sobre la base del respeto a los mencionados principios de legalidad se pueda en la actualidad llegar a cuestionar jurídicamente la denegatoria de tachas e inscripciones por estas causales. Consideramos que precisamente es esta situación la que puede

[70] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 09 de mayo de 1986, acápite 27.
[71] Parada, Ramón. Derecho Administrativo I. Parte General. Madrid: Marcial Pons, 2004, Décimo Quinta Edición, p.490.

haber llevado a que, en los hechos, se incumpla con las disposiciones fundamentales vigentes, las cuales resultan imprescindibles para garantizar la democracia interna de los partidos políticos.

2. Necesario reforzamiento del rol de la ONPE

Por otra parte, puede considerarse como una garantía especial para los efectos señalados, la intervención de la ONPE en los procesos de democracia interna, porque sin ser una medida obligatoria, una vez solicitada –como de hecho ha sucedido con 11 partidos– puede contribuir a la conducción democrática de tales procesos. Sin embargo, esta previsión no se encuentra vinculada a la inscripción de las candidaturas ante el JNE, dada su misma naturaleza facultativa, lo que conlleva el debilitamiento de las normas sobre democracia interna contenidas en la LPP.

Debe señalarse como otra limitación de la normatividad vigente, que el informe que expide la ONPE respecto del desarrollo del proceso de elecciones internas que podría contener las irregularidades observadas en el caso de que éstas se hubieren producido, se alcanza solo al órgano electoral del partido y no al JNE. Ello impide al JNE contar con información valiosa respecto del cumplimiento de las condiciones sobre democracia interna, que podría evaluar en el proceso de inscripción de candidaturas, a fin de exigir su subsanación y garantizar su eficacia.

5 CONSTITUCIÓN DE COMITÉS PARTIDARIOS

I. IMPORTANCIA DE LOS COMITÉS PARTIDARIOS PARA LA DEMOCRACIA INTERNA

Si bien la constitución de comités partidarios es un requisito que corresponde a la fase de inscripción del partido, el hecho de que los afiliados a estos comités sean los principales electores en las internas desarrolladas a nivel descentralizado, nos obliga a evaluar los problemas normativos encontrados sobre el particular y que dificultan la efectividad de las disposiciones sobre democracia interna de la LPP.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 5º y 8º de la LPP, la presentación de las actas de constitución de comités en, por lo menos, el tercio de las provincias del país, ubicadas en al menos dos terceras partes de los departamentos, constituye una condición para la inscripción en el registro de partidos políticos. Estas actas deben expresar la adhesión al acta de fundación del partido político.

La existencia de comités partidarios a nivel nacional es una exigencia al partido para garantizar que este represente y canalice los más diversos intereses de los ciudadanos de todo el país. El requisito de la implantación nacional responde a la necesidad de garantizar su función de representación de la voluntad ciudadana, así como a fortalecer el sistema democrático de pluralismo de partidos.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe precisarse que otra de las manifestaciones de la relación entre comités partidarios y fortalecimiento de los partidos políticos y de su funcionamiento democrático, es la actuación de los órganos electorales descentralizados encargados de los procesos de elección de candidatos a cargos de elección popular y del establecimiento de las normas que correspondan, en cada comité partidario.

En efecto, el artículo 20º de la LPP dispone que la elección de autoridades y candidatos a cargos públicos de elección popular sea realizada por un

órgano electoral central, el mismo que cuenta con órganos descentralizados en los comités partidarios. La ley precisa que tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales, como la convocatoria, la inscripción de las candidaturas, el cómputo de los votos o la verificación del quórum según los Estatutos, la proclamación de los resultados y la resolución de las impugnaciones que se presenten.

Así, un partido político tendrá mayores posibilidades de garantizar su función de representar intereses de los ciudadanos mientras sea una organización extendida e implantada en el territorio nacional, a través de comités partidarios, que son los que aseguran el cumplimiento de las disposiciones sobre democracia interna.

De allí que interese a los fines del presente informe señalar algunas deficiencias normativas de la LPP en relación a la garantía de la existencia de comités partidarios sólidos y representativos. La inexistencia de los comités partidarios o una presencia débil de los mismos, meramente formal para los fines de la inscripción del partido, sin duda disminuye –si no anula– las posibilidades de asegurar una elección democrática de candidatos para los cargos de elección popular, además del cumplimiento de otras normas vinculadas a los derechos de los afiliados.

II. NECESIDAD DE PRECISIÓN LEGAL DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN

Aun cuando de una interpretación de las competencias que la Constitución, su Ley Orgánica y la LPP le otorgan al JNE, puede concluirse en que éste tiene potestad fiscalizadora y verificadora de los requisitos de inscripción de los partidos políticos, estas funciones no están explícitamente establecidas en la LPP.

Como es sabido, en la práctica se han verificado serios problemas de incumplimiento de los requisitos legales para la inscripción de partidos y otras organizaciones políticas, especialmente referidos a la constitución de los comités y la afiliación de miembros.

La LPP exige a los partidos políticos acreditar 65 comités con, por lo menos 50 afiliados en cada uno de ellos, y distribuidos en por los menos 16 departamentos a nivel nacional. Sin embargo, de acuerdo a información alcanzada a la población a través de los medios de comunicación, en

diversos casos los comités "supuestamente" acreditados ante el Registro de Organizaciones Políticas, no existían realmente, ni los "afiliados" eran tales[72]. De hecho, los resultados de las últimas Elecciones Generales nos han sorprendido, ya que hay partidos políticos que han obtenido menos votos que los afiliados que dicen tener.

Si bien el artículo 10º de la LPP establece de manera general que, recibida la solicitud de inscripción, el Registro de Organizaciones Políticas verifica el cumplimiento de los requisitos formales, y que cualquier persona natural o jurídica puede formular tacha contra la inscripción de un partido político por el incumplimiento de lo previsto en la misma ley, la norma no consagra expresamente la intervención de oficio del ente fiscalizador, para una adecuada y exhaustiva verificación de requisitos, particularmente, de los comités y sus afiliados.

Esta débil normatividad sobre la función fiscalizadora y verificadora de los requisitos de inscripción de los partidos, va a constituir un problema, de no tomarse medidas, cuando los 25 partidos que no pasaron la barrera electoral en las Elecciones Generales de abril del 2006, pierdan su inscripción en julio de 2007. Muchos de ellos pugnarán nuevamente por obtener una nueva inscripción ante el ROP y será necesario que se cuenten con los instrumentos legales y financieros que le permitan una efectiva verificación de los requisitos.

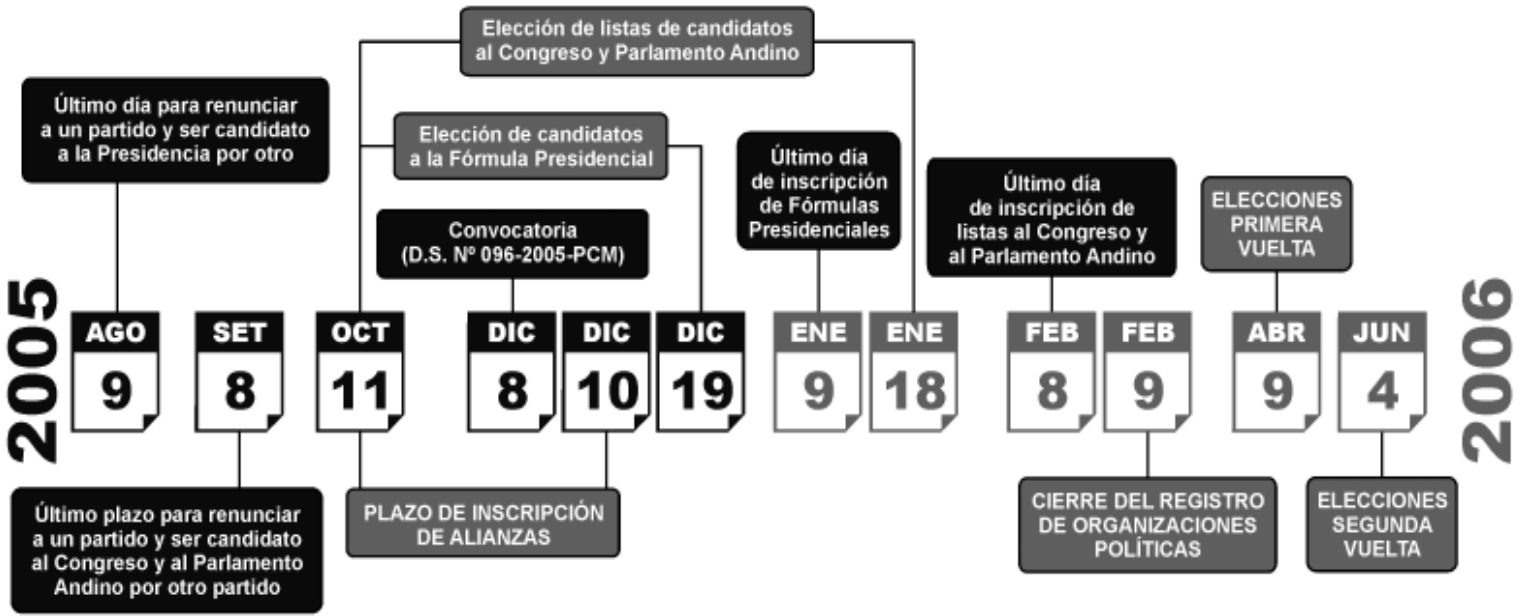
En tal sentido, resultaría conveniente incorporar en la LPP medidas efectivas de garantía para el cumplimiento de los requisitos de inscripción de implantación nacional de los partidos políticos. Como es obvio, de constatarse el incumplimiento de estos requisitos no procedería dicha inscripción, ello sin perjuicio de la posibilidad de impugnar dicha decisión en garantía del debido proceso.

[72] "¿Falló la Ley de Partidos Políticos?". Artículo publicado en el boletín Partidos y Democracia. Lima: ONPE, febrero 2006.

PROCESOS DE DEMOCRACIA INTERNA PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2006

Cronograma de las Elecciones Generales 2006

Con base a los dispuesto en la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos



Los partidos tuvieron una recargada agenda a lo largo del 2005 y 2006. El 1 de febrero tuvieron que adecuarse a la Ley los partidos ya inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas y hasta el 31 de marzo tuvieron oportunidad para presentar sus padrones de afiliados. Desde entonces y hasta la segunda semana del mes de octubre tuvieron que conformar sus órganos electorales, definir la modalidad de elección de sus candidatos, elaborar un reglamento electoral y elegir a sus delegados ante los órganos partidarios con atribuciones eleccionarias si decidieron optar por la tercera modalidad de elección de candidatos (elecciones indirectas).

Las elecciones internas no se realizaron al inicio del plazo previsto por ley, puesto que la mayoría de partidos esperó definir sus alianzas hasta el último momento, con lo cual se acortó el plazo de las internas de aproximadamente dos meses a nueve días para la elección de candidatos a la Fórmula Presidencial y de tres meses a poco más de un mes para la elección de listas de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino. Durante este periodo, nuevos partidos pudieron seguir inscribiéndose en el Registro de Organizaciones Políticas, incluso una vez terminado el plazo establecido para las internas.

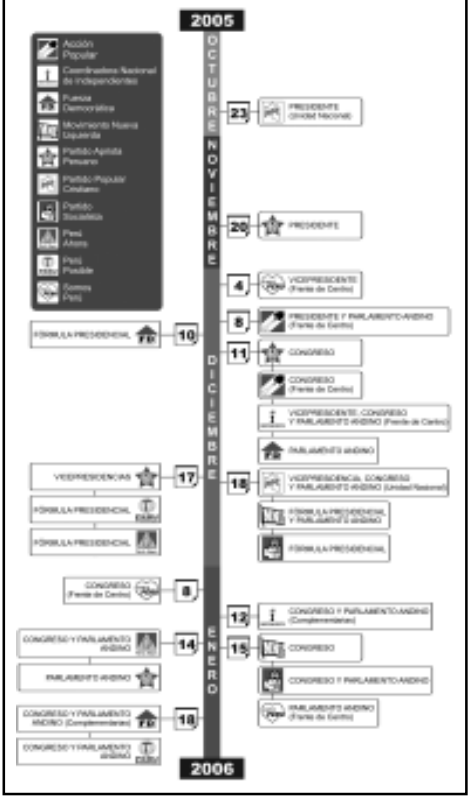
1 PREÁMBULO

I. EL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Este capítulo tiene por finalidad analizar de los procesos de elecciones internas de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino, en los partidos políticos que solicitaron el apoyo y asistencia técnica de la ONPE.

¿Cuándo se realizaron las elecciones internas de los Partidos Políticos que tienen convenio con la ONPE?

Elección de candidatos a...



Este capítulo tiene por finalidad analizar de los procesos de elecciones internas de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino, en los partidos políticos que solicitaron el apoyo y asistencia técnica de la ONPE.

En tal sentido, y a efectos de brindar un panorama general común respecto a cada uno de ellos, en esta parte del trabajo se ha buscado partir de un esquema único, que en la ONPE hemos llamado "las seis condiciones mínimas para un proceso electoral partidario interno", para que un partido político realice sus elecciones internas dentro de los estándares de calidad de un proceso electoral moderno y dentro del marco normativo de la LPP. Los requisitos mínimos que deben ser cumplidos por los partidos políticos son:

1. Contar con normas que regulen los procesos electorales internos (Estatuto, Reglamento Electoral y Directivas).

2. Definir la modalidad de elección a emplear al interior del partido.
3. Regular la cuota de designación de candidatos y la cuota de género.
4. Conformar sus órganos electorales, tanto central como descentralizados.
5. Contar con un padrón de electores debidamente depurado.
6. Elaborar y publicar el Cronograma Electoral.

Además de hacer un recuento de la aplicación de estos estándares mínimos, también estamos incluyendo información relevante sobre aspectos vinculados al desarrollo mismo de la jornada electoral. En acápite aparte estamos resumiendo los problemas encontrados, las recomendaciones a los partidos y las conclusiones.

Los partidos con los que se firmaron Convenios de Apoyo y Asistencia Técnica y que son sujetos de este análisis son: Partido Democrático Somos Perú, Partido Fuerza Democrática, Partido Perú Posible, Partido Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Partido Aprista Peruano, Partido Socialista, Partido Coordinadora Nacional de Independientes, Partido Movimiento Descentralista Perú Ahora, Partido Unión por el Perú y Partido Movimiento Nueva Izquierda.

Resulta importante referir que las diferencias respecto a la información que se pueda encontrar entre el análisis de los procesos en estos partidos responde, de un lado, a las particularidades que pueda tener cada uno de ellos y, de otro, a la propia información que ha podido ser conseguida sobre dichos procesos.

II. PARTIDOS POLÍTICOS QUE FIRMARON CONVENIOS DE COOPERACIÓN CON LA ONPE

1. Marco normativo

Los convenios bilaterales de asistencia técnica y apoyo en materia electoral firmados entre los partidos políticos y la ONPE se han sustentado, en primer lugar, en su naturaleza de organismo constitucional autónomo encargado de la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum, así como de otro tipo de consulta popular. Asimismo, en las atribuciones que se le reconocen en materia técnica, electoral y administrativa en la LOE y la Ley Orgánica de la ONPE. Sin embargo, la habilitación legal expresa para que la ONPE brinde asistencia técnica a los partidos políticos en sus procesos de democracia interna, se encuentra en el artículo 21º de la LPP. Dicho artículo señala que los procesos electorales organizados por los partidos políticos podrán contar con el apoyo y asistencia técnica de la ONPE en todas sus etapas.

2. Objeto y contenido de los convenios de apoyo y asistencia técnica

Estos convenios marco han tenido por objeto la prestación de servicios de apoyo y asistencia técnica por parte de la ONPE al partido político en asuntos de su competencia, los cuales se han materializado en el préstamo de implementos electorales, el servicio de voto electrónico, así como asesoría especializada al órgano electoral del partido político en la gestión de sus procesos electorales internos y asistencia técnica el día de la jornada electoral.

La ejecución de estos convenios se ha valido de la elaboración de un Plan de Trabajo que ha comprendido las actividades y obligaciones específicas comprometidas por las partes y un cronograma en el que se indicaron los plazos de ejecución de las actividades. Asimismo, en dichos convenios se estipuló que debía indicarse cuáles eran las actividades comprometidas cuyo incumplimiento acarreaba la imposibilidad de continuar con la prestación del servicio.

En líneas generales, las obligaciones señaladas para los partidos políticos han correspondido a la entrega de información sobre instrumentos normativos oficiales como sus Estatutos, Reglamento electoral y directivas internas, así como el calendario de sus procesos electorales internos. Se comprometieron, asimismo, a proporcionar las instalaciones adecuadas, los equipos previamente definidos y las facilidades necesarias para la ejecución de los servicios que proveería la ONPE.

Una de las obligaciones principales que encontramos en estos convenios marco, y que contribuye directamente a la consolidación del sistema democrático es la de subsanar las irregularidades que se produzcan en el proceso electoral que sean debidamente notificadas por la ONPE, asumiendo las responsabilidades propias de no realizar dichos correctivos.

Por su parte, la ONPE debía destinar personal profesional y técnico necesario para ejecutar asistencia técnica, proporcionar implementos electorales y logísticos, notificar al órgano electoral central del partido político las irregularidades encontradas en el curso del proceso electoral interno, emitir informes sobre el desarrollo del mismo y un informe final al culminar la ejecución de cada plan de trabajo.

Es importante destacar que, asimismo, se previó algunas causales para la resolución de los convenios, que consistieron en la existencia de común acuerdo entre las partes, o cuando cualquiera de las partes encontrara que la otra había incumplido lo pactado. Se consignó, asimismo, que la ONPE

podía, a su criterio, invocar como causal de resolución de pleno derecho la pérdida de legitimidad y autonomía del órgano electoral central del partido, o la falta de garantías para la realización de elecciones limpias, transparentes y respetuosas de la libre voluntad de los electores.

Se destaca esto, en razón que en un caso, la ONPE resolvió uno de los convenios con un partido político al haber –el partido– introducido una serie de modificaciones sustanciales relativas a la realización del proceso electoral, acordadas en la VIII Plenaria Nacional, las que no fueron comunicadas a la ONPE, las cuales, inclusive, estaban contraviniendo lo dispuesto por sus propios estatutos así como por el artículo 24° de la LPP.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo referido, una de las modalidades de elección de candidatos es a través de la designación directa de los mismos por el órgano del partido que disponga el Estatuto, la que sin embargo tiene como límite máximo no exceder la quinta parte del número total de éstos, la que además no puede ser utilizada en el caso de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los que deberán, necesariamente, ser elegidos. La LPP no permite a los partidos elegir a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia mediante decisión del órgano partidario, tal como lo advirtió la ONPE, sino que deberían ser elegidos por voto universal, libre, voluntario, directo y secreto de sus afiliados, y, de considerarlo el partido conveniente, también de ciudadanos no afiliados, o de lo contrario por el sistema de elección indirecto previsto por el inciso c) del citado artículo concordado con el artículo 27º.

3. Clasificación de acuerdos de apoyo y asistencia técnica

Los acuerdos de apoyo y asistencia técnica asumen una forma más general cuando pretenden regular el marco convencional para la prestación de cooperación y, se han denominado "adendas" cuando se establecieron acuerdos especiales para el apoyo técnico respecto de procesos electorales internos específicos.

Los dos partidos que han convenido adendas para asesoría en procesos electorales específicos, son el APRA y Acción Popular.

La ONPE celebró cinco (5) acuerdos con el Partido Aprista Peruano. El primero tuvo lugar en octubre del año 2003 para la asesoría en la realización de las elecciones internas de dirigentes del partido a nivel nacional para ese año. Posteriormente se suscribieron tres (3) adendas en noviembre de 2003, febrero de 2004 y junio de 2004, para la precisión de las obligaciones relativas a la asistencia técnica en la organización y ejecución

PARTIDOS	CONVENIO	ADENDA
Partido Democrático Somos Perú	2 (22 de abril de 2004 y 17 de mayo de 2005)	0
Unión por el Perú	1 (19 de mayo de 2005)	0
Fuerza Democrática	1 (20 de mayo de 2005)	0
Perú Posible	2 (22 de abril de 2004 y 25 de mayo de 2005)	0
Acción Popular	2 (23 de abril 2004 y 10 de agosto de 2005)	3 (setiembre de 2004, febrero y marzo de 2005)
Partido Popular Cristiano	2 (2 de marzo de 2004 y 6 de setiembre de 2005)	0
Partido Aprista Peruano	2 (20 de octubre 2003 y 15 de setiembre de 2005)	3 (noviembre 2003, febrero y junio 2004)
Partido Socialista[73]	1 (21 de setiembre de 2005)	0
Movimiento Descentralista Perú Ahora	1 (22 de setiembre de 2005)	0
Coordinadora Nacional de Independientes	1 (22 de setiembre de 2005)	0
Movimiento Nueva Izquierda	1 (6 de octubre de 2005)	0
Partido por la Democracia Social - Compromiso Perú*	1 (15 de junio de 2006)	0

* En este caso, no se brindó Asistencia Técnica en la elección de candidatos a las Elecciones Generales 2006 mediante convenio.

de la votación electrónica en el distrito de Breña en el marco de las elecciones de 23 de noviembre de 2003, para la votación electrónica en el Cercado de Trujillo de las elecciones del 29 de febrero de 2004, y para las elecciones internas de los miembros de su Comité Ejecutivo Nacional que se llevaría a cabo mediante los sistemas de votación electrónica y convencional el día 6 de junio de 2004. Posteriormente, el 15 de setiembre de 2005, se celebró un nuevo convenio marco, de una duración de 2 años, para la realización de procesos de democracia interna.

En el caso de Acción Popular se han firmado dos (2) convenios marco en abril de 2004 y agosto de 2005, y tres (3) adendas en, setiembre de 2004,

[73] Mediante Resolución N.° 004-2006-OROP/JNE, de 4 de enero de 2006, el JNE aprobó el cambio de nombre del Partido Democrático Descentralista por el de Partido Socialista.

febrero de 2005, y marzo de 2005. La primera adenda precisó las obligaciones relativas a la asistencia en la organización y ejecución de las elecciones de 5 de diciembre de 2004 en lo concerniente a la elaboración del Reglamento electoral, depuración de afiliados, capacitación de las autoridades electorales, apoyo en la logística electoral y el uso del voto electrónico. La segunda adenda estuvo referida a la asistencia técnica en la elección del Comité Nacional de Acción Política de la Juventud y en la elección del Vicepresidente del partido. Finalmente, la tercera adenda tuvo por objeto precisar los alcances de la asistencia técnica para la elección de cinco miembros titulares y cinco miembros suplentes del Comité Nacional Electoral, un Defensor del Afiliado y tres miembros del Consejo Nacional del Plan de Gobierno, que se realizaría en el Plenario Nacional del 5 de marzo de 2005.

2 PARTIDO DEMOCRÁTICO SOMOS PERÚ

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Establece lineamientos generales en materia de democracia interna. Regula que los procesos de elección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades, se realizan mediante el voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados, de acuerdo a las disposiciones y términos establecidos por la ley de la materia y las disposiciones del Estatuto.

Establece las normas mínimas en materia de democracia interna: consagra al Órgano Electoral Central como el encargado de realizar los procesos de elecciones, refiere la existencia de órganos electorales descentralizados y reitera lo dispuesto por la LPP en lo concerniente a la cuota de género así como a la posibilidad de apoyo y asistencia técnica de la ONPE. En tal sentido, casi todo lo concerniente al proceso electoral interno se encuentra regulado por el Reglamento de Elecciones Internas.

1.2 Reglamento Electoral.- Es importante destacar lo completo y minucioso que es este Reglamento. Ha sido elaborado considerando todos los aspectos concernientes a un proceso electoral interno, tanto en lo referente a los procesos de elección democrática de los órganos de la estructura partidaria en el nivel nacional y en el nivel descentralizado, como en las elecciones de candidatos a cargos de elección popular.

En líneas generales, el Reglamento de Elecciones Internas fija una normatividad bastante detallada sobre lo referente a la organización y el desarrollo del proceso electoral. Asimismo, regula lo concerniente a la postulación de candidatos, como por ejemplo los requisitos que deben cumplir de acuerdo al cargo sujeto a elección popular, así como la forma de presentación de la candidatura.

También se establecen disposiciones sobre el sistema electoral, fórmula de elección y conformación de la lista, la misma que se determinará por el sistema de cifra repartidora, procedimiento de divisor y cuotas, entre otros, así como todo lo concerniente al proceso de votación y escrutinio.

1.3 Directivas.- La Segunda Disposición Transitoria del Reglamento prevé que el Órgano Electoral Central podrá dictar las directivas necesarias para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en dicha norma. Conforme a ello, el Órgano Electoral Central ha expedido una serie de directivas que regulan aspectos relacionados al proceso electoral tanto en los casos de Presidencia y Vicepresidencias de la República como de Congreso y Parlamento Andino.

1.4 Requisitos e inscripción de candidatos.- En el Reglamento se precisan detalladamente los requisitos para ser candidato a cada uno de los cargos sujetos a elección popular que contempla la LPP. Sin embargo, en líneas generales se reiteran los requisitos establecidos tanto en la Constitución como en la LOE. Los requisitos que se añaden son: estar al día en las aportaciones económicas al partido, evidenciar una línea de pensamiento político coincidente con el partido y presentar una trayectoria personal y profesional intachable.

A través de la Directiva Nro. 006-OEC-PDSP-2005 se estableció que el precandidato que se inscriba tanto para el Congreso como para el Parlamento Andino, deberá alcanzar una Declaración Jurada de Vida que contenga los requisitos exigidos por el artículo 23º de la LPP, en la que se incluye la relación de sentencias fundadas o infundadas en parte, respecto a las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares y/o alimentarias, contractuales y laborales que hubieren quedado firmes.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- El Estatuto establece que la elección de las autoridades y de los candidatos de Somos Perú será en virtud de las disposiciones establecidas en dicha norma, las que establezca la Dirección Política Nacional y la ley de la materia. En tal sentido, se fijan una serie de disposiciones cuya finalidad última es garantizar la transparencia de los procesos electorales.

1.6 Resolución de impugnaciones.- Es de destacar que el Reglamento dispone un capítulo para el procedimiento de impugnaciones. Señala que los órganos electorales descentralizados resolverán en primera instancia los

recursos impugnativos, los cuales serán resueltos en última instancia en el Órgano Electoral Central.

En líneas generales puede decirse que las normas emitidas contienen todas las materias necesarias para la regulación de los procesos electorales a las candidaturas de Presidente y Vicepresidentes de la República, Congreso de la República y Parlamento Andino. Más aun, las disposiciones complementarias emitidas por el Órgano Electoral Central, tuvieron como objetivo desarrollar lo regulado sobre la organización y ejecución de los procesos electorales.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Órgano Electoral Central

El artículo 13º del Estatuto establece que el Órgano Electoral Central está conformado por 5 miembros titulares y 5 suplentes elegidos por la Dirección Política Nacional[74]. Los procesos electorales para postular a cargos partidarios internos así como a cargos públicos de elección popular serán realizados por el Órgano Electoral Central.

Resulta importante referir que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14º del Estatuto, el Órgano Electoral Central aprueba su Reglamento de Organización y Funciones –ROF–, en el cual se establecerán los procedimientos para la resolución de las impugnaciones que se formulen. Por su parte, el artículo 2º del Reglamento dice que el Órgano Electoral Central es quien propone el Reglamento electoral del partido para su aprobación por la Dirección Política Nacional.

El capítulo I del Reglamento regula todo lo concerniente al Órgano Electoral Central, la conformación, atribuciones y requisitos para ser miembros, las facultades de los mismos, así como lo referente a su cese y vacancia. Cabe finalmente mencionar que entre sus atribuciones se encuentra resolver en última instancia las impugnaciones relativas a los procesos electorales.

[74] Conforme a lo dispuesto por la Primera Disposición Transitoria del Reglamento Interno, por única vez los miembros suplentes del Órgano Electoral Central serán propuestos por los miembros de dicho órgano, debiendo aprobar su designación el Comité Ejecutivo Nacional del partido.

2.2 Órganos Electorales Descentralizados

Tienen a su cargo planificar, organizar, convocar y conducir los procesos electorales de acuerdo a las directivas emitidas por el Órgano Electoral Central y el Reglamento. Estos Órganos son colegiados, y funcionan en las instancias partidarias a nivel regional, provincial y distrital. Se instalan en los comités partidarios de cada jurisdicción y están compuestos por 5 miembros titulares y 5 suplentes. Los Órganos Electorales Descentralizados Distritales se componen de 3 miembros titulares y tres suplentes.

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

El artículo 27º del Reglamento precisa que existen dos tipos de elección dentro del partido, una para los órganos de la estructura partidaria y otra para las candidaturas a cargos de elección popular.

El artículo 12º del Estatuto establece que la elección de las autoridades y candidatos al Congreso, Presidente, Vicepresidentes, Consejeros Regionales, Alcaldes y Regidores, en todos los niveles, será mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados. Los artículos 15º del Estatuto y 51º del Reglamento reiteran esta modalidad.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

El Art. 15º del Estatuto prevé que la quinta parte del número total de candidatos sujetos a elección popular, será designada por la Presidencia del partido, en coordinación con la Dirección Política Nacional que es un órgano ejecutivo. Lo mismo dispone el Art. 51º del Reglamento, en concordancia con el Art. 15º del Estatuto y el Art. 24º de la LPP. En este artículo también se señala que las ubicaciones de los designados por la Presidencia serán comunicadas al electorado del partido en la fecha de la convocatoria.

En relación a la cuota de género, el partido establece en el artículo 16º del Estatuto y en el Reglamento, el régimen de cuotas legalmente previsto que deben contener las listas de candidatos, indicando que éstas deben estar compuestas por un mínimo de 30% de mujeres u hombres. Esta cuota mínima también es aplicable en la elección de cargos partidarios.

Un aspecto muy destacable es que Somos Perú ha ido más allá de lo consagrado por la LPP y por el Estatuto, al establecer en los artículos 58º y 61º del Reglamento un mandato de posición en el caso del proceso de elecciones al Congreso y Parlamento Andino, disponiendo, en ambos casos, que de cada tres candidatos sucesivos cuando menos uno debe ser del sexo en minoría numérica en el total de la lista.

Es importante destacar que este mismo artículo establece expresamente que si de la aplicación del porcentaje de género resulta un número que contenga una fracción, esta se eleva al entero inmediato superior.

5. PADRÓN ELECTORAL

El artículo 69º del Reglamento señala que el padrón electoral es la relación de afiliados hábiles para votar, se elabora sobre la base de datos de todos los militantes del partido y es actualizado por la Secretaría Nacional de Organización según las disposiciones del Órgano Electoral Central.

Señala además que las Secretarías Generales Regionales y Provinciales serán responsables del cumplimiento de lo dispuesto por el Órgano Electoral Central para la confección del padrón. Los órganos descentralizados correspondientes publicarán y/o exhibirán el padrón electoral en el local partidario, durante un plazo de diez días como mínimo con el fin de que los afiliados formulen las reclamaciones pertinentes, regulándose las formas y plazos de las reclamaciones.

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

El partido cumplió con publicar con la debida anticipación un cronograma electoral. Sin embargo para el caso de las elecciones a Presidente y Vicepresidentes de la República hubo un adelanto en la fecha de la elección –inicialmente prevista para el 18 de diciembre– para el día 4 de diciembre, ello debido a exigencias políticas de la alianza electoral de la que formó parte Somos Perú.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección de candidatos a la Presidencia de la República.

Según lo dispuesto por el Estatuto y el Reglamento, el proceso electoral

para la elección de la fórmula presidencial debe realizarse mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados. En el II Congreso Nacional Extraordinario realizado el 4 de diciembre de 2005, se decidió modificar esta modalidad prevista en el Estatuto y establecer la elección a través del propio Congreso, como máximo órgano del partido (tercera modalidad prevista por el Art. 24º de la LPP).

Después de modificado el Estatuto se realizó, el mismo día 4 de diciembre, la elección del candidato a la Presidencia de la República. La jornada electoral fue realizada sin inconvenientes que afectaran el proceso y se llevó a cabo en forma ordenada.

Un problema que se presentó en la elección para candidato presidencial fue que el padrón electoral no se encontraba actualizado, teniendo que ser completado de forma manual, anotando el nombre y el DNI de los delegados de provincia que llegaban. Es decir, el padrón no fue previamente cerrado, depurado y sometido a control de calidad de la ONPE.

7.2 Elección de Representantes al Congreso y Parlamento Andino

La elección de los representantes al Congreso de la República se llevó a cabo el 8 de enero de 2006 en los departamentos de Amazonas, Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco, Piura, Puno, Tumbes y en la Provincia Constitucional del Callao.

La elección de los candidatos al Parlamento Andino, si bien se había programado realizarse el mismo día, por disposición del Órgano Electoral Central, fue postergada para el domingo 15 de enero, llevándose a cabo en los mismos departamentos donde se realizó la elección de los candidatos al Congreso, con excepción del departamento de Loreto, donde no hubo votación.

En el caso de Lima se presentó una lista única de candidatos al Congreso, y una lista única de candidatos al Parlamento Andino, que se inscribió ante el Órgano Electoral Descentralizado de Lima.

Respecto al propio desarrollo del proceso electoral, cabe mencionar que el principal problema fue la votación de personas no presentes en el padrón. El 9 de diciembre del 2005, el Órgano Electoral Central envió a la ONPE el padrón electoral para el control de calidad, el cual arrojó como resultado 45,044 registros considerados correctos y 3,243 registros incorrectos.

De acuerdo a las observaciones advertidas durante la jornada electoral, en algunos locales de votación, como fue el caso de Ate, las personas que no figuraron en el padrón procedieron a reinscribirse y votar simbólicamente en un acta y ánfora diferente a las utilizadas para el proceso electoral.

3 PARTIDO POLÍTICO FUERZA DEMOCRÁTICA

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto[75].- Establece lineamientos generales en materia de régimen electoral para regular los procesos electorales de candidatos a cargos de elección popular. Algunos vacíos normativos fueron regulados por el Reglamento General de Elecciones y por directivas.

1.2 Reglamento Electoral.- Regula las elecciones de los candidatos al Congreso de la República, Parlamento Andino y fórmula presidencial. En tal sentido, no contempla las elecciones de las candidaturas a Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales, así como tampoco las candidaturas a Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales.

Asimismo, el Reglamento define las funciones de los órganos electorales, la forma de elección de los delegados y de los candidatos a elección popular, la convocatoria para la elección, los requisitos para las candidaturas, las modalidades de elección, así como la forma de presentación de candidaturas.

1.3 Directivas.- El Estatuto y el Reglamento establecen la facultad de los comités electorales de emitir disposiciones y directivas dentro de lo dispuesto por estas normas y la ley, las que serán de cumplimiento obligatorio.

Conforme a ello, el Comité Electoral Nacional (COENA) expidió directivas y comunicados que regularon aspectos relacionados al proceso electoral. Así por ejemplo, mediante Comunicado del 26 de octubre de 2005, se da a conocer las atribuciones de los comités electorales. Asimismo, mediante directiva del 2 de noviembre de 2005 se convocó al primer Congre-

[75] Según texto aprobado en el Congreso Nacional el 21 de agosto del 2005.

so Nacional Extraordinario para la elección de candidatos a Presidencia y Vicepresidencias de la República, Parlamento Andino y miembros del Comité Ejecutivo Nacional.

1.4 Requisitos e inscripción de candidatos.- El Estatuto y el Reglamento establecen los requisitos para postular a los cargos de elección popular. Así, para ser pre-candidato en las elecciones internas se requiere ser miembro del partido con una antigüedad de un (1) año al momento de la elección, mientras que para ser elector se requiere ser miembro del partido registrado con seis (6) meses de antigüedad (Art. 25°, segundo párrafo del Estatuto).

En cuanto a los requisitos que deben cumplir los candidatos al Congreso de la República se establece, además de los previstos por Ley, estar al día en sus cotizaciones partidarias. Además se asume el compromiso de, una vez elegido, pagar la respetiva cuota partidaria, firmar un compromiso de honor sobre la propaganda del partido y las demás que determine el estatuto, tal como dispone el artículo XV del Reglamento Electoral.

Asimismo, el artículo 24º del Estatuto establece los impedimentos para la postulación a cargos de elección popular. Los afiliados cesados en un cargo directivo o público, por ausencias injustificadas o por incumplimiento de sus funciones, quedan automáticamente impedidos de postular a cargos directivos. Tampoco pueden postular a cargos directivos o para ser candidatos, los afiliados sujetos a sanción disciplinaria.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- Las normas en materia electoral del partido (Estatuto y Reglamento) no establecen principios ni garantías del que deben gozar el debido proceso electoral. Tampoco regulan el régimen o procedimientos de impugnaciones y tachas. Estos últimos fueron regulados por Comunicados del COENA, debiendo estar, sin embargo en normas de mayor rango jerárquico.

En cuanto a la nulidad del proceso electoral, no se han establecido los casos en que procede declarar nulo el proceso. Asimismo, no se regula lo referente a las faltas electorales que se producen por un pre candidato, elector, personero, o miembro de mesa durante el proceso electoral que contravienen las normas del Reglamento.

1.6 Vacíos de las normas internas del partido.- Respecto a los órganos electorales, no se precisa quién elige a sus integrantes, ni las incompatibilidades para ser miembros de los órganos electorales ni tampoco los requisitos para ser miembros del Comité Electoral Nacional.

También hay vacíos normativos en cuanto al sistema electoral, padrones electorales, a la campaña y material electoral, así como las mesas electorales y acta de votación, principios y garantías del proceso, régimen de impugnaciones, la nulidad del proceso electoral, las faltas electorales, la proclamación del resultado final y el financiamiento del proceso electoral, la falta de regulación de la publicidad electoral, entre otros, todos estos vacíos dieron origen a inconvenientes en el desarrollo del proceso electoral.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Comité Electoral Nacional (COENA).

Es un órgano permanente, autónomo e independiente. Es la máxima autoridad en materia electoral, tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados. Está compuesto por cinco miembros titulares y dos suplentes elegidos por el sistema de lista incompleta cada cuatro años por el Congreso Nacional. El Comité Electoral designa a su presidente (Art. 60º del Estatuto y VIII del Reglamento).

2.2 Comités Electorales Descentralizados.

Los órganos electorales descentralizados, según dispone el artículo IX del Reglamento, dependen del Comité Electoral Nacional y funcionan en la capital del departamento o en la ciudad donde decida en mayoría el propio comité (Art. 60º del Estatuto y IX del Reglamento).

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

3.1 Modalidad de elección de candidatos a Fórmula Presidencial

- La elección de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes será por voto libre, igual y secreto de los delegados al Congreso Nacional del Partido. (Artículo XXIII del Reglamento Electoral)
- La presentación de candidaturas será por listas.

3.2 Modalidad de elección de candidatos al Parlamento Andino

- La elección de los candidatos al Parlamento Andino será por voto libre, igual y secreto de los delegados al Congreso Nacional del Partido. (Artículo XVIII del Reglamento Electoral)

- La presentación de candidaturas será nominal. Los más votados conformaran la lista de candidatos de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos. (artículo XIX del Reglamento Electoral)

3.3 Modalidad de elección de candidatos al Congreso de la República

- La elección de los candidatos al Congreso es a través de órganos partidarios; salvo en el departamento de Lima y en aquellos distritos electorales donde, a solicitud de la Comisión de Coordinación Departamental, la Dirección Nacional Permanente regule que es posible llevar a cabo la elección de candidatos por elección directa de los afiliados al Partido (Art. I del Reglamento Electoral)
- Los candidatos al Congreso de la República serán elegidos por voto libre, igual y secreto de los delegados de las Asambleas Electorales correspondientes a cada circunscripción (Art. XIII del Reglamento Electoral).
- La presentación de candidaturas será nominal, cada delegado tendrá el mismo número de votos que el número de candidatos que deba elegirse. Los más votados conformarán la lista de candidatos de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos (Art. XIV).

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

El Art. 26º del Estatuto establece que en elecciones plurinominales, el Comité Ejecutivo Nacional podrá reservar hasta un máximo del veinte (20%) de las candidaturas. Para ser candidato del partido o invitado en plazas reservadas por el Comité Ejecutivo Nacional se requerirá el voto favorable de las 3/5 partes del Comité. En elecciones uninominales la designación de candidatos invitados que no pertenezcan al partido será por acuerdo de las 2/3 partes de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional o del Comité de la circunscripción en cada caso. No pueden ser invitados aquellas personas que hayan participado en la elección interna.

El Art. 23º del Estatuto establece que en las listas de candidatos para cargos directivos y para la nominación de candidatos a cargos públicos electivos, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta (30%) del total de candidatos, conforme dispone el artículo 27º de la LPP..

5. PADRÓN ELECTORAL

El Art. 7º del Estatuto establece que el afiliado será registrado en el padrón de la circunscripción territorial en la que domicilia. El Art. 8º define que para inscribir en el padrón definitivo a un miembro del partido, éste deberá acreditar una militancia activa de por lo menos 6 meses.

Del mismo modo el artículo VII del Reglamento establece que para que un distrito constituido y organizado cuente con representación en las asambleas electorales provinciales, el comité ejecutivo distrital deberá cumplir con remitir la relación de afiliados a la Secretaría Nacional de Organización y al Comité Electoral de la Provincia Constitucional del Callao, éste último ordena la publicación de la relación de afiliados de toda la provincia, en cada distrito de la misma, dentro de las 24 horas.

A pesar de lo expuesto, ni el Estatuto ni el Reglamento establecen los términos y plazos para el cierre del padrón, tampoco la publicación en su página electrónica.

Debido a la falta de regulación en este aspecto, conforme informó la ONPE, el partido presentó problemas con el padrón electoral en las elecciones para candidatos a la formula Presidencial, al Parlamento Andino y al Congreso de la República.

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

El Partido cumplió con publicar su cronograma electoral, el cual sufrió cambios durante los procesos eleccionarios debido a postergaciones. Cabe resaltar que estas postergaciones no siempre las realizó el COENA, sino la Dirección Nacional Permanente, desautorizando así, en la práctica, al órgano electoral.

Este hecho fue evidente en el proceso eleccionario a candidatos al Congreso de la República por el departamento de Lima, donde la Dirección Nacional Permanente, sin estar facultada para ello, programó elecciones para el día 13 de enero de 2006, sin poner en conocimiento del partido ni de la ONPE dicho proceso. Esto constituyó una violación a la autonomía y facultad del COENA y una arbitrariedad a los principios del debido proceso en materia electoral, lo que resulta más evidente debido a que este órgano electoral había programado dichas elecciones para el día 15 de enero de 2006.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República y Parlamento Andino.

La jornada electoral para elegir fórmula presidencial se realizó el 10 de diciembre de 2005 en el marco del Primer Congreso Nacional Extraordinario Electoral, en la ciudad de Trujillo, y la elección de candidatos al Parlamento Andino fue el 11 de diciembre en el marco del mismo Congreso, contando ambas con la asistencia técnica de personal de la ONPE.

En el caso del Parlamento Andino no se eligió a la totalidad de candidatos. El Congreso como órgano máximo aprobó que la elección del resto de candidatos la haría otro órgano partidario.

En la elección de candidatos a la Fórmula Presidencial, el padrón electoral fue elaborado en el mismo local de votación, debido a que los Comités Ejecutivos Provinciales no cumplieron con entregar la nómina de los delegados elegidos, como prevé el Reglamento.

Asimismo, hubo propaganda electoral de parte de los candidatos, que fue retirada a pedido de la ONPE.

7.2 Elección de candidatos al Congreso de la República

El 26 de octubre de 2005, el COENA convocó a elecciones de candidatos al Congreso, estableció el cronograma electoral, y precisó la modalidad de elección, que sería a través de órgano partidario, excepto en el departamento de Lima y en aquellos departamentos que la Dirección Nacional Permanente determine, en los cuales la elección se llevaría a cabo por votación directa, secreta y universal de los militantes del distrito electoral.

Hubo graves complicaciones, aplazamientos e incumplimientos en el cronograma electoral y la autonomía e independencia de los órganos electorales fue transgredida por la Dirección Nacional Permanente (DNP), al atribuirse la función de convocar a las elecciones y cambiar el sistema de candidatura nominal por el de lista cerrada y bloqueada.

El mismo día de las elecciones se evidenciaron problemas con el padrón de electores, el cual fue prácticamente confeccionado en el momento, ya que lo que se entregó a los miembros de mesa fueron listas de afiliados por distrito.

4 PARTIDO POLÍTICO PERÚ POSIBLE

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Establece normas generales en materia de democracia interna. En cuanto al proceso de elección de candidatos a cargos de elección popular, existen vacíos en la normatividad que deben ser cubiertos.

El artículo 87º del Estatuto establece la modalidad de elección de candidatos a la Presidencia, y Vicepresidencias de la República, al Congreso, a las Presidencias, Vicepresidencias y Consejerías Regionales así como Alcaldes y Regidores de los Consejos Municipales. Estos son elegidos por el Congreso Nacional Extraordinario.

Regula que las elecciones son organizadas por la Comisión Electoral. Mediante Disposición Transitoria se conformó el Comité Electoral Nacional (COEN), el cual se encargó de conducir la elección de candidatos a las Elecciones Generales y las Elecciones Regionales. El Estatuto también contempla el apoyo y la asistencia técnica de la ONPE.

1.2 Reglamento Electoral.- De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1º, tiene como finalidad garantizar la elección de los dirigentes a Comités Distritales y Provinciales. Asimismo garantiza la elección democrática de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional y de la Comisión Electoral. Se trata en consecuencia de la elección de autoridades internas del partido. Es decir, este documento normativo no regula la elección de candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia, Congreso de la República, Parlamento Andino, ni candidaturas para gobiernos regionales y municipales.

Ante este vacío, el partido decidió usar el Reglamento Electoral para estas elecciones como norma supletoria, es decir, aplicar las mismas reglas a la elección de candidatos a cargos de elección popular que a cargos directivos del partido, en lo que fuera aplicable.

El Reglamento específica las funciones, los procedimientos y requisitos necesarios que garantizan el derecho de los militantes de elegir y ser elegidos, refiriendo que el COEN está facultado para dictar las normas y directivas necesarias para el adecuado desarrollo del proceso electoral. Asimismo, el artículo 11º establece que serán creados comités electorales provinciales o distritales de carácter temporal para llevar a cabo el proceso electoral. Conforme al artículo 4º, en casos excepcionales, el COEN puede delegar la facultad de dictar normas y directivas a los comités provinciales con carácter general o específico.

El Reglamento establece las funciones de cada órgano, así como los procedimientos que rigen la organización de los procesos electorales.

1.3 Directivas.- El COEN emitió directivas necesarias para el adecuado desarrollo del proceso electoral. Es así que, por ejemplo, el 12 de diciembre de 2005, se modificó el cronograma electoral y se estableció la aplicación del Reglamento en aquello que corresponda al proceso electoral (Directiva Nro. 009-2005).

El COEN también dispuso la ampliación de los requisitos para la candidatura a la Presidencia de la República de una persona no afiliada al partido (Directiva Nro. 008-2005-COEN-PP). Este hecho colisionó con lo normado por el Estatuto y por el Reglamento, que establece la condición de afiliación para la postulación de un candidato.

1.4 Requisitos e inscripción de candidatos.- El Estatuto no precisa los requisitos para los candidatos a elección popular. Por su lado el Reglamento solo precisa los requisitos para postular a los cargos directivos. En la convocatoria a elecciones a candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, el COEN precisó además del tipo de elección y el cronograma electoral, los requisitos que deben cumplir los candidatos, entre otros, ser militante hábil del partido con una antigüedad mínima de 5 años, además de no estar incurso en alguno de los impedimentos recogidos en el artículo 14º del Reglamento.

En consecuencia, resulta necesario que el partido regule en el Estatuto y/o Reglamento, los requisitos para ser candidatos a cargos de elección popular.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- El Estatuto establece que la Comisión Electoral es la máxima instancia electoral del partido a nivel nacional. Contará con órganos electorales descentralizados, siendo éstos últimos los que conducen el proceso de elección de los dirigentes

del partido. El artículo 16º del Reglamento señala la independencia y autonomía funcional, normativa y resolutiva de la que gozan los comités electorales. Es responsabilidad de sus miembros la evaluación de los hechos de su competencia, debiendo resolver de acuerdo a derecho, al Estatuto del partido, a las normas que se dicten sobre la materia y a lo dispuesto en el Reglamento.

El Reglamento regula el principio de doble instancia, que constituye una garantía electoral, aunque debiera estar también normado en el Estatuto.

1.6 Vacíos de las normas internas del partido.- El Estatuto y el Reglamento no regulan los procedimientos para la elección y designación de candidatos a cargo de elección popular. Ante la falta de regulación de los procesos electorales, el COEN publicó diversas directivas que regularon la elección de los candidatos al Congreso y Parlamento Andino. Estos vacíos deben ser cubiertos por un Congreso Nacional de afiliados.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Comisión Electoral.

Es la máxima instancia del partido a nivel nacional y está conformada por 5 miembros elegidos en Congreso Nacional Ordinario. Cuenta con órganos descentralizados que serán elegidos en la misma forma que los Comités Distritales y Provinciales, los cuales funcionarán en los respectivos comités partidarios. Tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluida la convocatoria, el proceso de inscripción de candidatos, el cómputo de los votos, la proclamación de los candidatos y las resoluciones a que hubiere lugar (artículos 49º, 50º y 51º del Estatuto).

Resulta importante mencionar que en base a la tercera disposición transitoria del Estatuto y la disposición final del Reglamento, el COEN se constituye en la máxima autoridad electoral al interior del partido en tanto se elija a la Comisión Electoral a que se hace referencia en el Estatuto. Se trata en consecuencia de un órgano de carácter transitorio.

2.2 Órganos electorales descentralizados.

Son de carácter temporal y tienen como finalidad conducir los procesos electorales de dirigentes partidarios. Están constituidos en los comités provinciales y distritales.

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

El artículo 87º del Estatuto establece la modalidad de elección de candidatos a la Presidencia, y Vicepresidencias de la República, al Congreso, a las Presidencias, Vicepresidencias y Consejerías Regionales así como Alcaldes y Regidores de los Consejos Municipales. Estos son elegidos por el Congreso Nacional Extraordinario.

Al respecto el partido deberá desarrollar los mecanismos de funcionamiento de este Congreso cuando es convocado para un evento eleccionario.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS POR EL PARTIDO Y CUOTA DE GÉNERO

El Estatuto y el Reglamento no contemplan la cuota de designación de candidatos. A pesar de ello, durante el periodo de inscripción de las candidaturas, el Presidente del Partido y el COEN presentaron ante la opinión pública la pre candidatura a la Presidencia de la República de una persona no afiliada al partido. La base legal para esto fue la Directiva del COEN Nº 008-2005-COEN-PP, que ampliaba los alcances de los requisitos para ser candidato, previa autorización del CEN.

El partido estableció en el Reglamento, el régimen de cuotas que debe contener la lista de candidatos, indicando que las listas deben estar compuestas por un mínimo de 30% de mujeres u hombres de acuerdo a lo establecido en el artículo 27º de la LPP (artículo 34º del Reglamento).

5. PADRÓN ELECTORAL

Están inscritos en el padrón electoral los afiliados que cumplan con lo señalado por el artículo 78º del Estatuto. De acuerdo a esta norma, es considerado como afiliado todo ciudadano en ejercicio que se inscriba en el partido y que reciba su carné. Todo afiliado tiene derecho a elegir y postular a la elección de cargos establecidos en la estructura orgánica del partido.

Asimismo, el artículo 19º del Reglamento establece que la Secretaría Nacional de Organización debe proporcionar al COEN, en forma oportuna, el registro de afiliados debidamente depurado y con la información necesaria para conformar el padrón electoral. El COEN distribuirá copia del

registro de afiliados para que los comités electorales descentralizados formulen las observaciones necesarias y, una vez resueltas, se validará y oficializará como padrón electoral.

Es importante resaltar que el partido mantuvo un padrón electoral actualizado, presentando en su debida oportunidad los padrones a la ONPE. Cabe asimismo destacar que las observaciones correspondientes formuladas por la ONPE fueron subsanadas por el partido.

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

Mediante Directivas, el COEN publicó las convocatorias y los cronogramas electorales para la elección de candidatos a cargos públicos. El cronograma electoral, para el caso de las elecciones a Presidente y Vicepresidentes de la República, fue modificado mediante Directiva Nro. 009-2005-COEN-PP. Anteriormente se expidió la Directiva Nro. 008-2005-COEN-PP, que amplió los alcances de la convocatoria a elecciones.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección de candidatos a la Presidencia de la República.

Para el desarrollo del proceso electoral de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, la ONPE participó en la jornada electoral a solicitud del partido. Ésta se realizó el 17 de diciembre de 2005 en el marco de un Congreso Nacional Extraordinario realizado en Cieneguilla con participación de los delegados.

La jornada electoral se desarrolló sin inconvenientes que afectaran el proceso electoral y se llevó a cabo en forma ordenada. Solo se presentó una fórmula de candidatos, encabezada por una persona no-afiliada, dentro del plazo estipulado para la inscripción, por lo que no hubo realmente competencia electoral.

7.2 Elección de candidatos al Congreso y Parlamento Andino.

Se llevó a cabo el 18 de enero de 2006, con la presencia de los delegados del partido. Durante el plazo designado para la inscripción de candidatos, se inscribió solo una lista para candidatos tanto al Congreso Nacional como al Parlamento Andino.

El proceso electoral se realizó dentro del marco del Congreso Nacional Extraordinario que se inició con la instalación a cargo del Comité Ejecutivo Nacional –CEN – La jornada electoral se desarrolló en forma ordenada y sin problemas.

5 PARTIDO POLÍTICO ACCIÓN POPULAR

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Establece lineamientos generales en materia electoral, respecto de la formulación del Reglamento, la administración electoral y los procesos de democracia interna. Regula los procesos de elección de las autoridades partidarias y la elección de candidatos a cargos de elección popular. Contempla la posibilidad de que el Comité Ejecutivo Nacional solicite la asistencia técnica de la ONPE.

1.2 Reglamento Electoral.- EL Reglamento General de Elecciones establece los requisitos y procedimientos para la realización de los procesos electorales internos, el ejercicio del derecho de los afiliados de elegir y ser elegidos, así como la revocatoria del mandato de quienes son elegidos y no cumplen adecuadamente sus funciones.

1.3 Directivas.- Los artículos 1º y 86º del Reglamento establecen la facultad del Comité Nacional Electoral (CNE) de emitir directivas y normas que complementen las regulaciones para cada proceso electoral.

1.4 Requisitos para la inscripción de candidatos.- El Estatuto y el Reglamento no establecen los requisitos para postular a los cargos de elección popular. Estos, sin embargo, fueron precisados a través de directivas.

Para ser candidato al cargo de Presidente y Vicepresidentes de la República se plantearon, además de los requisitos que establece la LOE, los siguientes: ser afiliado al partido, tener una militancia ininterrumpida de 20 años, no estar sujeto a sanción disciplinaria, no estar incurso en proceso penal abierto antes de la fecha de la convocatoria de elección interna, y no haber postulado desde 1990 a la fecha a cargo de elección popular por otra agrupación distinta al partido Acción Popular, salvo autorización expresa del CEN (Directiva Nº. 023-2005/CNE-AP).

Para los candidatos a Congresistas de la Republica, los requisitos adicionales fueron: ser afiliado al partido y tener una militancia no menor de 5 años, no estar sujeto a sanción disciplinaria y no haber postulado desde 1990 a cargo de elección popular por otra agrupación política (Directiva Nº 010-2005/CNE-AP).

Por último, los requisitos para ser candidato al Parlamento Andino fueron establecidos en la Directiva Nro. 019-2005/CNE-AP, precisándose que son los mismos exigidos a los candidatos al Congreso.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- El Estatuto prevé que el Comité Nacional Electoral (CNE) es un órgano permanente y autónomo en el ejercicio de sus funciones (artículo 146º). Además, establece que el CNE aprueba las normas que permitan adecuar el Reglamento en cada proceso electoral específico (artículo 112º).

El Reglamento establece que no tienen validez las elecciones que se realizan sin el ejercicio efectivo del derecho de sufragio y la conducción del proceso electoral por el CNE. Se prevé que existen dos instancias para la resolución de consultas, tachas o impugnaciones, siendo obligación de los demás órganos partidarios acatar sus resoluciones (Art. 3º).

1.6 Resolución de impugnaciones.- El Reglamento prevé la facultad de formular consultas, tachas, observaciones y recursos impugnatorios contra los padrones, candidaturas, electores, votos e impugnación del cómputo.

La nulidad de la votación en las mesas, y del proceso en general, son declaradas por el CNE (Directiva Nro. 015-2005/ CNE-AP).

De no realizarse la elección de los miembros del Comité Departamental Electoral (CDE), el CNE procederá a designar a los miembros de dicho Comité, con arreglo al artículo 13º del Reglamento (Directiva Nro. 012-2005/CNE-AP). Sin embargo, el mencionado articulo, no prevé la designación, por lo que debe aclararse la indicada regulación y garantizar las normas del debido proceso electoral.

El Reglamento señala que las resoluciones expedidas por los órganos electorales deben contener la evaluación de los hechos, las pruebas en que se sustenta y las normas aplicables. Así también se regula lo referido a las notificaciones, plazos, términos y sobre el incumplimiento de los mismos (arts. 81º al 84º del Reglamento).

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Comité Nacional Electoral.

Es el máximo órgano permanente encargado de conducir y organizar las elecciones de dirigentes y de candidatos a cargos públicos. Es autónomo en el ejercicio de sus funciones y está conformado por 5 miembros titulares y 5 suplentes elegidos por el Plenario Nacional. Sus decisiones son inimpugnables (artículo 112º del Estatuto y artículo 3º del Reglamento).

2.2 Comités Electorales Departamentales y Provinciales.

Son órganos permanentes encargados de conducir las elecciones de dirigentes y de candidatos a cargos públicos en su respectiva circunscripción. Son autónomos en el ejercicio de sus funciones y están conformados por 3 miembros elegidos por su respectiva circunscripción y 3 miembros suplentes (artículo 114º - Estatuto).

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

3.1 Candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República

Son elegidos por el Congreso Nacional del partido (artículo 55º - Estatuto). En el 2006, la forma de elección se realizó mediante voto secreto y directo de los delegados acreditados ante el Congreso Nacional Extraordinario y a través de listas cerradas y bloqueadas, "pudiendo cada lista constar solamente del cargo de Presidente de la República, o incluir además el cargo de Segundo Vicepresidente de la República, dependiendo de la decisión que hasta la fecha de realización del Congreso haya tomado la Alianza Frente de Centro con relación a quien corresponde la segunda Vicepresidencia" (Directiva Nº. 023-2005/CNE-AP).

3.2 Candidatos al Congreso Nacional

El Estatuto y el Reglamento establecen que el Plenario Nacional decide la modalidad de elección, la que podrá ser (artículo 55º - Estatuto):

- Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados; o,
- Elecciones a través de órganos partidarios conformados por delegados elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados.

El Plenario Nacional decidió que el proceso electoral se efectuara mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados, determinándose además el sistema de la cifra repartidora (Directivas 010-2005/CNE-AP y 015-2005/CNE-AP)

3.3 Candidatos al Parlamento Andino

Mediante Directiva Nº 019-2005/CNE-AP se dispuso que la elección de los candidatos se efectúa mediante voto secreto de los delegados acreditados ante el Congreso Nacional Extraordinario, aplicándose el sistema de lista completa, bloqueada y cerrada.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

Es de resaltar que Acción Popular fue el único partido que en un Congreso Nacional decidió no hacer uso de la designación de candidatos al Congreso y Parlamento Andino. Los invitados del partido, al igual que los afiliados, debieron pasar necesariamente por la elección interna después de someterse a un proceso de exoneración de afiliación otorgado por el Comité Ejecutivo Nacional (Art. 56º del Estatuto). En junio del 2006, el partido modificó el Estatuto, con la finalidad de incorporar la figura de la designación.

En el caso de la cuota de género, se establece que en la lista de candidatos, tanto para cargos partidarios como de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos (art. 42º del Estatuto y art. 4º del Reglamento).

5. PADRÓN ELECTORAL

Los Comités Ejecutivos Provinciales cierran los padrones de afiliados y los remiten al Comité Provincial Electoral para su revisión (art. 44 del Estatuto y art. 8º del Reglamento). Estos padrones deben ser revisados y suscritos por el Secretario General y el Vicesecretario General de Organización de cada Comité Ejecutivo, precisándose que éstos últimos elaboran los padrones de acuerdo a las indicaciones dadas por el Comité Nacional Electoral y la Secretaría General Nacional (Art. 9º del Reglamento).

También se dispone que el Comité Provincial Electoral, una vez que recibe el padrón, debe comunicar al Comité Nacional Electoral y a la Secretaría

General Nacional, precisando el número de electores registrados y procediendo a exhibirlo a quien lo solicite por el término de 15 días para que se formulen las observaciones correspondientes (Art. 10º del Reglamento).

Asimismo se precisa el término de 5 días para resolver las observaciones formuladas y declarar saneado el padrón electoral. De producirse alguna apelación, se eleva al Comité Electoral, que es el organismo que en segunda instancia resuelve cualquier reclamo sobre los padrones electorales (Art. 11º del Reglamento).

Los Comités Electorales podrán entregar a todos los candidatos que lo soliciten, copia de los padrones electorales (art. 14º del Reglamento).

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

El partido cumplió con publicar con la debida anticipación los respectivos cronogramas electorales. Estos fueron respetados en todos sus plazos, salvo dos prórrogas de inscripción de listas de candidatos al Congreso, la primera para concluir el proceso de implementación de los Comités Departamentales Electorales y la segunda por el fallecimiento de un alto dirigente del partido.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección de candidatos a la Presidencia de la República y al Parlamento Andino.

La jornada electoral se realizó el 8 de diciembre de 2005 en el marco del XVI Congreso Nacional Extraordinario, con la asistencia de los delegados del partido. En estas elecciones el partido solicitó a la ONPE apoyo mediante la implementación del sistema de voto electrónico.

El Comité Nacional Electoral cumplió con remitir a la ONPE el padrón electoral para el voto electrónico, de los cuales 648 electores tenían un registro correcto y 170 fueron observados (nombre o DNI incompletos o falta de coincidencia entre ambos datos), determinándose que los electores con registro correcto pasaran a conformar el padrón del voto electrónico y para los electores restantes se instaló una mesa de votación manual.

Durante la realización del indicado proceso eleccionario se presentaron a sufragar electores que no figuraban en el padrón electoral, los cuales, pre-

via coordinación con el Comité Electoral y los personeros de las listas participantes, fueron incorporados al padrón del voto manual, permitiéndose así el sufragio respectivo.

7.2 Elección de candidatos al Congreso de la República.

La jornada electoral se realizó el 11 de diciembre de 2005 en los departamentos de Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali.

En Lima la elección fue conducida por el CNE. Para ello se instalaron 77 mesas distribuidas en 42 centros de votación. Esta elección se desarrolló con el uso de ánforas y cédulas. El CNE cumplió con remitir a la ONPE el padrón electoral para el control de calidad, el cual arrojó 145,099 registros válidos y 2,593 registros no válidos.

6 PARTIDO POPULAR CRISTIANO

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Es un documento normativo muy completo y específico cuando se refiere al tema electoral interno. Establece todas las normas necesarias que regulan la elección de candidatos a Presidente, Vicepresidentes y Congreso de la República. No considera el caso de candidatos al Parlamento Andino, ya que la Ley que ordena estas elecciones fue promulgada con posterioridad a la aprobación de su Estatuto.

En líneas generales, el Estatuto del PPC regula todos los aspectos básicos consagrados por la LPP en materia de democracia interna, así como los requisitos que deben reunir los candidatos del partido –además de los constitucionales y legales–, como por ejemplo: intachable ejecutoria democrática, probidad moral, antigüedad partidaria.

1.2 Reglamento Electoral.- El capítulo II del Reglamento de Elecciones Internas regula las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencias de la República así como las candidaturas al Congreso Nacional. En él se precisan las funciones de los órganos electorales, la modalidad de elección de los candidatos a cargos de elección popular, los derechos y deberes electorales de los afiliados, además se señala que las elecciones se realizarán con un padrón electoral debidamente depurado, se establecen los requisitos para los cargos sujetos a elección popular y se instituye la doble instancia electoral. Asimismo, precisa que los candidatos a la Presidencia de la República pueden proponer una lista nacional completa de candidatos al Congreso, así como listas por circunscripción, equivalente al 80% de los candidatos.

Cabe resaltar que el Reglamento establece que el Tribunal Nacional Electoral (TNE) es la única autoridad del partido a nivel nacional que tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales internos,

incluida la convocatoria, así como las funciones generales de organización, dirección y control de los procesos. Para este efecto, en concordancia con el artículo 20º de la LPP, establece que el TNE podrá designar instancias intermedias y establecer las normas internas que correspondan.

1.3 Comunicados y Directivas.- De conformidad con su facultad de emitir normas internas, el TNE emite comunicados y directivas necesarios para el desarrollo del proceso electoral.

1.4 Requisitos e inscripción de candidatos.- El artículo 20º del Reglamento señala que para ser candidato a cargos elegibles por voto popular, además de los revistos en la LOE, se requiere: estar inscrito como afiliado en el padrón oficial del PPC y, al momento de la inscripción, presentar documentos como hoja de vida actualizada, declaración de ingresos, bienes, rentas y obligaciones económicas; declaración de carecer de antecedentes penales por delitos perseguibles de oficio, documento que demuestre encontrarse al día en el pago de sus cuotas mensuales como afiliado del Partido, y demás cuotas establecidas en el Estatuto.

El TNE amplió los requisitos en noviembre de 2005, incluyendo la necesidad de presentar la relación de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delitos dolosos o incumplimiento de obligaciones familiares, contractuales o laborales.

Finalmente, el Reglamento señala que no podrán ser candidatos los que se encuentran sometidos a sanciones disciplinarias impuestas por el Tribunal de Ética y Disciplina.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- El Estatuto y Reglamento de Elecciones Internas establecen una serie de disposiciones cuya finalidad última es garantizar la transparencia de los procesos electorales. Estas regulaciones incluyen: el principio de la pluralidad de instancias, los procedimientos de resolución de impugnaciones, tachas y declaración de la nulidad de las elecciones.

1.6 Resolución de impugnaciones.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 4°, inciso 5, del Reglamento el TNE conoce en última instancia todas las controversias que se susciten en el curso del proceso electoral. Sus resoluciones constituyen última y definitiva instancia. Asimismo de acuerdo con el inciso 7 de este mismo artículo, declara en última instancia la nulidad de los procesos electorales conforme a lo establecido en el Reglamento.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Tribunal Nacional Electoral.

Hay que destacar que en el Estatuto del PPC se consagra al TNE como uno de los órganos autónomos del partido. De esta manera, su independencia está resguardada por una norma de primer nivel jerárquico. El TNE es la autoridad electoral única del partido a nivel nacional, cuyos integrantes son elegidos por el Congreso Nacional entre militantes de reconocida y probada solvencia moral, y sólida reputación personal. Es independiente y autónomo en el ejercicio de sus funciones. Tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido para la elección de cargos internos y de candidatos a cargos de elección popular. Constituye la última instancia en materia electoral (art. 47º del Estatuto y 1º del Reglamento).

2.2 Comité Electoral Nacional.

Es el órgano colegiado designado por el TNE que tiene a su cargo el proceso electoral partidario a nivel nacional, constituyendo la primera instancia para resolver las observaciones que puedan presentarse a las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencias de la República y al Congreso por Lima (art. 5º del Reglamento).

2.3 Comités Electorales Departamentales y Provinciales.

Son órganos colegiados designados por el TNE y funcionan en los comités que disponga dicho Tribunal (art. 6º del Reglamento).

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 7º del Reglamento, el Comité Electoral Nacional y los Comités Electorales Departamentales y Provinciales desarrollan sus funciones de acuerdo con las disposiciones que rigen para el TNE en lo que les son compatibles, y por las normas que éste dicte para su funcionamiento.

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

El artículo 86º del Estatuto y el 15º del Reglamento precisan la modalidad de elección para los candidatos a la Presidencia, Vicepresidencias y al Congreso de la República:

- La elección de los candidatos a Presidente, Vicepresidentes y candidatos al Congreso se realiza mediante voto universal, directo y secreto de todos los militantes del Partido.
- La elección es por lista completa en cada circunscripción.
- Un mismo candidato al Congreso puede ser propuesto por dos o más candidatos a la Presidencia.

En la elección de candidatos al Parlamento Andino, se utilizó de forma supletoria lo regulado para la elección de candidatos al Congreso.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

Hay que resaltar como un hecho muy positivo el que el PPC regule en su Estatuto (Art. 86º) y en su Reglamento (Art. 16º), que la cuota de género del 30% mínimo de hombres o mujeres no solo se debe cumplir en todas las listas de candidatos, sino que establece el principio de alternancia al señalar que esta cuota debe respetarse en cada tercio de las listas. En ese sentido el PPC ha ido más allá de lo dispuesto por la LPP al establecer un mandato de posición con la alternancia de la cuota de género en cada tercio de las listas de candidatos. También es de resaltar el hecho de que esta cuota de género se debe aplicar no solo a las listas de candidatos, sino también a la fórmula presidencial. En este caso, el PPC ha ido más allá de la interpretación, a nuestro juicio errada, del JNE que reguló en contra de la cuota del 30% en las fórmulas presidenciales.

En cuanto a la designación de candidatos, el art. 83º del Estatuto señala que "la Comisión Nacional de Política, a propuesta de la Presidencia, puede designar candidatos directamente y en todo el país, esto es a nivel nacional, hasta una quinta parte de las listas que se presentan al Congreso de la República." Aquí también es importante relevar el hecho de que el PPC ha renunciado a este quinto de designación para el caso de los gobiernos regionales y municipales. Este mismo art. 83º dice: "Esta regla (el quinto de designación) no es aplicable para el caso de Presidentes y Vicepresidentes de la República, Gobiernos Regionales y Municipales." Consideramos que es un gesto democrático positivo dejar a elección interna de los afiliados al partido el 100% de las listas de candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales.

5. PADRÓN ELECTORAL

El artículo 18º del Reglamento establece que son considerados como electores los afiliados hábiles que se encuentran inscritos en los Padrones Oficiales del Partido a nivel nacional hasta sesenta días antes de la fecha prevista para la elección de los candidatos para cada proceso electoral. Asimismo el art. 19° indica que las elecciones se realizan con el padrón electoral que, debidamente depurado en cada circunscripción electoral, entregará la Secretaría General de Organización al TNE.

El TNE cerró el padrón electoral el 24 de agosto de 2005 y el 14 de octubre lo envió a la ONPE para su control de calidad. Después de realizado dicho control ONPE devuelve el padrón electoral, con 158,463 registros válidos.

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

El TNE elaboró y publicó un cronograma electoral para cada uno de los procesos. El 20 de agosto del 2005, el Tribunal publicó en su página web y en el diario Correo, la convocatoria a la elección de candidatos a la Presidencia de la República para el 23 de octubre y a las Vicepresidencias y al Congreso de la República para el 11 de diciembre. En el mes de noviembre el Tribunal publicó en la página web del partido, un nuevo cronograma electoral que incluyó la elección de candidatos al Parlamento Andino. Este nuevo cronograma estableció como fecha de elección el 18 de diciembre del 2005. En líneas generales, el plazo de inscripción para candidaturas al Congreso, fue respetado.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección de candidatos a la Presidencia de la República.

La jornada electoral se realizó el 23 de octubre de 2005 a nivel nacional con la participación de los afiliados. A esta elección se presentó una sola candidatura, que ganó con la mayoría simple de los votos.

Durante la jornada se puso en evidencia los problemas de actualización del padrón electoral. Muchas personas que asistieron a sufragar no pudieron hacerlo por no encontrarse en el padrón. Estas personas emitieron un

voto simbólico en ánforas especiales, el cual no se contabilizó como válido, y llenaron una ficha para su reinscripción.

Por lo demás, la jornada se desarrolló con normalidad siguiendo lo regulado por el TNE.

7.2 Elección de candidatos a Vicepresidente de la República, al Congreso y al Parlamento Andino

En cuanto al proceso electoral para la elección de Vicepresidente y Representantes al Congreso de la República y Parlamento Andino, este se desarrolló el 18 de diciembre del 2005 a nivel nacional. En relación a los candidatos al Congreso de la República, se sometió a votación solo las candidaturas que le fueron asignadas al PPC al interior de la Alianza Unidad Nacional.

Durante el plazo designado por el TNE para la presentación de candidatos, se inscribió una lista para candidatos a la Vicepresidencia de la República y varias listas para candidatos al Congreso a nivel de las diferentes circunscripciones nacionales. Al ser el sistema de presentación de candidaturas a través de listas cerradas y bloqueadas, y no por sistema nominal, en el caso de Lima hubo una tensión en el partido entre la lista que auspiciaba la candidata a la Presidencia y otra lista. El hecho de que la candidata a la Presidencia fuera electa con casi dos meses de anticipación a las candidaturas al Congreso, generó entre los afiliados una simpatía por la lista de la ya ungida candidata. Una presentación de candidaturas nominales, o un sistema de elección proporcional (no por mayoría simple como fue el caso), hubiesen sido una mejor opción. Asimismo, las candidaturas nominales hubiesen ayudado a mantener a la candidata presidencial al margen de las elecciones de candidatos al Congreso.

7 PARTIDO APRISTA PERUANO

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES

1.1 Estatuto.- Respeta los lineamientos consagrados por la LPP en materia de democracia interna; sin embargo, las normas que contiene al respecto son generales. El artículo 107º hace referencia a un Reglamento General de las Elecciones Internas, en el que se regulará lo concerniente a los procesos de elección al interior del partido.

1.2 Reglamento Electoral.- Hay que destacar el gran esfuerzo del Partido Aprista Peruano al elaborar y publicar el Reglamento General de las Elecciones Internas, el cual establece una regulación completa y detallada sobre la conformación y funcionamiento de los órganos electorales, así como las normas que regulan los procesos de elecciones al interior del partido. Sus disposiciones se encuentran dentro del marco de lo dispuesto por la LPP.

1.3 Directivas.- De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1º del Reglamento, las directivas son emitidas por el Tribunal Nacional Electoral como complemento de dicha norma. Ejemplo de ello son la Directiva No.004-2005-TNE-PAP sobre Elección de Delegados a la Convención Nacional Electoral, y la Directiva No.006-2005-TNE-PAP que establece normas complementarias para la elección de candidatos al Congreso de la República y de representantes al Parlamento Andino.

1.4 Requisitos e inscripción de candidatos.- Además de lo previsto por el Reglamento, los requisitos para la postulación de los candidatos a la Presidencia, al Congreso y al Parlamento Andino, respectivamente, fueron también tratados en las respectivas convocatorias. Entre los requisitos adicionales al previsto en la ley, se señalan: 20 años de afiliación ininterrumpida para los candidatos a la Presidencia de la República, 6 años para los candidatos al Congreso de la República y 5 años para los candidatos al

Parlamento Andino, además estar al día en sus cotizaciones partidarias en los últimos 24 meses y no tener sanciones disciplinarias.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- Es de resaltar, por su importancia, que el Reglamento consagra un capítulo a las garantías electorales. Se destaca la independencia y autonomía de los miembros de los órganos electorales y la obligación de acatar sus resoluciones finales. Así como la suspensión de procesos disciplinarios durante las elecciones y la prohibición de interferir en el funcionamiento de las mesas electorales (artículos 171º a 174º).

1.6 Resolución de impugnaciones.- El Reglamento desarrolla un capítulo específico sobre los recursos impugnatorios, en el cual se establece que lo resuelto por el Tribunal es inapelable. Así mismo se establece la pluralidad de instancias en los artículos 22º e inciso k) del artículo 28º del Reglamento, concordado con el inciso b) del artículo 15º de la misma norma, que habla de "última y definitiva instancia".

De otro lado, el inciso h) del artículo 11º del Reglamento dispone que es competencia del Tribunal declarar la nulidad del proceso electoral.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Tribunal Nacional Electoral.

Es un órgano central, permanente y autónomo. Cuenta con 5 miembros, el Presidente y Vicepresidente elegidos por el Congreso Nacional y los tres restantes son designados por distintas instancias del partido (artículo 59º del Estatuto y 11º del Reglamento Electoral). Tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido (artículo 61º del Estatuto). Tiene bajo su control la Oficina Nacional del Padrón Electoral y el Sistema Nacional de Escalafón (artículo 63º del Estatuto).

2.2 Tribunales Electorales Descentralizados.

Son los encargados de dirigir los procesos electorales dentro de su jurisdicción. Pueden ser regionales, provinciales o distritales. Estos Tribunales están conformados por cinco miembros y son designados directamente por el Tribunal Nacional Electoral (artículo 9 del Reglamento).

Cabe resaltar que en estas elecciones, los órganos electorales fueron conformados por el partido con varios meses de anticipación, situación que coadyuvó a una mejor planificación y reglamentación de los procesos. Estos órganos mostraron, en líneas generales, independencia y autonomía en el desarrollo de sus funciones.

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

En el artículo 115º del Estatuto se señala como modalidades de elección para todos los candidatos a cargos de elección popular las tres posibilidades que otorga la LPP en su artículo 24º:

a. Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados,
b. Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados y
c. Elecciones a través de órganos partidarios y en aplicación del artículo 27º de la LPP.
   En el artículo 117º se explica que cuando se aplica la modalidad c), los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber sido elegidos por voto libre, igual, directo y secreto de los afiliados.

Es de resaltar que el partido ha realizado elecciones de delegados para cada proceso electoral llevado adelante según la modalidad c) de la ley (a través de órganos partidarios).

3.1 Modalidad de elección del candidato a la Presidencia de la República y de los candidatos al Congreso de la República

Conforme a la decisión adoptada por la Dirección Política Nacional, los procesos de elección del candidato a la Presidencia de la República y de candidatos al Congreso de la República se realizaron mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y no afiliados (primera modalidad, también denominada "abierta").

Es un dato significativo el hecho de que el PAP fue el único partido que utilizó la modalidad a) (voto de afiliados y no afiliados) en sus elecciones internas. Esta modalidad de elección, que en nuestro concepto es la más participativa, tiene beneficios pero también conlleva problemas, como veremos después.

3.2 Modalidad de elección de candidatos a las Vicepresidencias y al Parlamento Andino

De acuerdo a la decisión adoptada por la Dirección Política Nacional, la elección de los candidatos a Vicepresidentes se realizó a través de un órgano partidario, en este caso la Convención Nacional Electoral (tercera modalidad, también denominada "indirecta").

En el caso de los candidatos al Parlamento Andino, en un primer momento la elección se realizó conjuntamente con la elección de candidatos al Congreso, con el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto, de los afiliados y ciudadanos no afiliados. Sin embargo, esta elección tuvo que ser anulada por el Tribunal Nacional Electoral en virtud de que las candidaturas presentadas no garantizaban el cumplimiento de la cuota de género. El TNE convocó a nuevas elecciones, modificando la modalidad de elección de "abierta" a "indirecta" para que se pueda efectuar en la Convención Nacional Electoral conjuntamente con la de los candidatos a las Vicepresidencias.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

El partido cumplió con regular en el Estatuto y el Reglamento la proporción de candidatos designados de acuerdo a lo dispuesto por la LPP. El artículo 115º del Estatuto señala que hasta una quinta parte del total de candidatos puede ser designada directamente por la Dirección Política Nacional. Por su parte, el artículo 86º del Reglamento dispone que ningún afiliado al partido podrá hacer uso de este mecanismo, el que se reserva solo para invitados no afiliados. Es decir, todos los afiliados, sin importar el cargo que ocupen al interior del partido, deben someterse a elección interna si desean ser candidatos.

En las listas de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades, se precisa que el número de mujeres u hombres no podrá ser inferior al 30% (artículos 112º y 116º del Estatuto y 93º del Reglamento). No obstante no haber estado explícito en la norma la aplicación de la cuota de género en la fórmula presidencial, el PAP presentó una mujer como candidata a la Segunda Vicepresidencia de la República.

5. PADRÓN ELECTORAL

El Tribunal Nacional Electoral tiene a su cargo la Oficina Nacional del Padrón Electoral (artículo 63º del Estatuto). El padrón registra a todos los afiliados que se encuentran hábiles para elegir y ser elegidos, en el ámbito nacional y en los comités del exterior (artículo 64º del Estatuto).

Este padrón contiene los siguientes datos: nombres y apellidos de los afiliados, documento de identidad, fecha de nacimiento, dirección, profesión, ocupación, grado de instrucción, número de ficha de inscripción y fecha de su primera inscripción partidaria (artículo 65º del Estatuto).

En la elección de candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, se utilizó este padrón que contiene a los afiliados hábiles para sufragar y no se elaboró otro para incorporar a los no afiliados, aun cuando la ONPE recomendó hacerlo. Consideramos que la existencia de un padrón electoral, y en este caso de padrones electorales de afiliados y ciudadanos no afiliados, resulta ser una de las principales garantías para electores y candidatos de un proceso electoral limpio y transparente.

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

El Tribunal Nacional Electoral elaboró y publicó un cronograma electoral para cada uno de los procesos electorales. Salvo la postergación del plazo de inscripción de candidaturas al Congreso, los cronogramas fueron respetados.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección del candidato a la Presidencia de la República.

Esta elección se realizó el 20 de noviembre de 2005, con la participación de los afiliados y no afiliados, mediante el uso de ánforas y cabinas. La ONPE brindó no solo asistencia técnica, sino también apoyo mediante el préstamo de 2,500 ánforas y 2,500 cabinas, así como mediante el control de calidad del padrón electoral que arrojó el siguiente resultado: de 416,264 registros verificados, 347,905 fueron válidos.

Se instalaron mesas de sufragio en locales de votación a nivel nacional, de los cuales 401 mesas y 44 locales se ubicaron en Lima Metropolitana. En

éstas los electores sufragaron en base al padrón de afiliados. Además se instalaron mesas de transeúntes para registrar el voto de los no afiliados y de los afiliados que no se encontraban en su circunscripción.

Por la modalidad adoptada, se registró una participación masiva de electores, siendo difícil distinguir entre el número de afiliados y el número de no afiliados. Así también se observó propaganda de los candidatos el mismo día de la elección.

Un dato relevante es que en esta jornada también se eligieron los delegados a la Convención Nacional Electoral, encargada de elegir a los candidatos a las Vicepresidencias y al Parlamento Andino.

7.2 Elección de candidatos al Congreso

El 11 de diciembre se desarrolló esta elección a nivel nacional, en el cual participaron afiliados y no afiliados, mediante el uso de ánforas y cabinas de votación utilizadas en la elección del candidato a la Presidencia de la República.

En líneas generales se cumplió con las disposiciones legalmente previstas: LPP, Estatuto y Reglamento. Sin embargo, la ausencia de un padrón de ciudadanos no afiliados causó problemas en distintos lugares. El elevado número de candidatos dio lugar a una significativa competencia electoral y, por lo tanto, a una gran afluencia de electores. Estos factores beneficiosos para la democracia interna partidaria, se vieron afectados por la falta de un padrón de no afiliados que generó desorden y competencia desleal entre los candidatos, quienes intentaron llevar la mayor cantidad de simpatizantes a las mesas de votación.

7.3 Elección de candidatos a las Vicepresidencias y al Parlamento Andino

Estos candidatos fueron elegidos en el marco de la Convención Nacional Electoral que se desarrolló el 17 de diciembre de 2005, con la participación de los delegados elegidos el 20 de noviembre del mismo año. La jornada electoral se desarrolló sin inconvenientes ya que se presentó el número exacto de candidatos que al final fueron electos.

8 PARTIDO SOCIALISTA

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Establece de forma breve y concisa, algunos aspectos vinculados a la democracia interna, como por ejemplo la participación de los afiliados con derecho a voto en la elección de candidatos a cargos públicos, de dirección o de representación del partido. En el artículo 13º del Estatuto se hace una diferenciación entre afiliados y simpatizantes (adherentes), estos últimos sin derecho a voto en elecciones de candidatos pero sí en consultas.

El Estatuto en su artículo 20º remite al Reglamento Electoral las regulaciones para la elección de sus representantes a cargos públicos. Según el artículo 38º, las modalidades de elección de los candidatos quedan a cargo del Comité Ejecutivo Nacional Descentralizado.

1.2 Reglamento Electoral.- Este documento desarrolla todos los aspectos relacionados con la organización y ejecución de las elecciones internas. En su Título Preliminar establece los principios que deben regir los procesos de democracia interna. Del capítulo 1 al 11 regula la conformación de los órganos electorales, sus funciones, sus miembros, el proceso electoral desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados, la cuota de género y mandato de posición, el padrón electoral, el sistema de inscripción de candidaturas, la campaña y la jornada electoral, y por último, la posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes.

Cabe mencionar que la Primera Disposición Final del Reglamento Electoral establece que el órgano electoral del partido deberá resolver sobre lo no previsto por éste, aplicando supletoriamente la LOE y demás normas electorales vigentes.

En conclusión, el Reglamento cumplió con desarrollar en extenso, aquellos temas que solo fueron mencionados brevemente en el Estatuto.

1.3 Directivas.- Resulta importante anotar que las normas contenidas en el Reglamento fueron complementadas a través de diversas directivas, mediante las cuales el Comité Nacional Electoral reguló aspectos concernientes al sistema electoral en los procesos de elecciones internas.

1.4 Requisitos e inscripción de candidatos.- El artículo 44º del Reglamento establece como requisitos adicionales a los de la LOE: ser afiliado al partido, así como haber cumplido con el pago ante el Comité Electoral Nacional (CENA) -u órgano que éste delegue- del derecho de inscripción de su candidatura; además, gozar de prestigio y solvencia moral.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- Cabe al respecto recordar que el Título Preliminar del Reglamento Electoral acierta en consagrar principios que buscan garantizar la legalidad y el respeto al debido proceso al interior de los procesos electorales.

Así, solo a modo de ejemplo resulta importante referir el establecimiento de los principios de legalidad, imparcialidad, autonomía, independencia, publicidad, preclusión y doble instancia.

1.6 Resolución de impugnaciones.- El Reglamento estipula que el procedimiento de tacha a las listas de candidatos es presentado ante el Comité Electoral Descentralizado hasta tres días después de su publicación inicial. Admitida la tacha, el Comité Descentralizado tiene un día para resolverla, y esta es apelable ante el CENA dentro de los tres días de notificada. Este órgano resolverá de forma inapelable en un plazo no mayor de tres días. El mismo procedimiento rige para tachas al padrón electoral.

Las tachas a las candidaturas presentadas en Distrito Electoral Único (Fórmula Presidencial y Parlamento Andino) se resuelven por el CENA en única instancia.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Comité Electoral Nacional (CENA)

Es el órgano electoral responsable de organizar, convocar y dirigir a los procesos electorales señalados en el Estatuto y en el Reglamento. Están entre sus funciones el de inscribir las candidaturas, resolver tachas e impugnaciones, así como proclamar los resultados de los procesos electo-

rales (artículo 7° del Reglamento) que se desarrollen al interior del partido (artículos 47° del Estatuto y 1° del Reglamento). Está integrado por 5 miembros titulares: presidente, secretario, relator y primer y segundo vocales, elegidos por el Congreso del partido (artículos 47° del Estatuto). Sus miembros no pueden ser candidatos para el proceso para el cual fueron elegidos.

El funcionamiento del referido Comité es autónomo, sus fallos son inapelables en última instancia y sus funciones se establecen de acuerdo al Reglamento aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional (artículo 47° del Estatuto).

2.2 Comités Electorales Descentralizados (CED).

Tienen la responsabilidad de dirigir los procesos electorales en sus respectivas jurisdicciones, son designados por el CENA (artículo 19° del Reglamento) y están conformados por 3 miembros titulares y 2 suplentes (artículo 20° del Reglamento).

Entre las funciones del CED se encuentran organizar conjuntamente con el CENA los procesos electorales en el ámbito de su jurisdicción, emitir directivas y lineamientos complementarios a los dictados por el CENA; elaborar y depurar el padrón electoral en sus respectivas jurisdicciones, remitir al CENA la relación de candidatos/as a fin de que éste elabore el respectivo material electoral, etc. (artículo 24° del Reglamento).

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

En un inicio el partido optó por la fórmula prevista en el inciso c) del artículo 24 de la ley (elección indirecta a través de órganos partidarios). No obstante, durante el desarrollo de su Congreso Fundacional, se acordó adoptar la segunda modalidad prevista en la LPP, es decir el voto directo de los afiliados. La modificación realizada es válida pues se hizo en el marco de un Congreso Nacional que es la máxima instancia del partido.

El artículo 45 del Reglamento establece que la elección de los candidatos a la Presidencia de la República y Vicepresidencia se efectúa mediante el sistema de lista completa, cerrada y bloqueada. En el caso de la elección de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino, las listas no estuvieron bloqueadas, pudiendo los electores cambiar el orden de los candidatos de acuerdo a sus preferencias.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

El artículo 36° del Estatuto prevé la designación de candidatos a cargos de elección popular, en los mismos términos planteados por el art. 24° de la LPP, como una atribución del Comité Ejecutivo Nacional del partido.

De otro lado, el Estatuto del partido prescribe que en todo proceso electoral en cualquier organismo del partido a nivel nacional se reservará no menos de un 30% de cargos para las militantes, teniendo en cuenta las particularidades de cada organismo. (artículo 20°).

Cabe destacar que el partido no sólo ha cumplido con lo prescrito tanto en la LOE como en la LPP sobre la cuota de género, sino que, ha ido más allá al establecer un mandato de posición a fin de garantizar que los integrantes del sexo minoritario estén ubicados en un lugar que les otorgue posibilidades reales de ser elegidos. Este mandato de posición establece la alternancia en las listas entre los candidatos hombres y mujeres.

"Las listas a que alude el párrafo anterior, observarán una distribución proporcional mínima del 30% entre hombres y mujeres, en donde de cada tres candidatos sucesivos en la lista, cuando menos uno, debe ser del género minoritario y debe estar ubicado entre los otros dos candidatos de género opuesto, desde el primer lugar hasta el lugar correspondiente" (artículo 30° del Reglamento).

5. PADRÓN ELECTORAL

El artículo 37° del Reglamento del partido señala que también es responsabilidad del CENA la elaboración del padrón electoral nacional, elaborado sobre la base del padrón único nacional de afiliados que es remitido por el Comité Ejecutivo Nacional. Las actualizaciones del padrón son trimestrales (inciso 8 del artículo 7 del Reglamento Electoral).

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

Mediante Resolución N.° 008-2005/CENA de 30 de noviembre de 2005, se fijaron fechas distintas para cada elección: 18 de diciembre para la elección de la Fórmula Presidencial y 18 de enero para la elección de candida-

tos al Congreso y al Parlamento Andino. Esta última elección se adelantó para el 15 de Enero de 2006, fecha en la que se realizó.

De esta manera, las elecciones del partido para elegir tanto a los/as candidatos/as a la Presidencia y Vice presidencias de la república, como al Congreso y Parlamento Andino se llevaron a cabo dentro de los plazos previstos en la LPP.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 La elección de candidatos a la Presidencia de la República

La jornada electoral se llevó a cabo el 18 de diciembre de 2005 en 11 ciudades. La ONPE brindó apoyó en Arequipa, Cusco, Lambayeque, La Libertad y Lima. En Lima se instaló una mesa de transeúntes para el sufragio de los simpatizantes, estos votos no se contabilizaron en el cómputo final. En términos generales, el proceso electoral se realizó sin contratiempos significativos.

7.2 La elección de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino

El proceso electoral se llevó a cabo el 15 de enero de 2006. Para ello se conformaron 12 comités regionales. En Lima se instalaron 10 mesas de sufragio y 1 mesa de transeúntes. A esta elección se presentó una sola lista, tanto para el Congreso como para el Parlamento Andino. Debido a que la elección se efectuó mediante el sistema de listas completas y cerradas, pero no bloqueadas (art. 45 del Reglamento), el electorado redefinió el orden de los candidatos en las mismas mediante el uso del doble voto preferencial (Resolución N.° 007-2005/CENA[76]).

En ambos casos el Comité Ejecutivo Nacional se reservó un quinto del número total de candidatos, a ser completados mediante la designación.

[76] Establece el voto preferencial por dos (2) candidatos/as integrantes de una misma lista, en el proceso de elección de candidatos/as al Congreso de la República y al Parlamento Andino. Asimismo establece que en los supuestos de no elección de candidatos/as del género excluido una vez efectuado el escrutinio en el total de candidatos a ser presentado por el partido, corresponderá el desplazamiento de el/la candidata/a del género mayoritario que obtuviese la menor votación preferencial que le permitirá integrar la lista y será ascendido/a el/la candidata/a del género excluido que haya obtenido la mayor votación preferencial.

9 PARTIDO POLÍTICO PERÚ AHORA[77]

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Establece una regulación general con base a lo fijado por la LPP. Contiene un acápite referido a los procesos de elección de autoridades y candidatos del partido político. Recoge el listado de cargos de elección popular sujetos a elección interna. Igualmente, prescribe la forma de elección de los candidatos a cargos públicos y recoge la posibilidad de la designación de candidatos prevista en la LPP (artículo 61°). Precisa también los requisitos para la afiliación y en qué casos se pierde la calidad de afiliado (artículos 6º y 7°).

Señala que el Congreso Nacional es el órgano máximo deliberativo y el más alto organismo de su democracia interna. Prescribe que los candidatos a cargos públicos son elegidos en primarias mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, según la circunscripción que corresponda, de acuerdo al Reglamento.

Precisa que la cuota de designación será aplicada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido.

1.2 Reglamento Electoral.- Establece las normas y procedimientos que rigen la elección interna de los candidatos a cargos públicos y a cargos directivos. Contiene disposiciones sobre la composición y funciones de los órganos electorales, inscripción de candidatos, impugnaciones y nulidades, entre otras. Sin embargo, estas disposiciones requieren un mejor desarrollo normativo ya que son muy generales.

1.3 Directivas.- El Comité Electoral Nacional emitió dos directivas. La primera desarrollando los requisitos para la inscripción de candidatos, y la

[77] Mediante Resolución N° 048-2006-OROP/JNE publicada el 10 de marzo de 2006 en el diario oficial el Peruano, se aprobó el cambio de denominación del Movimiento Descentralista Perú Ahora por el de Partido Político Perú Ahora.

segunda precisando la distribución de escaños para los candidatos al Congreso, teniendo en cuenta lo dispuesto por la LPP y sobre la participación de hombres y mujeres en las listas.

1.4. Requisitos e inscripción de candidatos.- La inscripción de candidatos a los cargos públicos se realiza de forma individual o por lista completa ante el Comité Electoral Regional de la respectiva jurisdicción, conforme lo determine el Comité Electoral Nacional. En el caso de los candidatos al Parlamento Andino, la inscripción de candidatos se realiza por lista completa (artículo 16º del Reglamento).

En cuanto a los requisitos para ser candidato, además de los previstos por la LPP, señala ser afiliado al partido hasta 15 días antes al cierre del padrón, adjuntar una lista de adherentes a la candidatura no menor al 10% de los afiliados a la jurisdicción a la que postula, haber renunciado o solicitado licencia en caso desempeñar cargo directivo, no tener antecedentes penales, entre otros (Directiva 01-2005-CEN).

Cabe mencionar que de acuerdo a lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria y final, los candidatos debían también abonar una cuota extraordinaria por derecho de inscripción.

1.4. Principios y garantías del proceso electoral.- Si bien tanto el Estatuto como el Reglamento del partido no contienen disposiciones expresamente destinadas a consagrar estos principios y garantías del proceso electoral, sí recogen disposiciones que coadyuvan a ello, como por ejemplo, la propia conformación y atribuciones de los organismos electorales, los impedimentos e incompatibilidades para ser miembro de éstos, la pluralidad de instancias, los procedimientos de resolución de impugnaciones, tachas y declaración de la nulidad de las elecciones etc. En tal sentido, cabe resaltar que estas disposiciones tienen como finalidad última garantizar la transparencia de los procesos electorales internos.

1.5. Resolución de impugnaciones.- Las impugnaciones son planteadas en primera instancia ante los Comités Electorales Regionales y son resueltas en última y definitiva instancia por el Comité Electoral Nacional. Contra sus resoluciones no cabe recurso alguno. La nulidad del proceso electoral procede sólo en forma parcial y es declarada por el Comité Electoral Nacional por causas de fuerza mayor o cuando el número de sufragantes no supere el 30% del padrón electoral correspondiente. En caso de nulidad parcial, el Comité Electoral Nacional es el responsable de reprogramar la fecha del nuevo acto de elección.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Comité Electoral Nacional

Es la máxima autoridad en materia electoral y sus resoluciones son inapelables. Sus miembros son elegidos y/o designados por el Congreso Nacional (artículo 9° del Reglamento) y entre sus atribuciones, además de aprobar el programa de campaña electoral de los candidatos (artículo 15° del Reglamento), dirige y supervisa los procesos electorales, recibe el padrón electoral, resuelve las consultas y reclamos de los comités electorales descentralizados, aprueba los materiales electorales y emite las directivas necesarias para el adecuado desarrollo de los procesos electorales (artículo 13º del Reglamento).

2.2 Comités Electorales Descentralizados

Estos pueden ser regionales, provinciales o distritales, según el ámbito de su jurisdicción. Sus miembros son designados por el Comité Electoral Nacional y tienen entre sus atribuciones organizar y ejecutar los procesos electorales del partido en su jurisdicción, de acuerdo a las directivas impartidas por el Comité, y remitiendo a éste las impugnaciones formuladas en vía de apelación contra sus resoluciones (artículo 14°).

3 MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

De acuerdo al Estatuto, la elección de candidatos a cargos de elección popular, se realiza mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados del partido, es decir mediante la segunda modalidad prevista en el art. 24° de la LPP (artículo 61º del Estatuto).

Sin embargo, la elección de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino se realizó en el Congreso Nacional del Partido, es decir, a través de un órgano partidario. Ello se debió a que mediante Congreso Nacional Extraordinario celebrado el 14 de enero de 2006, se aprobó una disposición transitoria que modificó el artículo 61º del Estatuto.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

El Estatuto señala que hasta un quinto de los candidatos, a excepción de los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, son designados por el Comité Ejecutivo Nacional del partido (artículo 61° del Estatuto).

El Reglamento establece que los precandidatos a cargos de elección popular se inscriben ante el Comité Electoral respetando la cuota de género correspondiente (artículo 16°).

5. PADRÓN ELECTORAL

La Secretaría Nacional de Organización elabora el padrón para cada elección y se lo entrega el Comité Electoral Nacional dentro de los diez (10) días naturales siguientes a la fecha de la convocatoria. La ONPE realizó el control de calidad de su padrón, encontrándose 1,568 registros no válidos de un total de 9,622.

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

El Comité Electoral Nacional es el órgano responsable de aprobar el cronograma electoral de acuerdo a los plazos legales, y está facultado para aprobar las adecuaciones y/o modificaciones que se requieran (artículo 6º).

El 20 de septiembre de 2005, el Comité Electoral Nacional aprobó el cronograma electoral para el proceso de elecciones internas para Presidente de la República, Vicepresidentes, Congresistas y representantes al Parlamento Andino. Sin embargo, el 30 de noviembre de 2005, el Comité Electoral Nacional reprogramó el cronograma de elecciones internas, para el 17 de diciembre para la elección de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, y para el 14 de enero de 2006 para los candidatos al Congreso y al Parlamento Andino.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República

En contra de lo señalado en el artículo 7º del Reglamento, el Comité Eje-

cutivo Nacional convocó a las elecciones internas de candidatos, en vez de hacerlo el Comité Electoral Nacional. Estas se desarrollaron el 17 de diciembre de 2005 en 14 ciudades: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Lambayeque, La Libertad, Lima, Loreto, Moquegua, Piura, Puno y Tumbes. A estas elecciones se presentó una sola lista.

En líneas generales, los procesos se llevaron a cabo dentro del marco normativo, aunque hubo deficiencias operativas en cuanto a la organización de la jornada electoral (falta de capacitación de los miembros de mesa, inadecuado acondicionamiento de los locales de votación, entre otros) que, sin embargo, no influyeron en el resultado final.

7.2 Elección de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino

Esta elección se realizó el 14 de enero de 2006 en el marco del Congreso Nacional Extraordinario. A estas elecciones se presentó una lista de candidatos al Congreso por cada región, las cuales fueron inscritas ante los respectivos Comités Electorales Regionales. También se presentó una lista al Parlamento Andino. Dichas listas fueron electas por el Congreso, el cual otorgó facultades al Comité Ejecutivo Nacional para que las completara designando candidatos; además para que determinara el orden y la ubicación de los candidatos respetando la cuota de género.

En cuanto a los problemas suscitados en la jornada electoral, no se pudo verificar el quórum necesario para la instalación del Congreso en razón de que los asistentes no firmaron control o registro alguno.

10 PARTIDO POLÍTICO COORDINADORA NACIONAL DE INDEPENDIENTES

INDEPENDIENTES

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Establece lineamientos generales en materia de democracia interna, en el marco de lo señalado en la LPP. Regula los procesos de elecciones de candidatos a cargos de elección popular y de dirigentes partidarios. El desarrollo de estos lineamientos se da en el Reglamento Electoral y en directivas.

Establece que es la Asamblea General quien se encarga de decidir la modalidad de elección de candidatos, y en el caso que se apruebe la tercera modalidad prevista en la LPP, la elección se llevará a cabo a través de una Asamblea Eleccionaria integrada por representantes del partido elegidos mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto.

1.2 Reglamento Electoral.- Es un documento muy completo y específico en materia electoral. Regula las elecciones de candidatos a cargos públicos y directivos del partido.(artículo 3º del Reglamento). Asimismo, regula la convocatoria a elecciones internas, la modalidad de elección, la elaboración del padrón de afiliados, los órganos electorales, sus funciones y competencias, su forma de elección en sus diferentes niveles, inscripción de candidatos, requisitos y plazos de inscripción, proceso de votación, mesas de sufragio, escrutinio y resultados de elección, así como impugnaciones, nulidades y campaña electoral.

1.3 Directivas.- De acuerdo a sus atribuciones, el Tribunal Nacional Electoral expidió directivas y comunicados que complementaron lo regulado sobre el proceso electoral. La Directiva Nro. 001-05/TNE-CNI reguló el procedimiento para la inscripción de precandidatos y de candidatos para los cargos a Congresista de la República y representantes al Parlamento Andino. La Directiva Nro 002-05/TNE-CNI reguló el funcionamiento de las mesas electorales, mientras que la Directiva Nro. 003-05/TNE-

CNI estableció el procedimiento para la entrega de resultados de las elecciones internas del 2005 a nivel nacional. Finalmente la Directiva Nro 004-05/TNE-CNI precisó el funcionamiento de la Asamblea Eleccionaria.

1.3 Requisitos e inscripción de candidatos.- El Estatuto no menciona requisitos adicionales a los previstos en la LOE para ser candidato a cargos de elección popular, salvo el requisito de afiliación del partido (artículo 18º del Reglamento). Además se señala que todo afiliado censurado está impedido de ocupar cargo alguno (artículo 104° del Estatuto).

Para los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República la inscripción se realiza mediante fórmulas ante el TNE, especificando el cargo al que postulan. En el caso de congresistas, se hace en forma individual o por listas completas, y en el caso del Parlamento Andino, por lista completa.

1.4 Principios y garantías del proceso electoral.- El artículo 31° del Estatuto establece que las Asambleas Eleccionarias son órganos autónomos e independientes que tienen a su cargo la elección de candidatos a cargos públicos. De otro lado, el artículo 59° otorga autonomía al TNE. Las garantías del proceso electoral se han regulado en el Reglamento. El artículo 13º, numeral 6, establece la doble instancia. El artículo 24º hace referencia a los procedimientos de impugnaciones y nulidades. Asimismo se establece la preclusividad de las etapas del proceso electoral.

1.5 Resolución de impugnaciones.- El artículo 24º del Reglamento establece la facultad de formular impugnaciones, tachas y recursos de apelación contra las decisiones de los tribunales electorales regionales, provinciales y distritales, los mismos que deben sustentarse en el incumplimiento o infracción de las normas legales y disposiciones contenidas en el Estatuto del Partido y el Reglamento. Toda tacha o recurso de apelación debe ser presentado debidamente con fundamentos de hecho y de derecho y acompañada de copia del DNI y recibo de pago.

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales del partido son los siguientes:

2.1 Tribunal Nacional Electoral (TNE)

Es un órgano interno, autónomo e independiente. Dirige los procesos electorales internos, es competente para dictar normas internas y designar las instancias descentralizadas. Tiene a su cargo la realización de todas las

etapas de los procesos electorales, asimismo resuelve en última instancia las controversias que se susciten. Está compuesto por tres miembros titulares y un suplente, elegidos por la Asamblea General por un número no menor al 30% de los asistentes a la misma, entre los afiliados de reconocida y probada solvencia moral y sólida reputación personal (artículo 59º del Estatuto y 12º del Reglamento).

Cabe resaltar que la Cuarta Disposición Final y Transitoria del Estatuto dispone que los primeros integrantes del TNE son designados por el Comité Ejecutivo Nacional y no por la Asamblea General, tal como prevé el artículo 59º del Estatuto.

2.2 Tribunales Electorales Descentralizados

Si bien el artículo 59º del Estatuto establece sólo al Tribunal Regional Electoral (TRE) como instancia descentralizada, el artículo 11° del Reglamento prevé la existencia de dos instancias descentralizadas más que no fueron previstas en el Estatuto, estas son los Tribunales Provinciales Electorales y los Tribunales Distritales Electorales. Los miembros de estos órganos electorales descentralizados son nombrados por el TNE.

El artículo 14° del Reglamento establece que cada órgano electoral cuenta con tres miembros y un suplente y su Presidente es elegido entre sus miembros. Sus acuerdos y decisiones se adoptan por mayoría simple de sus votos. Entre los requisitos para ser miembro de los Tribunales Electorales está el de ser afiliado, no estar impedido por ley de ejercer derechos civiles, no tener ninguna sanción partidaria pendiente, haber cumplido con el ejercicio de sus funciones, tener una antigüedad como afiliado mínimo de un año y estar al día en sus aportes.

El artículo 16º del Reglamento establece las atribuciones de los Tribunales Electorales Descentralizados: organizar y ejecutar los procesos electorales del partido en su ámbito de jurisdicción, de acuerdo a las directivas impartidas por el TNE; remitir al TNE la relación de candidatos inscritos, así como los resultados de cada proceso, elevar al TNE las impugnaciones, ejecutar el presupuesto que se les asigne y demás atribuciones que le correspondan.

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

El artículo 109° del Estatuto señala que la Asamblea General decide la modalidad de elección de candidatos a cargos públicos y autoridades del

partido. Estas modalidades pueden ser: elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados; y elecciones a través de órganos partidarios (artículos 109° del estatuto y 7° del reglamento).

Se prevé la realización de Asambleas Eleccionarias, solo en el caso que la Asamblea General apruebe que la elección de los candidatos a cargos de elección popular se realice a través de órganos partidarios. Para ello se elegirán a los delegados regionales y al delegado de Lima Metropolitana que representen a los afiliados en la Asamblea Eleccionaria. Estos delegados son elegidos de acuerdo a lo establecido por art. 27° de la LPP (artículo 109° del Estatuto y Primera Disposición Complementaria y Final del Reglamento).

La Asamblea Eleccionaria es el órgano partidario autónomo e independiente que tiene a su cargo la elección de las candidaturas a cargos públicos y por lo tanto goza de todas las facultades para llevar a cabo dicho fin.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

El art. 109º del Estatuto determina que hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada por el Comité Ejecutivo Nacional. Es importante notar que dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser elegidos, conforme a la modalidad que acuerde la Asamblea General.

El artículo 26° del Estatuto establece que el número de mujeres u hombres que se presenten en las listas de candidatos para cargos de dirección así como para los candidatos a cargos de elección popular no puede ser inferior al 30% del total de candidatos.

5. PADRÓN ELECTORAL

El artículo 6° del Estatuto establece que son afiliados los ciudadanos peruanos mayores de 18 años inscritos y registrados en el padrón de afiliados. Conforme dispone el artículo 8° del Estatuto, la afiliación se realiza ante el Comité Ejecutivo Distrital, Provincial o Regional del partido correspondiente al domicilio del solicitante.

El control permanente de las fichas de inscripción, de su registro automatizado, actualización, así como la elaboración del Padrón Nacional de Afiliados, le corresponde a la Secretaría Nacional de Organización y Movilización. Según el artículo 10° del Reglamento, esta Secretaría debe entregar el padrón electoral al TNE dentro de los 10° días siguientes a la convocatoria del proceso.

6 CRONOGRAMA ELECTORAL

El cronograma electoral expedido por el Presidente del TNE, se publicó en la página web del partido y en los locales partidarios. Este cronograma sufrió variaciones hasta en dos ocasiones, postergándose en ambos casos la fecha de la elección. Los demás plazos sí fueron respetados.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

El partido suscribió con los partidos políticos Acción Popular y Somos Perú, una alianza electoral llamada "Frente de Centro". Dentro de la alianza, al CNI le correspondió elegir al candidato a la Segunda Vicepresidencia de la República, 28 candidatos al Congreso de la República y 2 candidatos suplentes al Parlamento Andino. Por lo tanto, solo se sometió a elección interna dichas candidaturas en una Asamblea Electoral. Los delegados asistentes fueron previamente elegidos en la jornada electoral que se realizó el 27 de noviembre a nivel nacional.

7.1 Elección de candidatos a la Segunda Vicepresidencia, al Congreso de la República y al Parlamento Andino

El proceso electoral se desarrolló en el marco de la Asamblea Eleccionaria, el 11 de diciembre del 2005. Para ello se elaboró un Reglamento específico para el funcionamiento de la Asamblea. Dicho Reglamento reguló la convocatoria, procedimiento del acto eleccionario, así como las sanciones disciplinarias aplicables.

La elección se realizó mediante voto manual, directo y secreto de los miembros de la Asamblea Eleccionaria del partido. Para la candidatura del cargo a Segunda Vicepresidencia de la República, se presentó un candidato, el cual resultó finalmente elegido. En el caso de los candidatos al Congreso de la República por Lima, las candidaturas se presentaron en forma individual, eligiéndose a los 8 primeros más votados. En otras circuns-

cripciones se contó con la inscripción de un solo pre candidato en cada una de ellas, los cuales fueron elegidos. Para la misma elección, en otras cinco circunscripciones se contó con la presencia de más de un pre candidato, es el caso de las provincias de Cajamarca, Ancash, Cusco, Huánuco y Piura.

Para la elección de los dos candidatos suplentes al Parlamento Andino, hubo una sola lista, la cual resultó elegida.

11 PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO NUEVA IZQUIERDA

1. NORMAS EMITIDAS POR EL PARTIDO PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1.1 Estatuto.- Establece los lineamientos necesarios para regular el proceso de elección de candidatos a cargos públicos y de directivos del partido. Los días 4 y 5 noviembre de 2005, durante el II Congreso Nacional Extraordinario, se realizó una modificación a dicho documento, delegándole al Consejo Directivo Nacional la facultad de definir la modalidad de elección y la elección del Órgano Electoral Nacional (OEN).

El artículo 39º le otorga al OEN la potestad de establecer su propio Reglamento de funciones y el Reglamento Electoral, dándole así a este órgano la responsabilidad de regular de forma precisa todo lo concerniente al proceso electoral.

1.2 Reglamento Electoral.- El Reglamento norma las elecciones internas de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, al Congreso y al Parlamento Andino. Asimismo regula las funciones de los órganos electorales internos, la convocatoria, las modalidades de elección, el padrón electoral, la campaña, el material, las mesas electorales y las actas de votación. Del mismo modo señala el régimen de impugnaciones, la nulidad del proceso electoral, las faltas electorales, la proclamación de resultados y el financiamiento del proceso electoral.

1.3 Directivas.- El Reglamento faculta al OEN a emitir directivas, resoluciones y comunicaciones que complementen lo regulado sobre la ejecución del proceso electoral. Asimismo, se establece la presunción, sin admitir prueba en contrario, de que todos los participantes conocen dichas normas por cuanto aparecen publicadas en la página web del partido.

De conformidad con lo expuesto, el OEN expidió directivas, resoluciones y circulares que regulan aspectos relacionados al proceso electoral. Me-

diante Resolución Nro. 001-OEN del 30 de noviembre del 2005, dispuso la postergación de la inscripción de las listas de candidatos, reajustándose el cronograma electoral. Asimismo, mediante Resolución Nro. 002-OEN admitió la inscripción de la lista de candidatos a la Fórmula Presidencial y al Parlamento Andino. A través de la Circular Nro. 002, el OEN dispuso la constitución de órganos electorales descentralizados.

1.4 Requisitos e inscripción de candidatos.- El Estatuto y el Reglamento establecen requisitos adicionales a los de la LOE: cumplir con los requisitos de afiliación ininterrumpida (dos años para el caso de candidatos a la Fórmula Presidencial, al Congreso y a la Presidencia Regional, y un año para los candidatos a Consejeros Regionales, Alcaldes y Regidores) además de no estar inhabilitado para participar en el proceso electoral interno.

Las listas de candidatos se inscriben ante el órgano electoral de su jurisdicción, presentando los documentos exigidos por ley.

1.5 Principios y garantías del proceso electoral.- El artículo 39º del Estatuto precisa que el OEN forma parte de la estructura orgánica del partido, otorgándole así una jerarquía que garantiza su independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones. Incluso, el Estatuto le otorga una facultad autorreguladora al permitirle establecer su propio Reglamento.

Asimismo, el Reglamento incorpora los siguientes principios garantistas: igualdad, imparcialidad, legalidad, supletoriedad, razonabilidad, presunción de veracidad, buena fe, celeridad, publicidad, motivación de resoluciones y autonomía de carácter vinculante de las resoluciones de los órganos electorales.

1.6 Resoluciones de impugnaciones.- El Reglamento prevé de manera general, en el artículo 42º y siguientes, la facultad de los actores electorales de interponer impugnaciones y tachas contra los candidatos, miembros de mesa, personeros y candidatos.

El artículo 47º del Reglamento establece que las disposiciones que emitan los organismos electorales descentralizados, pueden ser apelados y elevados ante el OEN quien resuelve en segunda y definitiva instancia. Es decir se establece la doble instancia.

En cuanto a la nulidad del proceso electoral, el Reglamento prevé los casos en que procede declarar nulo el proceso eleccionario. Así también se

regula la nulidad de la votación de una mesa de sufragio, o de todas las mesas de sufragio Departamental o Nacional (art. 48º del Reglamento).

Es importante destacar que el Reglamento dispone que todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, serán motivadas, bajo responsabilidad, con expresión de los fundamentos que la sustentan (acápite IX del artículo Único del Titulo Preliminar).

2. ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los siguientes:

2.1 Órgano Electoral Nacional

Está conformado por cinco miembros elegidos por el Consejo Directivo Nacional. Tiene autonomía para organizar los procesos de elección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades. Las atribuciones del OEN, contempladas en el artículo 8º del Reglamento, se refieren a la regulación, organización y ejecución de los procesos electorales. Esta encargada de elaborar el Reglamento, declara la nulidad del proceso electoral y resuelve las impugnaciones contra las resoluciones de los órganos electorales descentralizados (artículos 36º y 39º del Estatuto y 1 del Reglamento Electoral Nacional).

2.2 Órganos Electorales Descentralizados

Están compuestos por tres miembros titulares y dos suplentes, elegidos por las Asambleas de afiliados de la jurisdicción correspondiente. Los órganos descentralizados dirigen en su jurisdicción los procesos electivos de candidatos a cargos públicos de elección popular y de dirigentes (art. 36º y 39º del Estatuto y 9º del Reglamento).

3. MODALIDAD DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Los artículos 24º y 35º del Estatuto señalan que corresponde al Consejo Directivo Nacional decidir la modalidad de elección de candidatos a cargos públicos. Sin embargo, el artículo 20º del Reglamento precisa que la modalidad de elección es con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados y no afiliados (internas abiertas) para la Fórmula Presidencial y Parlamento Andino, y solo de afiliados (internas cerradas) para los demás cargos públicos electivos.

4. CUOTA DE CANDIDATOS DESIGNADOS Y CUOTA DE GÉNERO

El artículo 23º del Estatuto establece que el Congreso delega en el Consejo Directivo Nacional la atribución de designar la quinta parte de los candidatos a elección popular. Más aun, la Directiva Nro. 009-OEN-2006 precisó que el OEN debía entregar los resultados finales de las elecciones al Consejo Directivo Nacional para que conformara las listas definitivas en todo el país.

Con relación a la cuota de género, el inciso d) del artículo 38º del Estatuto determina que se tomará en cuenta la mayor inclusión de jóvenes y mujeres, tratando de superar el sistema legal de cuotas. Por su parte, el Reglamento Electoral Nacional en el artículo 20º prevé que en las listas de candidatos a formula presidencial, congresista y representantes al Parlamento Andino, el número de mujeres y hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos, conforme lo dispone el artículo 27º de la LPP. Por último, a través de la Resolución Nro. 002-OEN se indicó que el requisito de la cuota del género no constituye un imperativo legal obligatorio para la Fórmula Presidencial.

5. PADRÓN ELECTORAL

El artículo 37º del Estatuto establece que el OEN, en coordinación con la Secretaría de Organización y el Personero legal, mantendrá actualizado un padrón nacional sin perjuicio de que los Comités Ejecutivos de Base Territorial o Sectorial, Distrital, Provincial y Departamental puedan hacer lo mismo en su jurisdicción.

El inciso h) del artículo 22º del Reglamento Electoral Nacional señala que el OEN es responsable del padrón electoral nacional, tanto de su administración como de su depuración, la cual se hará con apoyo de la ONPE. El artículo 25º del Reglamento dispone que en caso se produzcan observaciones el OEN resolverá recurriendo al padrón de afiliados, fichas de inscripción, y la declaración jurada entre otros.

Para la elección de candidatos a la Presidencia de la República, Parlamento Andino y Congreso de la República la ONPE realizó el control de calidad del padrón de afiliados. Se observó el siguiente resultado: 11,690 registros válidos y 630 registros no válidos, a nivel nacional. Esta cifra no contempló el número de personas que pertenecían a otras organizaciones

políticas y pudieron votar amparados en el artículo 13º del Estatuto, según el cual los miembros de las organizaciones políticas que firman un convenio asumen los deberes y derechos de todo afiliado.

6. CRONOGRAMA ELECTORAL

El Partido Político Movimiento Nueva Izquierda cumplió con el cronograma electoral establecido. Si bien hubo cambios durante los procesos eleccionarios, estos en su mayoría fueron comunicados con la debida anticipación.

7. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

7.1 Elección de candidatos a la Presidencia de la República y el Parlamento Andino

La jornada electoral se realizó el 18 de diciembre del 2005 a nivel nacional en aquellos lugares donde se constituyó un comité electoral. Se conformaron 86 órganos electorales descentralizados, de los cuales sólo 81 desarrollaron elecciones por tener el padrón electoral actualizado.

Para la candidatura del cargo a Presidente de la República, se presentó una única lista. Lo mismo ocurrió para los cargos de representantes al Parlamento Andino.

En estas elecciones participaron afiliados de otras agrupaciones que mantuvieron convenio con el MNI, y que por lo tanto, gozaban de los derechos y deberes del voto (art. 13º del Estatuto).

La elección se realizó mediante voto manual. Los materiales electorales utilizados fueron: ánforas, cabinas de votación, cédulas de sufragio en proporción al número de empadronados en cada circunscripción electoral, actas de instalación, sufragio y escrutinio. Se utilizaron dos cédulas, una para la elección de candidatos a la Presidencia de la República y la otra para los candidatos al Parlamento Andino. El proceso cumplió con las normas establecidas en la LPP, el Estatuto y el Reglamento.

7.2 Elección de candidatos al Congreso de la República

El proceso electoral se desarrolló el 15 de enero a nivel nacional, salvo el caso de Junín cuya elección se desarrolló dos días después.

La Directiva Nro 005-OEN-2006 reguló la inscripción de las listas de candidatos en los órganos electorales descentralizados y precisó el número de candidatos a congresistas correspondiente a cada circunscripción.

La Directiva Nro. 006-OEN-2006 reguló la formas de presentación de las listas participantes en el proceso electoral, las que debían ser por listas completas y cerradas. Dicha modalidad se aplicó en todas las circunscripciones menos en Ica, donde se presentaron candidaturas nominales.

Para esta elección se constituyeron 79 órganos electorales descentralizados, los cuales se encargaron de instalar 101 mesas de sufragio (21 funcionaron en Lima). Las mesas estuvieron compuestas por tres miembros.

La elección se realizó mediante voto manual. Los materiales electorales utilizados fueron: ánforas, cabinas de votación, cédulas de sufragio en proporción al número de empadronados en cada circunscripción electoral, actas de instalación, sufragio y escrutinio.

12 PROBLEMAS, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

1. PROBLEMAS

Los principales problemas presentados en la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales, se debieron a la falta de un marco normativo adecuado y a ciertas dificultades logísticas difíciles de superar por la aún débil organización nacional de los partidos políticos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

1. Conformación tardía de los órganos electorales descentralizados, los cuales estuvieron encargados de planificar y organizar los procesos electorales, sea de delegados como de candidatos.
2. Variación recurrente del cronograma electoral y de la fecha de la elección. Los plazos modificados estuvieron referidos al cierre del padrón, al proceso de inscripción de candidaturas y al mejor acondicionamiento de los locales de votación.
3. Insuficiente divulgación de las convocatorias. En algunos casos, se hicieron con poca anticipación al día de la elección.
4. Padrones electorales desactualizados. De la revisión de los padrones realizada por ONPE, se desprende la necesidad de que los partidos realicen un proceso de reinscripción de afiliados y actualización de la información consignada en la misma. En los padrones figuran personas que se han retirado del partido, que aparecen en otros partidos, que han fallecido, y en los mismos no están inscritos antiguos afiliados que pugnaron por participar en los procesos electorales.
5. Falta de empadronamiento de los electores no afiliados, en el caso de elecciones con participación de afiliados y no afiliados.
6. Dificultades en la calificación de las candidaturas. En la mayoría de los partidos se exigió al candidato un determinado tiempo de afiliación, no tener sanciones y encontrarse al día en sus aportaciones; requisitos sobre los cuales los partidos no mantienen un registro adecuado.
7. Falta de criterios objetivos para definir los costos de inscripción de los candidatos, en el sentido de que se exigió lo mismo a un candidato distrital de una ciudad capital que a uno del ámbito rural.

8. Plazos breves para resolver tachas e impugnaciones en última instancia.
9. Difusión tardía de las directivas, la relación de candidatos o de listas en contienda, así como del número de mesas y de los lugares de votación para conocimiento de los afiliados. Este problema se mantuvo, en algunos casos, incluso hasta el día de la elección.
10. La insuficiente capacitación a los miembros de mesa conllevó a cuestionamientos por parte de los candidatos. Por ejemplo, algunos miembros de mesa desconocían las directivas del órgano electoral o permitieron sufragar a personas no inscritas en el padrón electoral.
11. Ausencia de regulación sobre la propaganda y/o publicidad electoral durante el desarrollo de las jornadas electorales. Esta falta de normatividad produjo una competencia desigual y enfrentamientos, puesto que el mismo día de la elección distintos candidatos hicieron propaganda en los locales de votación.
12. La deficiente publicidad de los resultados conllevó la incertidumbre de los candidatos y electores.
13. Finalmente, cabe mencionar que durante a organización de los procesos, los órganos electorales tuvieron que lidiar con presiones provenientes de los órganos directivos de sus partidos.

2. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los problemas anteriormente mencionados, se sugieren algunas recomendaciones:

1. Los órganos electorales descentralizados deberían estar conformados por lo menos con tres meses de anticipación al día de la jornada. Se recomienda este tiempo, si consideramos que debería dirigir la elección de delegados, si el partido opta por elegir a sus candidatos mediante órgano partidario; así como apoyar el proceso de depuración del padrón electoral, si se elige a los candidatos con la participación de los afiliados.
2. El cronograma, en la medida de lo posible, no debería variar. Para ello se recomienda que el proceso electoral se organice con anticipación, estableciéndose plazos razonables para el cumplimiento de cada etapa prevista en la LPP. Se debería considerar un plazo prudencial para el proceso de depuración del padrón electoral y de inscripción de candidatos, considerando el tiempo requerido para resolver las tachas e impugnaciones que se presenten, así como para la elaboración y distribución de los materiales electorales.
3. La difusión y divulgación de la convocatoria, las directivas y los comunicados de los órganos electorales, la relación de candidatos o de listas

en contienda, el número de mesas y de los lugares de votación para conocimiento de los afiliados, deben hacerse con anticipación y a través de todos los medios de publicidad con que cuenta el partido: páginas web, listas de correo electrónico y locales partidarios, además de diarios de circulación nacional.

4. La desactualización de los padrones electorales fue el mayor problema recurrente en todos los partidos. Se recomienda formar un órgano técnico permanente en cada partido, que se encargue de la inscripción, reinscripción, actualización y depuración constante del padrón de afiliados (base del padrón electoral). Asimismo, enviar periódicamente a la ONPE el padrón de afiliados para su control de calidad, que incluye la verificación con el registro del RENIEC y la confrontación con los padrones de otros partidos inscritos, para evitar duplicidades. De este modo los partidos tendrán un padrón permanentemente actualizado.
5. En el caso de elecciones con participación de afiliados y no afiliados, estos últimos deberán inscribirse en un padrón especial con anticipación al día de la elección. Este padrón deberá también ser sometido al control de calidad de la ONPE, para verificar los registros en el RENIEC e identificar si los mismos figuran en los padrones de afiliados de otros partidos políticos.
6. Para evitar dificultades y demoras en el proceso de calificación e inscripción de candidatos, se recomienda mejorar los registros partidarios, tanto de los afiliados como los de sanciones y aportaciones. En estos dos últimos casos, las secretarías de disciplina y de economía, deberían centralizar la información consignada a nivel nacional.
7. Los costos de inscripción de candidatos deben tener en cuenta las características sociales del ámbito de elección, el cargo al que se postula y la ubicación en la lista, entre otros.
8. El partido debe establecer plazos razonables para resolver tachas e impugnaciones en doble instancia, teniendo en cuenta la situación geográfica de la circunscripción electoral (el término de la distancia) y el tipo de elección (distrital, provincial o regional).
9. Mejorar la capacitación de los miembros de mesa sobre las regulaciones del proceso, prestando atención a sus atribuciones y funciones en cada etapa de la jornada electoral: instalación, sufragio y escrutinio.
10. Los Reglamentos Electorales deberían incluir un capítulo sobre el tema de la propaganda o publicidad electoral de los candidatos. Esta regulación debe incluir: acceso igualitario de los candidatos a los medios de difusión del partido, prohibición de hacer publicidad el día de la jornada, prohibición de propaganda en los locales de votación, y establecimiento de sanciones para su cumplimiento. También deberá normar la necesaria imparcialidad de los integrantes de los órganos directivos del

partido, de los órganos electorales y de los comités partidarios, respecto a los distintos candidatos

11. Los órganos electorales centrales deben publicar inmediatamente los resultados de las elecciones, a través de los medios de difusión del partido, para una mayor transparencia del proceso.
12. La autonomía e independencia de los órganos electorales, debe ser respetada por los demás órganos directivos del partido, como una garantía de transparencia, imparcialidad y legitimidad.

3. CONCLUSIONES

1. La sola entrada en vigencia de la LPP constituye en el país un gran avance en la formación y fortalecimiento de un verdadero sistema de partidos. Los mecanismos democráticos consagrados para la elección interna de dirigentes y candidatos son una de las innovaciones más importantes de dicha norma.
2. El establecimiento de reglas mínimas de democracia no se contradice con la necesaria autonomía y libertad de que deben gozar los partidos políticos. De lo que se trata es únicamente de prever los mecanismos garantistas y de control necesario para el cumplimiento de la LPP.
3. Los primeros procesos de elecciones internas partidarias han permitido evaluar, en los hechos, la importancia y pertinencia de la fijación legal de estas disposiciones y algunas de sus limitaciones.
4. La creación de normas de gran relevancia como, por ejemplo, la necesidad de elección democrática de los candidatos presidenciales, la cuota de género, el porcentaje máximo de candidatos posibles de designación directa, entre otras, ha contribuido al fortalecimiento de los partidos políticos, y a la toma de conciencia respecto a la importancia de fomentar este tipo de prácticas democráticas en su interior, lo cual repercute directamente en su proceso de legitimación ante la sociedad, tan necesario para la consolidación del propio sistema democrático.
5. Los partidos han resaltado y reconocido expresamente la labor desarrollada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en el marco del apoyo y asistencia técnica que a partir de lo previsto por el artículo 21° de la LPP brinda en los procesos electorales internos de los partidos políticos que así lo requieran. Ello confirma la necesidad del apoyo y participación de las instituciones estatales en el fortalecimiento del sistema de partidos.
6. A pesar de todo lo positivo del establecimiento y aplicación de estas normas consagradas en la LPP, la experiencia del primer proceso de elecciones internas de candidatos ha demostrado que las normas resul-

tan aún insuficientes para coadyuvar al fortalecimiento institucional de los partidos y al establecimiento de un sólido sistema de partidos.

7. Al momento de implementarse los mecanismos de democracia interna de la ley en esta primera elección de los candidatos, se presentaron diversos problemas, algunos generados por deficiencias propias de la ley –evidenciadas o corroboradas al momento de su aplicación– y otros por factores derivados de la propia realidad de los partidos en el Perú y de la concepción, características y organización interna de cada uno de ellos.
8. La regulación –en algunos casos escueta e insuficiente– de algunos articulados de la Ley llevó a un margen de discrecionalidad que no siempre derivó en una regulación o tratamiento adecuado al interior de los partidos.
9. Es de resaltar que frente a estas insuficiencias de la ley, la mayoría de partidos políticos que tuvo convenio con la ONPE realizó sus elecciones dentro del marco de la legalidad y la transparencia, más por una voluntad política de sus dirigentes que por una imposición o sanción de orden legal.
10. Las disposiciones obligatorias que contiene la LPP carecen de mecanismos que garanticen su cumplimiento. En efecto, no existen normas coercitivas que garanticen su eficacia. Ello llevó a que algunos partidos políticos incumplieran normas establecidas sobre democracia interna sin que, como consecuencia de lo expuesto, haya existido ningún tipo de sanción, lo que ha generado problemas vinculados a su eficacia.
11. Por estas razones, no obstante reconocer la importancia de garantizar la autonomía de los partidos políticos en lo que se refiere a su democracia interna, consideramos que la LPP pudo haber sido más enfática en el establecimiento de determinadas disposiciones imperativas que coadyuvaran al entrenamiento de los partidos en el manejo y uso de reglas de juego democráticas en su interior, lo que sin lugar a dudas repercutiría en su fortalecimiento.
12. La asistencia facultativa de la ONPE generó además que aquellos partidos que optaron por no contar con dicho apoyo lleven a cabo la elección de sus candidatos sin que exista la posibilidad de verificar si efectivamente cumplieron con los requisitos de democracia interna establecidos por la ley, pudiendo no obstante acceder a la inscripción de sus candidaturas para participar en los procesos electorales en iguales condiciones que aquellos que se esforzaron por cumplir con la LPP y las recomendaciones emitidas por la ONPE.

    Esta situación no solo no contribuye al fortalecimiento de los partidos políticos al permitir que algunos opten por no reforzar su democracia interna, sino que además permite un injusto tratamiento entre quienes

buscaron cumplir con la ley, y aquellos que, habiéndose negado a ello, participaron en igualdad de condiciones que los primeros.

13. Tanto a partir del análisis teórico respecto a los alcances y limitaciones de las disposiciones contenidas en la LPP, como de los problemas que se presentaron en la práctica en los primeros procesos de elecciones internas de candidatos, resulta necesario formular algunas sugerencias a tener en consideración al momento de elaborar una propuesta de reforma normativa.

13 EL CASO DEL PARTIDO POLÍTICO UNIÓN POR EL PERÚ

El caso del apoyo y asistencia técnica de la ONPE en el desarrollo del proceso de elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular del Partido Político Unión por el Perú (UPP) reviste características peculiares que ameritan se le otorgue un tratamiento especial.

Las relaciones entre UPP y la ONPE empezaron en octubre de 2004 con la asistencia a su Congreso Nacional Ordinario. A partir de ese momento se desarrollaron una serie de acciones que dieron como resultado la firma del Convenio de Asistencia Técnica. Una vez suscrito este acuerdo empezó el apoyo en actividades tales como la elección de su Comité Electoral Nacional, y la asesoría en la elaboración y redacción de su Reglamento Electoral y algunas modificaciones a su Estatuto. A pesar de ello, al final la ONPE debió resolver tanto el Convenio como el Plan de Trabajo aprobados y no brindar el apoyo y la asistencia técnica requeridos para garantizar un adecuado proceso de elecciones internas al interior del partido.

Por esta situación especial es que, a diferencia de la forma como se ha hecho con otros partidos, el análisis efectuado sobre el desarrollo del proceso de elecciones internas en UPP busca, en primer lugar, reflejar cuáles fueron los acuerdos con la ONPE a través de la suscripción del convenio marco de apoyo y asistencia técnica y de la aprobación del correspondiente plan de trabajo y, en segundo lugar, evaluar las razones por las cuales la ONPE tuvo que resolver el convenio.

1. ANTECEDENTES

1.1. Convenio marco de asistencia técnica y apoyo en materia electoral

Mediante Carta N.º 245-2004-CDN-UPP, de 18 de abril de 2005, el Secretario General Nacional de UPP solicitó suscribir un convenio de apoyo y asistencia técnica con la ONPE para llevar a cabo sus procesos de elecciones internas.

Con fecha 19 de mayo de 2005, la ONPE suscribió con UPP el Convenio marco de asistencia técnica y apoyo en materia electoral para la organización y ejecución de sus procesos de democracia interna, tanto en la elección de sus candidatos a cargos directivos como en la de sus candidatos a cargos de elección popular.

En la cláusula cuarta del referido convenio se establecieron las obligaciones generadas para ambas partes. Entre los compromisos asumidos por el partido se señaló la obligación de poner a disposición de la ONPE sus instrumentos normativos oficiales, subsanar las irregularidades que se produzcan en el proceso electoral y que sean notificadas por la ONPE, así como realizar las acciones que garanticen el cumplimiento de los planes de trabajo aprobados de común acuerdo por las partes.

1.2 VII Plenario Nacional

El 28 de mayo de 2005, en el marco del VII Plenario Nacional de UPP, con presencia de la ONPE, se eligió a los miembros del Comité Electoral Nacional (COEN), cuya presidencia recayó en el Sr. Jorge Doménech Rivera. En este mismo Plenario también se aprobó que la modalidad de elección de sus candidatos a las Elecciones Generales 2006 sería la regulada en el Art. 24º, inciso b) de la LPP, que establece: "Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados."

A partir de esa fecha, la ONPE empezó a sostener reuniones regulares con los miembros del COEN, en las cuales se discutió y se llegó a acuerdos en relación al Reglamento Electoral, a los términos de la convocatoria y al cronograma electoral. Todos estos acuerdos fueron plasmados en un Plan de Trabajo.

1.3 Aprobación del Reglamento y Convocatoria a Elecciones

El 18 de agosto de 2005, el Comité Directivo Nacional aprobó el Reglamento Electoral de UPP, que había sido propuesto por el COEN, en el que se establecía que las elecciones internas debían hacerse con la votación directa y secreta de todos los afiliados al partido (segunda modalidad).

El 5 de octubre, mediante Resolución Nº 02-2005/COEN-UPP, se realizó la Convocatoria Pública, a través de un medio de prensa escrita de circulación nacional, a las elecciones internas de candidatos a los cargos públicos de Presidente y Vicepresidentes de la República para el día 18 de diciembre de 2005 y para Congresistas y representantes al Parlamento Andino para el día 8 de enero de 2006.

1.4 Plan de trabajo de apoyo y asistencia técnica

El Plan fue suscrito el 14 de octubre de 2005 entre el Presidente del COEN y la ONPE. En él se precisa cuáles son los objetivos específicos, la regulación del proceso electoral, las actividades a desarrollarse, el cronograma de las mismas y la frecuencia de las reuniones de coordinación, así como los plazos y la naturaleza de los informes que debían presentarse. Igualmente, el plan de trabajo estableció que la modalidad de elección acordada por el partido para los candidatos a cargos públicos sujetos a elección popular sería mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. Para efectos de este proceso electoral participarían como electores quienes se encontraran debidamente inscritos en el padrón electoral del partido, cuyo cierre definitivo estaba programado para el 16 de octubre. Además, este padrón debía ser enviado a la ONPE para un control de calidad.

1.5 Inscripción de candidatos

El 10 de noviembre de 2005 se cerró el plazo de inscripción de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, habiéndose inscrito tres listas de precandidatos a la fórmula presidencial: una lista presidida por Roger Amurúz Gallegos, otra por Luis Alva Odría y la tercera por Wilder Narro Culque.

1.6 VIII Plenario Nacional

Sin informar a la ONPE y sin su presencia, UPP realizó este VIII Plenario Nacional el 4 de diciembre, cuyo único tema de agenda, según la convocatoria, era "alianzas partidarias". Sin embargo, en este Plenario se cambiaron todas las reglas de juego del proceso electoral, contraviniendo todo lo estipulado en el Reglamento Electoral, la Convocatoria, el Cronograma y el Plan de Trabajo suscrito con la ONPE. Para tomar estos acuerdos se utilizaron procedimientos no previstos en el Estatuto, como convertir este Plenario en un Congreso Nacional Extraordinario, que según el Estatuto debe estar conformado por delegados elegidos a su vez en Plenarios o Congresos regionales, provinciales y distritales, lo cual no sucedió.

1.7 Elección de Delegados a Convención Electoral

El 11 de diciembre, la ONPE tomó conocimiento, a través de un Comunicado sin fecha, publicado ese día en la página web del partido, de una nueva convocatoria del COEN a un proceso electoral, para ese mismo día, para elegir a los delegados a un nuevo órgano partidario con facultades eleccionarias, que el sábado 17 de diciembre tendría que elegir a la fórmula presidencial. Este órgano partidario no existía en el Estatuto de UPP, por lo cual tendría que haber sido incorporado en un Congreso

Nacional y no en una Plenaria, e inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE.

2. RESOLUCIÓN DEL CONVENIO POR PARTE DE LA ONPE

A pesar del trabajo y esfuerzos realizados, como lo demuestra el informe elaborado por la ONPE que sustenta la resolución del convenio con UPP, al interior de éste se suscitaron diversos y sucesivos eventos que vulneraban lo establecido en el Estatuto y que no fueron comunicados oportunamente a la ONPE.

2.1 Informe de la ONPE sustentando la resolución del convenio con UPP

El Informe N.º 202-2005-SGAT-GSFP/ONPE, del 12 de diciembre, dio cuenta de las irregularidades cometidas durante el desarrollo del proceso de elecciones internas en UPP. De esta manera, luego de referirse a la suscripción del convenio, la elección de los miembros del Comité Electoral, la modalidad de elección de sus candidatos a las Elecciones Generales 2006, la aprobación del Reglamento Electoral, la convocatoria a elecciones internas y la firma del plan de trabajo; el informe en referencia detalla los hechos suscitados en el VIII Plenario Nacional de UPP, que son los que finalmente llevaron a la ONPE a tomar la decisión de resolver el convenio.

La ONPE también precisó que UPP estaba incumpliendo los términos del convenio suscrito entre ambas partes al no haber notificado ni puesto a disposición de la ONPE, de manera oficial, los nuevos instrumentos normativos que tendrían que haberse aprobado para llevar adelante un nuevo tipo de elección.

Finalmente, la ONPE señaló que tampoco fue notificada ni invitada a participar en la elección de delegados a un nuevo órgano partidario con facultades eleccionarias para elegir a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, razón por la cual no podía emitir informe alguno sobre la correcta o incorrecta realización de ese acto electoral.

En conclusión, la ONPE manifestó que en virtud de lo señalado recomendaba, de acuerdo a lo previsto en la cuarta cláusula del convenio, resolver dicho acuerdo al haberse evaluado la pérdida de autonomía del órgano electoral interno del partido.

Mediante Oficio N.º634-2005-J/ONPE de fecha 20 de diciembre de 2005, dirigido al señor José Vega Antonio, Secretario General Nacional de Unión por el Perú, la Jefa de la ONPE formalizó la decisión de resolver el convenio y el plan de trabajo aprobados entre ambas partes.

3. REFLEXIONES FINALES

De acuerdo a lo establecido en el artículo 21º de la LPP, la participación de la ONPE en los procesos electorales organizados por los partidos políticos, es facultativa. Sin embargo, ejemplos como el de UPP llevan a considerar que, sin desnaturalizar las competencias y funciones de la ONPE ni la autonomía de los partidos políticos, la LPP debería ser modificada a fin de garantizar la competencia obligatoria de la ONPE para brindar apoyo y asistencia técnica a los partidos políticos en materia de democracia interna, como órgano supervisor y garante del desarrollo de procesos electorales transparentes y con reglas claras, cuya modificación no quede al libre arbitrio de las autoridades partidarias.

Como puede apreciarse, en el caso de UPP, aun cuando existía un convenio y un plan de trabajo suscritos entre las partes, al decidir la dirección del partido prescindir de la participación de la ONPE, ésta no estaba en condiciones de emitir informes dando cuenta de la situación de los procesos eleccionarios, y que a partir de éstos se tuviera que denegar su inscripción.

Más aún, la situación descrita generó una manifiesta situación de desigualdad, pues mientras los otros partidos respetaron lo prescrito en sus normas estatutarias para la elección de sus candidatos a cargos públicos, logrando con ello la inscripción de su fórmulas presidenciales y de sus listas al Congreso y Parlamento Andino, UPP también lo pudo hacer, a pesar de las expresas irregularidades cometidas en el desarrollo del proceso de elección.

Lo expuesto confirma la necesidad de plantear la posibilidad de establecer algún tipo de sanción para aquellos partidos que no cumplan con ser asesorados por la ONPE, como podría ser el rechazo de plano de la inscripción de sus candidatos. Asimismo, sería recomendable establecer que los informes sobre el desarrollo del proceso emitidos por la ONPE así como sobre las irregularidades constatadas que notifica al órgano electoral del partido sean necesariamente comunicados al JNE y tomados en cuenta por los JEE, al momento de inscribir las candidaturas.

PROCESOS DE DEMOCRACIA INTERNA PARA LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2006

Cronograma de las Elecciones Regionales y Municipales 2006

Con base a los dispuesto en la Ley de Elecciones Regionales, Ley de Elecciones Municipales y la Ley de Partidos Politicos

En el 2006, en pleno proceso de Elecciones Generales, se convocó a Elecciones Regionales y Municipales. Los partidos políticos tuvieron que planificar sus elecciones internas durante el proceso de Elecciones Generales. En ese sentido, no tuvieron tiempo suficiente de modificar sus reglamentos electorales, por lo que debieron regular sus internas en base a directivas, en la mayoría de los casos. Al igual que en la elección de candidatos a las Elecciones Generales, algunos partidos retrasaron el inicio de sus internas hasta la definición de sus alianzas, las cuales tuvieron que inscribirse hasta una semana antes del fin del plazo previsto para las internas.

1 NORMAS ESPECÍFICAS

I. LA CUOTA DE JÓVENES

Mediante Ley Nº 28869, publicada el 12 de agosto de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, se modifica el artículo 10º inciso 3) de la LEM estableciendo la necesidad de «incorporar un mínimo de 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad en las listas de candidatos a Regidores provinciales y municipales». Esta disposición se suma a la cuota de género, así como a la cuota de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia donde existan.

1. Alcances y limitaciones sobre el contenido de la norma

El tema del derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, por su complejidad e importancia, daría lugar a una investigación específica; lo cual sin duda escaparía a los alcances del presente trabajo. Por ello, únicamente consideramos importante mencionar que, en principio, el contenido del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 2º inciso 2 de la Constitución así como en diversos tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, se define como el derecho de toda persona a recibir un trato igual, a menos que existan criterios relevantes –objetivos y razonables– que justifiquen un trato distinto. Estos criterios, que por cierto han sido ya establecidos tanto por la doctrina constitucional como por la jurisprudencia de organismos internacionales e instancias jurisdiccionales de los diversos estados –entre los que se encuentra también nuestro Tribunal Constitucional–, permiten interpretar y determinar en cada caso concreto cuándo nos encontramos ante un caso de diferenciación objetiva y razonable, y cuándo ante un caso de desigualdad injusta y arbitraria.

Ya sea que se les considere como supuestos distintos, o como conceptos vinculados en una relación de género (igualdad) a especie (no discriminación)[78], la discriminación se distingue de la desigualdad injustificada e

[78] No obstante existir diversas posturas en doctrina respecto a la distinción entre los derechos a la igualdad y no discriminación, no puede sostenerse que los conceptos de desigualdad y discriminación sean iguales. Mientras algunos consideran que la prohibición de discriminación ha ido adquiriendo el reconocimiento de autonomía conceptual y normativa respecto del tradicional principio de igualdad, para otros -entre los cuales nos encontramos- el derecho a la igualdad y no discriminación guarda una suerte de relación de género (igualdad) a especie (no discriminación).

irrazonable en que la primera responde a un sentido negativo intenso de este trato debido a razones históricamente prejuiciosas que llevan a tratar a los seres humanos como inferiores en razón de algunas características personales, afectando de esta manera a su dignidad. Tal es el caso de la discriminación por raza, sexo, creencias religiosas, entre otras.

Es más, esta discriminación no solo afecta al individuo víctima de esta vulneración, sino al grupo al cual pertenece. Toda esta situación lleva no solo a que exista una protección más intensa contra los actos de discriminación, sino incluso a que el Estado adopte una serie de acciones y disposiciones que lleven a eliminar estas prácticas discriminatorias, como es el caso de las medidas de acción afirmativa, como por ejemplo las políticas públicas y legislativas. Entre estas medidas para revertir la situación de discriminación se encuentra la denominada discriminación positiva o inversa[79].

Sin lugar a dudas la discriminación positiva o inversa es una medida de acción afirmativa cuya finalidad es establecer un trato desigual más favorable en beneficio de un grupo históricamente marginado, ello a efectos de que a partir de él se logre la igualdad real o material. "La discriminación inversa constituye una forma de diferenciación para la igualdad, pues busca corregir desigualdades previas que afectan a las personas que integran determinados colectivos situados históricamente en una situación de desventaja"[80].

Cabe mencionar que entre estas medidas se encuentra el sistema de reserva de cuotas, que comprende la reserva de porcentaje de plazas para acceso a puestos de trabajo, o para la promoción o formación profesional, así como las cuotas de participación política (en las listas de candidatos, o en los cargos ya asumidos), etc.

Sin embargo, si bien es cierto que la discriminación positiva o inversa constituye una ventaja otorgada a favor de determinado sector con el objeto de impedir la perpetuación del *statu quo* mediante la promoción de la igualdad de oportunidades; también lo es el que mediante su establecimiento se puede perjudicar al grupo o grupos de personas que no son discriminados. Esta es precisamente la razón por la cual, tal como ha desarrollado la doctrina especializada sobre la materia, se trata de una

[79] Sobre el contenido de este derecho ver Defensoría del Pueblo. En defensa de las cuotas electorales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2003, pp. 23 a 25.

[80] Villanueva Flores, Rocío. ¿Están justificadas las cuotas de mujeres en las listas electorales? En: Debate Defensorial Nº 1. Lima, setiembre de 1998, p. 150.

norma de carácter excepcional y extremo, motivo por el cual se requiere del cumplimiento de requisitos mínimos, que necesariamente deben ser respetados al momento de optarse por su establecimiento, a saber[81]:

a) **Necesidad.-** El establecimiento del sistema de cuotas constituye una medida excepcional que solo debe ser empleada de no existir otros mecanismos o medidas menos extremas de acción afirmativa que permitan lograr el mismo objetivo corrigiendo la situación de discriminación en un tiempo razonable.
b) **Objetividad.-** La situación de discriminación debe acreditarse de manera fehaciente, a través por ejemplo de estudios, estadísticas, etc.
c) **Transitoriedad.-** Las cuotas tiene necesariamente carácter transitorio. En tal sentido, solo deberán regir hasta cuando se logre la igualdad material del sector que se encuentra discriminado.
d) **Legalidad.-** Tratándose de derechos fundamentales, estas medidas solo pueden establecerse mediante ley, ya que a través del procedimiento legislativo se logra legitimar este tipo de medidas de carácter excepcional.
e) **Proporcionalidad.-** Entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Así por ejemplo, no obstante resultar fundado el establecimiento de cuotas de mujeres para incrementar su participación política, sería desproporcionado que esta fuera fijada en un 80% del total de las listas de candidatos.

II. LA CUOTA DE GÉNERO

Por mandato constitucional y legal correspondía establecer en las listas de candidatos, tanto para Consejos Regionales como Municipales[82], un mínimo de 30% de hombres o de mujeres, de acuerdo a lo establecido al respecto por el JNE.

Como se recordará, al momento de aplicar las disposiciones en materia de cuota de género en las Elecciones Regionales y Municipales de noviembre de 2002, el JNE declaró, en el caso de listas encabezadas por mujeres, la procedencia de la inscripción permitiendo que la candidata a Presidenta o Vicepresidenta Regional o Alcaldesa, respectivamente, completara la cuota legal. Ello ocurrió a pesar de que de acuerdo a lo expresamente establecido por ley, la cuota se aplica a las listas de candidatos/as a Consejeros o a Regidores,

[81] Danós Ordoñez, Jorge. Los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo en el derecho constitucional. En: Discriminación sexual y aplicación de la ley. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000, p.130.
[82] Constitución artículo 191, Ley de Elecciones Regionales artículo 12º, Ley de Elecciones Municipales artículo 10º.

según el caso. Así, se vulneró el mínimo de 30% de mujeres, al restársele un espacio a una mujer en la lista de candidatos/as correspondiente. Cabe al respecto referir que al tomar esta decisión en el año 2002, el JNE varió el criterio que había adoptado en las Elecciones Municipales de 1998 al rechazar la inscripción de listas que, estando encabezadas por mujeres, llevaban menos candidatas en la lista de Regidores.

Es del caso resaltar que, a diferencia de lo expuesto, en los procesos de elecciones a Consejeros Regionales y Regidores del presente año las resoluciones emitidas por el JNE cumplieron con lo dispuesto por las normas constitucionales y legales en materia de cuotas.

En efecto, mediante Resolución Nº 1230-2006-JNE, publicada el 11 de julio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, se estableció el mínimo de candidatos varones y mujeres que debían integrar las listas de candidatos a los Consejos Regionales de la República en las Elecciones Regionales de 2006; mientras que por Resolución Nº 1231-2006-JNE, publicada en esa misma fecha, se estableció el mínimo de candidatos varones y mujeres que debía integrar las listas de candidatos a Regidores en los concejos para las Elecciones Municipales de 2006.

Asimismo, mediante Resolución Nº 1234-2006-JNE, publicada el 14 de julio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, se precisó que la cuota de género comprende a los candidatos a Regidores de los Concejos Municipales provinciales y distritales, sin incluir al candidato o candidata a la alcaldía de dicho concejo. En el mismo sentido se precisó, por Resolución Nº 1247-2006-JNE, publicada el 17 de julio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, que en el caso de las Elecciones Regionales la cuota de género comprende a los candidatos a Consejeros Regionales sin que incluya al candidato o candidata a la Presidencia y Vicepresidencia de dicho consejo. Asimismo, esta última norma determinó que la cuota mínima del 30% se aplica, de un lado, a los candidatos a Consejeros Regionales titulares, y de otro, a los accesitarios.

Resulta importante mencionar que, en los considerandos de ambas resoluciones, el JNE refiere que las decisiones que emitiera en el año 2002, en las que se comprendió a los candidatos/as a Alcaldes/as y a la Presidente/a y Vicepresidente/a Regionales, respectivamente, para cumplir con la cuota electoral, respondieron a que entonces se había constatado que las organizaciones políticas estaban aplicando erróneamente la normatividad sobre la materia. Así, tratándose de una situación extraordinaria, el objetivo fue salvaguardar el derecho de participación política de los ciudadanos, pues, en opinión del JNE, "de aplicar literalmente la ley electoral, hubiera tenido que declararse la im-

procedencia de numerosas solicitudes de inscripción de candidatos (…)". Queda sin embargo claro que esta solución constituía una directa vulneración de la discriminación positiva o inversa establecida en favor de las mujeres debido a que, como ya se ha mencionado, la *ratio legis* de las acciones afirmativas –y en concreto con las normas de discriminación positiva o inversa– no es otra que coadyuvar a la efectiva participación política de las mujeres como grupo históricamente discriminado[83].

Cabe finalmente resaltar que, tanto en la Resolución Nº 1234-2006-JNE como en la Resolución Nº 1247-2006-JNE no solo se garantizó el cumplimiento de lo dispuesto por las normas constitucionales y legales, y por ende el respeto del derecho a la protección y promoción de la participación política de las mujeres, sino que además, al precisar el cumplimiento de la cuota mínima del 30%, el JNE ha reconocido expresamente que el objetivo es "promover la efectiva integración de las mujeres en los cargos electivos".

Sin embargo, a pesar de las Resoluciones del JNE arriba mencionadas, al momento de la inscripción de las listas de candidatos ante los JEE, se pudo comprobar que, por lo menos 6 listas regionales, 3 provinciales y 46 distritales, no cumplieron con el mínimo de la cuota de género. Inclusive hubo un partido que presentó en Puno una lista para el gobierno regional que no tenía ni una sola mujer entre los candidatos titulares y que, a pesar de ello, fue aceptada e inscrita por el JEE.

III. LA CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS

De acuerdo a lo establecido por el artículo 191º de la Constitución y por el artículo 12º de la LER, la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia, incluyendo un accesitario en cada caso, y por un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el JNE.

En lo que se refiere a los Concejos Municipales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10º de la LEM, la lista de candidatos también se conformará por un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente donde existan y conforme lo determine el JNE.

[83] Para mayor información sobre este tema ver punto sobre cuotas electorales trabajado en la parte correspondiente al proceso de elecciones generales de abril de 2006.

Sobre el particular, resulta claro que las comunidades nativas constituyen grupos históricamente discriminados y que, como tales, requieren de la adopción por parte del Estado de acciones afirmativas que, como las cuotas electorales, tienen por objeto contribuir a revertir esta situación.

Sin embargo, es evidente que la normatividad que establece medidas de discriminación positiva debe ser emitida y aplicada no de manera aislada, sino en concordancia con las demás disposiciones que rigen un proceso electoral.

Lo expuesto resulta más evidente aún si se tiene en consideración que se trata de disposiciones electorales que se emiten en el marco de la descentralización del país. Si bien el proceso de descentralización es de carácter progresivo su respeto es importante y necesario, para lograr una real democratización a nivel nacional. Sin embargo, también existen disposiciones que de por sí generan algunas distorsiones en cuanto a la asignación de representantes a nivel regional, y que no obstante deben ser aplicadas en tanto no sean modificadas.

En efecto, un primer problema que debe tenerse en consideración es que la propia Constitución establece en su artículo 191º un número mínimo y máximo de Consejeros Regionales (uno y veinticinco, respectivamente), así como un mínimo de un representante por provincia en cada consejo. Si bien este mismo artículo dispone que la determinación deberá realizarse siguiendo un criterio de población electoral, es claro que lo expuesto puede desvirtuar la relación que debe existir entre número de representantes y densidad poblacional.

La situación se complica más aún debido a la manera en que el JNE ha determinado, para estos procesos electorales de noviembre de 2006, el mínimo de 15% de la cuota de comunidades nativas y pueblos originarios para las Elecciones Regionales y Municipales de noviembre de 2006, al no haber llevado a cabo un análisis razonable para la aplicación conjunta de las diversas disposiciones electorales que regulan este proceso.

Así, mediante Resolución Nº 1235-2006-JNE, publicada el 16 de julio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, el JNE aprobó el Reglamento de inscripción de comunidades nativas como candidatos a cargos regionales y municipales para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2006.

En este Reglamento el JNE establece, en primer lugar, que la aplicación de la cuota mínima del 15% de candidatos pertenecientes a comunidades nativas y pueblos originarios no incluye ni al candidato a la Presidencia ni al de la Vicepresidencia regional. De otro lado, dispone que dicho porcentaje se aplica, de un lado, al total de candidatos a Consejeros titulares, y de otro al total de

candidatos a Consejeros accesitarios, es decir, ambas listas deben cumplir con esta cuota de manera independiente.

A su vez, al momento de determinar el número mínimo de candidatos pertenecientes a comunidades nativas en las once (11) circunscripciones en donde ellas se encuentran registradas, se señala que en todos los casos el mismo asciende a dos (2), no obstante que al momento de calcular el 15% del número de Consejeros de cada región, se determinan cantidades que van desde el 1.05 al 1.95[84]. Ello se debe a que el JNE decidió redondear todos los casos en que se presentaran fracciones luego de aplicar el porcentaje de 15%, al número entero inmediato superior.

Otro problema detectado se presenta en los casos de las circunscripciones de Ayacucho, Cajamarca, Huanuco y Pasco, que tienen sólo una provincia que cuenta con poblaciones nativas registradas, no obstante lo cual, de acuerdo a las disposiciones sobre cuotas las organizaciones políticas que participan en las Elecciones Regionales, deben designar dos (2) representantes de dichas comunidades.

Debe al respecto tenerse en cuenta que en las provincias con comunidades nativas pertenecientes a las cuatro (4) circunscripciones precisadas en el párrafo precedente, también existen poblaciones importantes que no pertenecen a estas comunidades, lo que hace que estas últimas se vean discriminadas en la realidad por las poblaciones nativas, debido a que los candidatos correspondientes a su provincia serán en todos los casos personas pertenecientes a dichas comunidades.

Vemos que esta forma de regular la aplicación de la cuota de comunidades nativas en algunos casos dificultó el cumplimiento de las normas por parte de las organizaciones políticas. Lo expuesto se torna más grave aún si se tiene en cuenta que a algunas circunscripciones ni siquiera les habría correspondido presentar candidaturas si su hubiera tomado en consideración sólo el factor poblacional.

Fueron precisamente estas mismas razones las que, en el año 2002, llevaron al JNE a emitir el Reglamento de inscripción de miembros de comunidades na-

[84] Cabe señalar que en la publicación realizada el 16 de julio de 2006 se señaló como nota al pie del artículo 9 que "Para el establecimiento de esta cuota, se ha tenido presente aquellos casos en los cuales el quince por ciento (15%) del número total de candidatos **sea equivalente a un número entero y una fracción mayor al 50%, proponiéndose redondear** dicha cifra al número entero superior inmediato" (las negritas son nuestras). Posteriormente, el 23 de julio de 2006 se publicó una Fe de Erratas en la que se señala que el texto puesto en negritas debía ser redactado en los siguientes términos "…**sea equivalente a un número entero y una fracción que lo sobrepase, proponiéndose redondear** (…)".

tivas como candidatos –Resolución Nº 277-2002-JNE–. Así, con el objeto de lograr la viabilidad de la aplicación de esta cuota en concordancia con las demás normas electorales, el JNE dispuso que para el establecimiento de la cuota mínima solo se redondearía al entero superior inmediato si la fracción fuera mayor al 50%, pues lo contrario "operaría en perjuicio de la mayoría no nativa, lo que sería antidemocrático". De otro lado, el JNE determinó que en los casos de regiones que tenían una sola provincia donde existían comunidades nativas, no era aplicable la cuota mínima (la que resultaba ser de dos candidatos), y que al haber un solo consejero por provincia, éste sería necesariamente representante de la comunidad nativa. Finalmente, el JNE dispuso que el cumplimiento de la cuota mínima de candidatos miembros de comunidades nativas implicaba su incorporación, bien como candidatos titulares o accesitarios, según el criterio de cada organización política.

Resulta claro que la finalidad de las disposiciones emitidas por el JNE en el año 2002 fue armonizar la legislación sobre cuotas de comunidades nativas con las reales posibilidades de su aplicación, en coherencia con las demás disposiciones electorales, buscando que dicha implementación respondiera, en la medida de lo posible, a la proporcionalidad demográfica y realidad geográfica de la circunscripción.

Lamentablemente estos criterios u otros similares que hubieran tenido el mismo objetivo no fueron tenidos en consideración al momento de normar el tema de cuotas de comunidades nativas para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales de 2006.

Toda esta situación ha llevado a que los partidos políticos, no obstante los esfuerzos que hayan podido realizar al respecto, hayan tenido serios problemas para garantizar su cumplimiento. Es más, estos problemas han quedado evidenciados en las resoluciones emitidas por el JNE al momento de resolver sobre los recursos que le fueran presentados contra la aplicación de las disposiciones emitidas sobre la materia.

Encontramos un ejemplo de lo expuesto en la Resolución 1623-2006-JNE, publicada el 17 de setiembre de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, en la que el JNE acepta la inscripción de una lista que contaba con sólo un representante de las comunidades nativas en la lista de candidatos titulares, y un solo representante en la lista de candidatos accesitarios, ello no obstante que, de acuerdo a la determinación realizada por el JNE, correspondían para la región Amazonas 2 candidatos titulares y 2 accesitarios representantes de las comunidades nativas.

En esta resolución el JNE reconoce que, en este caso concreto, la población de Bagua está conformada por 22.6% de población nativa y 77.4% de población mestiza. En tal sentido, invocando y aplicando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y a fin de salvaguardar la primacía de la realidad, la representatividad y los derechos a la igualdad y participación política, y a pesar de que la reglamentación correspondiente obligaba a que este número ascendiera a dos en cada uno de estos casos, resolvió declarando fundado el recurso presentado por el Partido Político Fuerza Democrática, disponiendo admitir a trámite la lista de candidatos.

IV. LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS

Al igual que en el caso de las Elecciones Generales de abril de 2006, ante la inexistencia de norma contenida en ley formal que establezca expresamente la posibilidad de denegar inscripción o de plantear tachas por incumplimiento de las normas sobre democracia interna contenidas en la LPP, y con el objeto de remediar tal situación, el JNE emitió disposiciones para los procesos de Elecciones Regionales y Municipales.

En efecto, mediante Resolución Nº 1301-2006-JNE, publicada el 18 de agosto de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, el JNE publicó el Reglamento para la recepción, calificación e inscripción de listas de candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2006.

Así, en el punto 5, el JNE califica a la denegatoria como el "acto en virtud del cual el JEE no admite a trámite de la solicitud de inscripción de una lista de candidatos, por no cumplir ésta o cualquiera de sus candidatos con los requisitos de ley en la etapa de calificación."

En este mismo sentido, el artículo 8º, que regula la admisión a trámite de inscripción de las listas de candidatos dispone la calificación integral por el JEE del cumplimiento de los "requisitos y exigencias establecidos en las leyes electorales". Asimismo, el artículo 9º permite la interposición de tacha contra cualquiera de los candidatos que integran las listas, fundada en las "infracciones establecidas en las leyes electorales". Si bien este artículo no hace referencia expresa a la tacha de la lista en su conjunto, en la Resolución No. 4033-2006-JNE (Exp. No.3729-2006) el JNE establece expresamente que el citado artículo 9º es la única vía prevista para cuestionar a las listas de candidatos en conjunto o a los candidatos individualmente.

Por su parte, el artículo 12º dispone que si en el proceso de calificación de las solicitudes de inscripción se comprobara el "incumplimiento de alguno de los requisitos de ley", el JEE emitirá una resolución denegatoria de admisión a trámite de listas de candidatos.

Como puede apreciarse, el Reglamento ha buscado establecer supuestos abiertos que permiten el control del cumplimiento de todas las disposiciones legales por parte de las organizaciones políticas, lo que comprende a las de democracia interna.

Sin embargo, se presentan los mismos cues-tionamientos trabajados en el punto correspondiente a la inscripción de listas de candidatos de los partidos políticos para los procesos de elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Congreso y Parlamento andino, a los cuales nos remitimos.

Finalmente, conforme a lo dispuesto por los artículos 4º inciso 7) y 5º inciso 7) de la citada Resolución N 1301-2006-JNE, Reglamento para la recepción, calificación e inscripción de listas de candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2006, establecen que para la presentación de listas de candidatos a cargos regionales y municipales se requiere copia certificada del acta de las elecciones internas realizadas por los partidos políticos de conformidad con la LPP y/o copia certificada del acta de designación directa de candidaturas emitida por el órgano partidario de acuerdo con el Estatuto.

No obstante lo expuesto, mediante Acuerdo Nº 18086-002, del 18 de agosto de 2006, el JNE estableció que a fin de facilitar el proceso de inscripción de listas de candidatos y para garantizar la participación política, los representantes, dirigentes o apoderados de los partidos políticos podrán certificar la copia del acta de elección interna de sus candidatos, y la correspondiente designación directa. De esta manera, se estableció expresamente la facultad de los JEE para calificar positivamente dichas certificaciones de las actas de elección interna y de designación directa, no siendo en consecuencia necesaria la exigencia de la certificación notarial ni la de Juez de Paz.

Sin embargo, consideramos también que esta garantía de los procesos de elecciones internas resultaría más y mejor legitimada de aceptarse como propuesta la participación obligatoria de la ONPE en dichos procesos, así como de la valoración adecuada del informe que emita como resultado de dicha competencia.

2 ANÁLISIS SOBRE EL PROCESO DE ELECCIONES DE CANDIDATOS

En la elección de candidatos a las Elecciones Regionales y Municipales del 2006, la ONPE prestó apoyo y asistencia técnica a 8 partidos con los cuales se firmó planes de trabajo en el marco de los convenios suscritos con ellos. Estos partidos fueron: Acción Popular, Partido Aprista Peruano, Somos Perú, Partido Popular Cristiano, Coordinadora Nacional de Independientes, Movimiento Nueva Izquierda, Partido por la Democracia Social y Perú Posible. Esta parte del informe se desarrolla con base a lo observado en las elecciones internas desarrolladas por estos partidos.

I. NORMAS EMITIDAS POR LOS PARTIDOS PARA REGULAR SUS ELECCIONES INTERNAS

1. Estatutos y Reglamentos Electorales

En líneas generales, los partidos políticos realizaron sus procesos electorales con base a lo dispuesto tanto por la LPP como por sus normas internas. En cuanto a éstas, cabe mencionar que los partidos políticos utilizaron los mismos Reglamentos que normaron las elecciones de candidatos a las Generales 2006. Asimismo, no se hicieron modificaciones a sus Estatutos.

2. Directivas

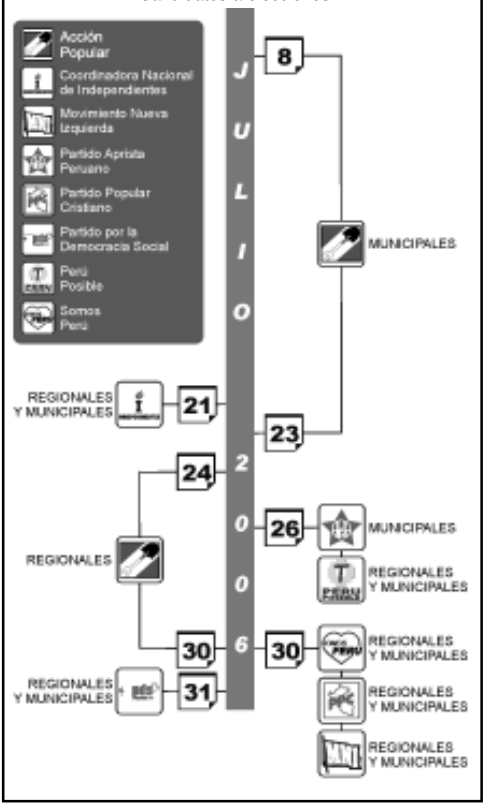
Los partidos emitieron directivas, mediante las cuales no solo regularon asuntos operativos del proceso, sino también cuestiones referidas al sistema electoral.

La mayoría de las directivas expedidas por los partidos empezaron con la convocatoria y la formulación del cronograma electoral, esta última modificada por la mayoría de ellos. Seguidamente regularon los procedimientos de presentación y elección de candidatos (requisitos, costos de inscripción, participación nominal o por lista). Las demás regulaciones simplemente buscaron cubrir un vacío del Estatuto o Reglamento.

Somos Perú emitió directivas sobre las cuotas de designación de candidatos, el procedimiento de actualización del padrón electoral y sobre el procedimiento excepcional a seguir en el caso de encontrarse dificultades en la habilitación de los locales de votación.

¿Cuándo se realizaron las elecciones internas de los partidos que solicitaron asesoría la ONPE?

Candidatos a elecciones...



Los partidos Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Partido por la Democracia Social – Compromiso Perú y Somos Perú, emitieron directivas sobre los procedimientos de impugnación y de tachas.

El Partido por la Democracia Social – Compromiso Perú emitió una directiva sobre la neutralidad de los miembros de los órganos electorales descentralizados en relación al proceso y a las listas de candidatos. El PPC emitió un comunicado sobre pautas y lineamientos de conducta en los locales de votación. Al respecto, Acción Popular contempla como una garantía del proceso la participación de la ONPE y de observadores.

En el caso de Perú Posible se reguló sobre la jornada electoral (conformación de mesas electorales y procedimiento de votación). El Tribunal Nacional Electoral de la Coordinadora Nacional de Independientes eligió a sus candidatos mediante Asamblea Eleccionaria. Al respecto, emitió directivas para su adecuado funcionamiento, entre ellas, el procedimiento de elección a mano alzada. El Movimiento Nueva Izquierda, por su parte, reguló diversos aspectos del proceso electoral en función de la conformación de sus alianzas electorales.

En algunos casos, los partidos normaron mediante directivas aspectos sustantivos del proceso que, precisamente por ser tales, deberían ser regu-

lados por normas internas de carácter permanente –Estatuto o Reglamento de elecciones internas–, ello con el objeto de otorgar mayor seguridad jurídica, transparencia y legitimidad al proceso electoral.

II. SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES INTERNAS

Respecto a la regulación sobre estos procesos de elecciones internas, se ha considerado conveniente hacer especial referencia a los siguientes aspectos:

1. Convocatoria

La mayoría de los partidos políticos cumplió con realizar la convocatoria a sus respectivos procesos de elecciones internas de candidatos con la debida anticipación. Los plazos estuvieron en relación a los establecidos en sus Estatutos y a la modalidad de elección adoptada. Estas convocatorias se publicaron principalmente en las páginas web y, en menor medida, en periódicos.

Asimismo, los partidos políticos, a través de sus órganos electorales centrales, por ser los encargados de organizar y conducir dicha elección, cumplieron con publicar el cronograma electoral y emitir las directivas correspondientes de acuerdo a lo dispuesto en la LPP.

2. Modalidad de elección de representantes a cargos de elección popular

Sobre la base de lo dispuesto por el artículo 24º de la LPP, los partidos políticos establecieron para estos procesos internos las siguientes modalidades:

a) **Elección con participación de afiliados y no afiliados.-** Esta modalidad fue adoptada solo por el Movimiento Nueva Izquierda, mediante decisión del Consejo Directivo Nacional.
b) **Elección con participación de afiliados.-** Esta modalidad fue adoptada por los partidos: Partido por la Democracia Social – Compromiso Perú, Somos Perú y Partido Popular Cristiano. En Acción Popular se utilizó esta modalidad para elegir a los candidatos a las municipalidades distritales, en el marco de convenciones distritales.
c) **Elección a través de órganos partidarios.-** Esta modalidad fue adoptada por los partidos: Acción Popular (Convenciones Electorales Regionales y Provinciales), Coordinadora Nacional de Independientes (Asamblea Eleccionaria), Perú Posible (Congreso Nacional Extraordinario) y Partido Aprista Peruano (Convención Nacional Electoral y Convenciones Regionales Electorales).

En el Partido Aprista, la Convención Nacional Electoral eligió a los candidatos a gobiernos regionales y municipales de las provincias capitales de departamento y otras ciudades establecidas por la Dirección Política Nacional. Las Convenciones Regionales Electorales eligieron a los candidatos a Alcaldes y Regidores restantes.

Para la elección de candidatos a través de órganos partidarios, los partidos políticos debieron respetar lo previsto en el artículo 27º de la LPP, respecto a que los delegados integrantes de estos órganos deben ser elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados, conforme a lo dispuesto por el Estatuto.

Al respecto cabe precisar que el Partido Aprista eligió delegados en esta oportunidad. Los demás partidos no lo hicieron, simplemente mantuvieron los ya elegidos antes de las Elecciones Generales. Así, mediante Directiva Nº 001-2006-TNE-PAP, el Partido Aprista dispuso el número de delegados por provincia, los requisitos e impedimentos para ser candidatos a delegados, la forma de elección, las fechas de inscripción, procedimiento de tachas, la fecha de elección y su acreditación ante el Tribunal Nacional Electoral (TNE).

Finalmente, cabe precisar que los partidos políticos optaron por hacer uso de la designación de la quinta parte del número total de candidatos, la cual estuvo a cargo del órgano partidario dispuesto en el Estatuto.

3. Candidaturas

En líneas generales, las candidaturas se presentaron en listas cerradas y bloqueadas. En el caso del PPC, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 84º y 85º de su Estatuto, el orden de los candidatos a Consejeros Regionales y Regidores en las listas fue propuesto por el candidato a la Presidencia Regional o a Alcalde, respectivamente. Este mismo procedimiento se utilizó en los demás partidos, aun cuando no se hubiese regulado sobre el tema.

En cuanto a los requisitos para ser candidato, los partidos definieron requisitos adicionales a los establecidos en la LEM, LER y la LPP: plazo mínimo de afiliación, estar al día en sus aportaciones, cancelación de derechos de inscripción, atributos éticos y morales entre los cuales se menciona no tener antecedentes penales, inscripción en el Registro Electoral de la circunscripción por la que postula, entre otros.

De otro lado, se previó la posibilidad de participación de candidatos no afiliados. En aquellos casos en que se permitió la participación de estos últimos, la mayoría de partidos les exigió requisitos adicionales o específi-

cos distintos a los requeridos a los candidatos afiliados. Tal fue el caso de Acción Popular y el Partido por la Democracia Social – Compromiso Perú. En este último caso, por ejemplo, se exigió que los candidatos no afiliados al partido fueran presentados por dos personas que tuvieran como mínimo un año de afiliación reconocida.

En cuanto a los costos de inscripción e impugnación es del caso referir que cada partido es autónomo para fijar dichos montos. No obstante, consideramos que éstos deben siempre establecerse en el marco de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para su determinación, más aún en países como el nuestro, donde el pago de estos montos puede terminar limitando o impidiendo los derechos de los candidatos o electores.

A fin de evitar que las costas de inscripción previstas en el partido impidieran la participación de quienes carecen de recursos, es que mediante Directiva Nº 004-2006/CNE-AP el partido Acción Popular dispuso que, a propuesta del Secretario General, el Comité Electoral Nacional estaba facultado para exonerar del pago de costas en los casos de inscripción de listas de circunscripciones socio-económicas deprimidas, que no contaran con una organización partidaria consolidada.

En este mismo sentido es que mediante Directiva Nº 03-OEC-PDSP-2006 el partido Somos Perú estableció la posibilidad de que el Comité Ejecutivo Nacional –CEN– estableciera alguna exoneración en función de criterios excepcionales, debiendo contar para la misma con la aprobación expresa de la presidencia del partido y comunicándola al Órgano Electoral Central para su inscripción.

4. Cuota de género

Todos los partidos políticos cumplieron con regular y respetar la cuota de género sobre la base de lo dispuesto por la Constitución, la LER, la LEM, la LPP, sus Estatutos y Reglamentos internos –según el caso– , así como por las resoluciones emitidas sobre el particular por el JNE para este proceso electoral.

Respecto a casos concretos, cabe mencionar que si bien en los artículos 65º inciso 3) y 68º inciso 2) de su Estatuto, el partido Somos Perú consagró un mandato de posición: de cada tres candidatos cuando menos uno debía ser del sexo en minoría numérica. Sin embargo, mediante Directiva Nº 011-OEC-PDSP-2006 se estableció que respecto a la presentación de listas en Lima Metropolitana dicho mandato no resultaba exigible para este proceso en el caso de candidatos a Regidores distritales.

En el caso del Partido Aprista, además de lo dispuesto por el artículo 81º de su Reglamento Nacional Electoral, en lo que respecta a la elección de delegados para la conformación de las convenciones electorales se estableció que, en las circunscripciones donde se eligen a 3 o más delegados a las convenciones, al menos el 30% de los electos debían ser hombres o mujeres. Por su parte, en lo que se refiere a la cuota de género en las listas de candidatos, el artículo 102º del Reglamento establece además un mandato de posición al fijar que uno de cada 3 candidatos debe ser del sexo en minoría numérica.

Otro partido que fijó además de la cuota de género la alternancia en cada tercio, tanto de los candidatos a Consejeros Regionales como en las listas de candidatos a Regidores, fue el PPC, regulación que se encuentra consagrada en los artículos 84º y 85º de su Estatuto.

5. Cuota de comunidades nativas

La LER y la LEM señalan que las listas de candidatos al Consejo Regional y Municipal, deben estar conformadas por un mínimo de quince por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el JNE.

El Partido Aprista y Somos Perú recogen en sus normas lo señalado en la ley. Acción Popular y Somos Perú expidieron directivas específicas sobre el tema, precisando, por ejemplo, que esta cuota no incluye a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia Regional y a Alcalde. Al contrario, el PDS y Perú Posible no hacen referencia a este tema en su regulación interna.

6. Cuota de jóvenes

El 14 de agosto se publicó la Ley que promueve la participación de la juventud en las listas de Regidores provinciales y municipales (Ley del Concejal Joven). Dicha ley establece como requisito a los partidos políticos, en forma concurrente con los requisitos sobre la denominada cuota de género o cuota de representantes de comunidades nativas, que al menos un 20% de los candidatos a Regidores deben ser ciudadanos menores de 29 años. Asimismo, se especifica que ese 20% puede ser asignado de la quinta parte del total de candidatos que los partidos políticos pueden designar directamente, conforme a lo dispuesto por el artículo 24° de la LPP.

Al respecto, esta ley constituyó un serio problema para la mayoría de partidos, puesto que se exigía un número de candidatos no previsto durante el proceso de elección interna de los mismos finalizado el 31 de

julio. Más aún, ello suponía dejar de lado a candidatos legítimamente elegidos. Este problema no se solucionaba con el uso de la designación, que en algunos partidos pasó de ser facultativa a obligatoria para cumplir con esta ley. Ello se debió a que el número de candidatos jóvenes y de designados no era el mismo en las listas de candidatos a Regidores en Lima Metropolitana y en los distritos y provincias con 13, 11, 9 y 7 Regidores (ese número se homogeneizó mediante Resolución N° 1338-2006-JNE).

Esta cuota no resultó problemática para el Partido Aprista, el cual en el artículo 81º de su Reglamento, regula la participación de jóvenes en sus convenciones electorales, en sus listas de candidatos a Regidores y Consejeros Regionales. Acción Popular, mediante Plenario Nacional Extraordinario del 24 de julio de 2006, dispuso la inclusión de un representante de la juventud del partido en las listas de candidatos, pero ese número resultó insuficiente frente a lo requerido por la ley. Finalmente, Somos Perú consagra en el artículo 16º de su Estatuto, como obligación, la incorporación en las listas de candidatos a cargos de elección popular de un número significativo de jóvenes, sin embargo, tal disposición no fue reglamentada ni aplicada en sus elecciones internas.

7. Presentación de alianzas de partidos

La participación de los partidos en alianzas electorales tuvo consecuencias en la organización de sus procesos. Por ejemplo, la definición del número exacto de candidaturas a presentar fue un argumento para postergar el día de la elección hasta último momento.

El Movimiento Nueva Izquierda postergó sus elecciones con la finalidad de definir su alianza con diversas organizaciones políticas. En ese sentido, recién el 30 de julio eligieron a sus candidatos.

En Somos Perú, se estableció mediante Directiva Nº 002-OEC-PDSP-2006 que, de aprobarse una alianza en fecha posterior al plazo de elección de candidatos, los elegidos se sujetarían a lo acordado entre los miembros de la alianza. De igual forma, el Partido Popular Cristiano dispuso, mediante Circular Nº 003-2006, el carácter no definitivo de la elección de candidatos, la que se encontraba sujeta a la conformación de alianzas que pudieran darse en las circunscripciones electorales a nivel nacional. Se establece asimismo, para estos casos, la necesidad de respetar el orden en las listas, el cual se sujetaría a los acuerdos que se negocien con agrupaciones integrantes de la alianza.

La Coordinadora Nacional de Independientes acordó en su Asamblea General Extraordinaria del 10 de julio, autorizar la posible formación de alianzas electorales para su participación en las Elecciones Regionales y Municipales. De igual forma, Acción Popular, mediante Plenario Nacional Extraordinario, acordó la constitución de alianzas regionales a solicitud de los dirigentes de los comités departamentales, las cuales debieron ser aprobadas en una comisión regional.

8. Problemas presentados durante el desarrollo del proceso

Los partidos realizaron sus elecciones internas en el marco de lo dispuesto por la normatividad vigente, atendiendo las recomendaciones de la ONPE. Las jornadas electorales transcurrieron con orden y sin mayores inconvenientes que afectaran el desenvolvimiento del proceso.

No obstante, durante el desarrollo de las mismas se presentaron los siguientes problemas:

a) Plazos

- La convocatoria se realizó tardíamente, lo que dificultó una mayor participación de listas de candidatos y de delegados en la Asamblea Eleccionaria (Coordinadora Nacional de Independientes).
- Se modificaron los cronogramas electorales partidarios por diversas razones: para garantizar un mayor orden y seguridad en el proceso de elecciones internas (Acción Popular); por estrategias para conformar alianzas electorales lo que afectó la definición de las circunscripciones en las cuales se llevarían a cabo las elecciones internas así como la difusión de estos procesos (Movimiento Nueva Izquierda); para ampliar el plazo y brindar mayores facilidades a la inscripción de candidatos que ocasionó malestar en los mismos (PPC); y, para facilitar la postulación de listas de candidatos respecto a las circunscripciones donde se declaró desierta su presentación (Somos Perú).
- Los plazos planteados en el cronograma electoral para la elección de los delegados no fueron adecuadamente precisados y difundidos (PAP).
- Se incumplieron los plazos fijados en el cronograma electoral (Perú Posible).

b) Padrón electoral

- El establecimiento de la fecha de cierre muy próxima al día de la jornada, impidió que se cumpliera con los procedimientos de publicación, depuración y control de calidad (PDS).
- No se estableció la fecha de cierre del padrón con la debida anticipación ni de manera definitiva, lo que permitió la inscripción de nuevos electores

hasta una semana previa a la elección (Movimiento Nueva Izquierda).
- Presentación tardía del padrón electoral a la ONPE para el respectivo control de calidad, que generó su falta de difusión en la página web del partido y en los locales de votación (Somos Perú).
- Falta de publicación y difusión de los padrones en la página web del partido para la elección de delegados y para la elección de candidatos (PAP).

c) Conformación y competencias de los tribunales electorales
- Ante la insuficiente regulación sobre la conformación de los órganos electorales, se emitieron directivas que determinaron y precisaron lo concerniente a la conformación y funciones de los órganos electorales descentralizados en la conducción de las elecciones internas (Acción Popular).
- Los Órganos Electorales fueron designados tardíamente, y no contaron con el tiempo adecuado para las actividades de planeamiento y organización del proceso de elección de delegados y candidatos (PAP).

d) Variación de los procedimientos establecidos
- Modificación de los procedimientos electorales previamente establecidos, como fue la variación de la forma de votación secreta a mano alzada de los delegados para la elección de los candidatos municipales (Perú Posible), lo que constituye una muestra evidente de la necesidad de que este tipo de disposiciones sean reguladas no por directivas sino por normas internas de carácter permanente, a fin de garantizar predictibilidad y mayor transparencia en el proceso.
- Modificación de la modalidad de elección de los candidatos estableciéndose que todas se realizarían de manera indirecta, a través de las Convenciones Electorales Municipales Provinciales y Distritales, y Convenciones Electorales Regionales, respectivamente y mediante voto manual. Esta situación resultó más preocupante debido a que la variación tanto del cronograma como de la modalidad de elección no fue suficientemente publicitada (Acción Popular)
- Falta de precisión en la aplicación de la modalidad de elección de los candidatos a través de las Convenciones Electorales Distritales, ya que no sólo sufragaron los delegados sino también los afiliados inscritos en el padrón, lo que causó confusión y malestar en los candidatos y afiliados (Acción Popular).

e) Difusión
- Falta de publicación y difusión durante los días previos a la jornada electoral de las candidaturas inscritas (PDS, Acción Popular y Perú

Posible), así como de los resultados oficiales de las elecciones realizadas (Movimiento Nueva Izquierda, Acción Popular, PDS, Perú Posible, Coordinadora Nacional de Independientes).
- Falta de publicación y difusión adecuada (página web, locales partidarios) del cronograma de las elecciones complementarias así como de sus resultados (Coordinadora Nacional de Independientes).
- La modificación del cronograma y de la modalidad de elección no fue suficientemente publicitada, así como tampoco la fecha y hora de votación de los candidatos a nivel de las convenciones distritales (Acción Popular).
- No hubo una publicación adecuada de los padrones de electores en las mesas en los locales de votación generándose confusión en los electores y suspicacia en los candidatos (PPC).

f) Otros problemas en la organización
- Desconocimiento sobre el horario de votación que generó reclamos de los electores (PPC).
- El Comité Electoral de Lima Metropolitana no se dio abasto para cubrir la organización y conducción de las elecciones en los diferentes distritos. Sus delegados electorales comisionados a diferentes locales y mesas fueron insuficientes, lo que generó el consiguiente retraso e incluso la postergación de la jornada electoral (Acción Popular).
- Las mesas de votación no se instalaron a la hora señalada (Somos Perú).
- Se dejó para último momento la elaboración de los materiales electorales (Movimiento Nueva Izquierda).

g) Anulación de elecciones

En el distrito de San Martín de Porres se anularon las elecciones al haberse constatado irregularidades, como fue la instalación de sólo una mesa de votación de las 2 que se tenían previstas, y el hecho que el presidente del organismo electoral distrital actuó como presidente de mesa. La nueva elección se realizó el 31 de julio en el local principal del partido (Somos Perú).

III. CONCLUSIONES

A pesar de los problemas que se presentaron en cada partido, puede afirmarse que los procesos electorales cumplieron con lo dispuesto por la LPP para los procesos de elecciones internas de candidatos, se enmarcaron en lo dispuesto por la normatividad interna partidaria y se cumplió con la mayoría de las recomendaciones formuladas por la ONPE.

4. RECOMENDACIONES

Con la finalidad de evitar a futuro los problemas presentados en estos procesos de elecciones internas, resulta conveniente formular las siguientes recomendaciones:

- Regular los aspectos sustantivos de los procesos electorales en los Estatutos o Reglamentos de elecciones de los partidos políticos, dejando las directivas únicamente para aspectos administrativos u operativos.
- Elaborar y publicar los cronogramas electorales con la debida anticipación, estableciendo plazos razonables.
- No variar las reglas electorales durante el desarrollo de los procesos (como por ejemplo, lo referente a la modalidad de elección).
- Realizar oportunamente la actualización, depuración y control de calidad de los padrones electorales antes de cada proceso electoral.
- Difundir oportunamente las listas de candidatos y sus respectivas hojas de vida. Asimismo, publicar y difundir con mayor anticipación al día de la elección los locales, fechas y horarios de votación, a través de la página web y demás medios de comunicación del partido.
- Definir las alianzas electorales con el tiempo necesario para no afectar el cronograma electoral.
- Elegir o designar a los órganos electorales descentralizados con la debida anticipación a la convocatoria al proceso electoral, con el objeto de que puedan realizar con el tiempo suficiente las actividades necesarias previas a la jornada electoral.
- Conformar instancias electorales descentralizadas que gocen de autonomía respecto de los órganos ejecutivos.
- Diseñar y distribuir los materiales electorales con la debida anticipación.
- Establecer y aplicar mecanismos de control, seguridad y fiscalización internos el día de la elección.
- Establecer mejores canales de coordinación con los órganos directivos del partido a fin de que las decisiones políticas no afecten el desarrollo de los procesos electorales dirigidos por el órgano electoral central.
- Planificar y difundir con mayor anticipación las distintas etapas de la jornada electoral. Ello se encuentra asimismo vinculado a la necesidad de brindar a cada etapa un mayor tiempo para su adecuado desarrollo.
- Garantizar la presencia de la ONPE en todas las etapas del proceso electoral.
- Publicar y difundir los resultados oficiales de los procesos de elecciones internas.

ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA

A partir del análisis normativo respecto a los alcances y limitaciones de las disposiciones contenidas en la LPP, como de los problemas que se presentaron en la práctica, surge la necesidad de formular algunas sugerencias a tener en consideración al momento de elaborar una propuesta de reforma.

En efecto, no obstante reconocer lo positivo de la emisión de esta ley para el país, y la conveniencia de la mayor parte de sus disposiciones en materia de democracia interna, resulta necesario tomar en consideración las propuestas de reforma siguientes en el marco de su perfeccionamiento:

I. REFORMAS EN MATERIA DE COMPETENCIAS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

1 **Mecanismos coercitivos para el cumplimiento de la ley.-** Un serio problema que se presenta en la LPP es que la propia norma no establece los mecanismos de control aplicables ante su incumplimiento.

Toda disposición normativa busca en su propia esencia establecer reglas o principios que deben ser cumplidos, sea por el Estado o por los particulares. Sin embargo, en respeto a los principios de legalidad y tipicidad consustanciales a todo Estado de Derecho, toda disposición que señala una obligación o limita derechos fundamentales requiere necesariamente del establecimiento expreso por ley de la sanción o control que corresponda –sea ésta penal, administrativa o civil– y del organismo encargado de imponerla.

Resulta indispensable precisar las consecuencias que se generarán ante la inobservancia de las normas consagradas en la LPP a efectos de que los organismos electorales puedan contar con las potestades para sancionar su incumplimiento. Cabe, asimismo, mencionar que en este caso no se trataría de facultades otorgadas a dichos organismos –que pueden o no

ejercer– , sino más bien de obligaciones que deben realizar a efectos de cumplir con el principio de legalidad anteriormente mencionado.

Por lo expuesto, resulta conveniente establecer una norma en la LPP que disponga expresamente que el incumplimiento de las disposiciones previstas en materia de democracia interna dará lugar a la denegatoria de inscripción de las candidaturas.

2. **Necesidad de precisión legal de la función de fiscalización y verificación de requisitos de inscripción de partidos políticos.-** Resulta importante llevar a cabo una modificación de la LPP en lo que se refiere a la verificación de los requisitos de inscripción de los partidos políticos, fundamentalmente en lo referente a la existencia y funcionamiento de los comités partidarios a nivel nacional.

   En efecto, ante el incumplimiento en la práctica de los requisitos legales para la inscripción de partidos, especialmente los referidos a la constitución de los comités y la afiliación de miembros, y a fin de evitar posibles interpretaciones que no coadyuven a garantizar dicho cumplimiento, resulta conveniente hacer modificaciones a la LPP que permitan disponer expresamente la posibilidad de llevar a cabo la fiscalización de oficio por parte del órgano electoral de estos requisitos, a efectos de proceder a la inscripción de los partidos políticos. Como es obvio, de constatarse el incumplimiento de estos requisitos no procedería dicha inscripción, ello sin perjuicio de la posibilidad de impugnar dicha decisión en garantía del debido proceso.

   En tal sentido, es necesario incorporar en la LPP medidas de control a cargo del órgano electoral que garanticen el cumplimiento de los requisitos de implantación nacional de los partidos políticos.

3. **Establecimiento de competencia obligatoria de la ONPE para brindar apoyo y asistencia técnica a los partidos políticos en materia de democracia interna.-** El artículo 21º de la LPP consagra la posibilidad de que los partidos cuenten con el apoyo y asistencia técnica de la ONPE. La experiencia de estos primeros procesos de elección de candidatos a cargos de elección popular al interior de los partidos políticos en el marco de la LPP permite recomendar lo siguiente:

   Establecer la participación obligatoria de la ONPE, brindando apoyo y asistencia técnica en los procesos de democracia interna de los partidos políticos. Ello en estricta relación con su competencia constitucional y

legalmente establecida de ser el organismo electoral autónomo encargado de planificar, organizar y ejecutar los procesos electorales.

Consecuencia de lo anterior, establecer expresamente como requisito de admisión de las listas de candidatos, el informe emitido por la ONPE sobre el desarrollo de los procesos de democracia interna.

De esta manera si, a pesar de la existencia un informe negativo por parte de la ONPE, se decide aceptar la inscripción de las candidaturas, se deberá motivar la decisión fundamentando las razones por las cuales se permite dicha inscripción. Ello se encuentra en estricto respeto con el derecho al debido proceso administrativo.

Proyecto de Ley Nº 09051 sobre la participación obligatoria de la ONPE en las elecciones partidarias

En noviembre de 2003, la congresista Mercedes Cabanillas presentó el Proyecto de Ley Nº 09051, cuyo objetivo es consagrar la obligatoriedad de la participación de la ONPE en los procesos de elecciones internas de los partidos políticos.

El proyecto de ley señala que la participación facultativa de la ONPE en los procesos electorales partidarios "(...) resulta insuficiente para garantizar la transparencia de los procesos electorales, puesto que la participación de la ONPE no es obligatoria y no se otorga el caracter vinculante a sus informes en caso de encontrarse irregularidades en el proceso electoral (...)".

Es interesante relevar que este proyecto de ley fue presentado por una dirigente de un partido político, que a partir de esta modificación legal, obligatoriamente deberá someterse a la supervisión de la ONPE en materia de democracia interna. Esto demuestra que los propios actores políticos son conscientes de la necesidad de garantizar mecanismos de transparencia frente a la ciudadanía, quienes son en última instancia sus electores.

Es más, esta trascendencia ya evidenciada en el momento de presentación del citado proyecto de ley ha sido corroborada posteriormente en los hechos, a partir del desarrollo de los primeros procesos de elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular llevados a cabo en el marco de la LPP.

II. REFORMAS EN MATERIA DE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS PARTIDARIOS

La LPP exige a los partidos para su inscripción en el Registro de Organizaciones Política, la presentación de actas de constitución de comités partidarios. Resulta conveniente precisar de forma expresa y como requisito de inscripción, la presentación de las actas de constitución de los comités, legalizadas notarialmente, y en aquellas zonas en las que no existiera Notario Público, a través del Juez de Paz.

Esta propuesta guarda coherencia con lo previsto en el artículo 4º de la propia LPP para el caso de las inscripciones de los dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, o de los actos de revocación, renuncia, modificación o sustitución de estas personas, que establece que la inscripción se realiza por el mérito de la copia certificada de la parte pertinente del acta donde conste el acuerdo válidamente adoptado por el órgano partidario competente.

III. REFORMAS EN MATERIA DE CUOTAS ELECTORALES

1. **Propuesta de inclusión del mandato de posición en la LPP.-** El artículo 26º de la LPP que hace referencia a la participación de hombres y mujeres en las listas de candidatos, no contempla un mandato de posición, situación que ha llevado a que en los hechos la mayoría de partidos políticos coloquen a las mujeres en posiciones que carecen de posibilidades de ser electas.

   Es necesario, por ello, incorporar en la conformación de listas, el criterio del mandato de posición, mediante el cual se establece que las listas de candidatos no solo incluyan un porcentaje mínimo de mujeres sino también que estas sean ubicadas alternadas cos los varones. Este problema se presenta cuando las listas de candidatos son cerradas y bloqueadas (Elecciones Regionales y Municipales); es decir, cuando no existe voto preferencial.

IV. REFORMAS SOBRE MODALIDADES DE ELECCIÓN

1. **Sobre el órgano encargado de decidir la modalidad de elección.-** El artículo 24º de la LPP establece que corresponde al órgano máximo del partido político decidir la modalidad de elección de los candidatos a cargos de elección popular. Respecto al órgano máximo del partido, el artícu-

lo 9º inciso e) de la LPP establece que este deberá estar constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros, los que podrán actuar directamente o por medio de representantes, según disponga el Estatuto respectivo.

Por lo expuesto, la Asamblea General debería ser la encargada de establecer la modalidad de elección de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, al Congreso y al Parlamento Andino, Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales y Alcaldes y Regidores Municipales, así como cualquier otro que disponga el Estatuto del partido.

Si bien la Asamblea General es la máxima representante de la voluntad de todos los afiliados, en la práctica la mayoría de los partidos políticos han otorgado a otros órganos partidarios la facultad de definir la modalidad de elección. En su descargo, hay que señalar que estos partidos lo establecieron así en sus Estatutos los cuales fueron aprobados por el Registro de Organizaciones Políticas al momento de su inscripción. Esta aceptación del JNE de que órganos intermedios se definan como las máximas instancias en los partidos, sumado al hecho de que en un mismo proceso se puede usar hasta tres modalidades distintas de elección de candidatos, justificó la decisión de los partidos de aprobar la modalidad de elección a través de órganos diferentes a la Asamblea General.

Ante esta situación, y teniendo además en cuenta la dificultad práctica de convocar a Asamblea General para esta definición de la modalidad de elección, resulta conveniente modificar la LPP disponiendo que –tal como ha ocurrido en la práctica– quien decida sobre la modalidad de elección sea también un órgano intermedio de carácter representativo.

2. **Sobre la elección de los candidatos a Presidente y Vicepresidente Regional, y Alcalde.-** El artículo 24º de la LPP establece, de un lado, que cuando menos las cuatro quintas partes de los candidatos a Congreso, Consejeros Regionales o Regidores deben ser elegidas, pudiendo una quinta parte ser designada por el órgano que disponga el Estatuto. Asimismo, dispone que en el caso de los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, estos deben ser necesariamente elegidos. Sin embargo, este artículo no hace referencia a los candidatos a Presidentes y Vicepresidentes Regionales ni a Alcaldes, motivo por el cual podría interpretarse que en estos casos procede la designación.

   En tal sentido, resultaría necesario modificar la norma estableciendo expresamente que se trata de cargos que requieren de un proceso de elec-

ción, más aún cuando en el artículo 23º de la LPP se señala que están sujetos a elección los candidatos a Presidentes y Vicepresidentes Regionales, y a Alcaldes, entre otros.

3. **Sobre la designación de candidatos por parte del órgano que disponga el Estatuto.-** Como ya se ha mencionado, esta disposición contemplada en el artículo 24º de la LPP no menciona explícitamente que deba tratarse de un órgano colegiado. Esta situación ha llevado a que esta designación haya sido hecha incluso por una persona (p.e. Presidente del Partido), lo que no refleja el espíritu de la ley; ya que esta, al señalar que debe ser un órgano del partido, se está refiriendo a una instancia pluripersonal, en tanto se enmarca dentro de los procedimientos de democracia interna. Sin embargo, algunos Estatutos partidarios definieron como órgano encargado de la designación a la Presidencia del Partido, lo cual fue también aceptado por el ROP-JNE al momento de su inscripción.

   En ese sentido, se propone que se modifique la LPP estableciendo explícitamente que el órgano encargado de la designación de candidatos, sea un órgano colegiado.

V. REFORMAS EN MATERIA DE DECLARACIÓN JURADA DE VIDA

El artículo 23° de la LPP establece que la Declaración Jurada de Vida que será publicada en la página web del respectivo partido debe contener entre otros requisitos la relación de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delitos dolosos y que hubieran quedado firmes, si las hubiere. Sin embargo, tratándose de una sentencia que ya fue cumplida se está vulnerando el derecho fundamental de la persona a la rehabilitación y reincorporación plena a la sociedad, consagrada en el artículo 139º inciso 22) de la Constitución y desarrollada por los artículos 69º y 70º del Código Penal que establecen la rehabilitación automática y la prohibición de que producida ésta, los registros o anotaciones de cualquier clase relativas a la condena impuesta no puedan ser comunicados a ninguna entidad o persona.

En consecuencia, lo dispuesto por el artículo 23º de la LPP conlleva a que, no obstante haber pasado el tiempo de sanción y reparación, continúe la persona estigmatizada, generándose una situación de discriminación de hecho, vulneratoria de las normas de derechos humanos consa-

grados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por el Perú.

Por este motivo, resultaría necesaria una reforma legal al respecto, a fin de especificar que esta norma se refiere solo a aquellas sentencias condenatorias impuestas al candidato que aún no han sido cumplidas. También hay que señalar que estas sentencias no podrían tratarse de penas privativas de la libertad, pues en este caso de acuerdo al artículo 33º inciso 2) de la Constitución la persona se encontraría constitucional y legalmente impedida de candidatear.

VI. OTRAS SUGERENCIAS DE MODIFICACIÓN DE LA LPP REFERENTES A DEMOCRACIA INTERNA

Adicionalmente a las propuestas de reforma a la LPP mencionadas, existen otras propuestas que, si bien no responden a cuestionamientos de fondo sino básicamente de forma o técnica legislativa, resulta conveniente tenerlas en consideración al momento de poner a discusión una reforma de la LPP.

1. **Artículo 20º de la LPP.-** Este artículo 20º dispone que el órgano electoral central es el encargado de todo lo concerniente a la realización de los procesos electorales. En su último párrafo establece que para ello dicho órgano electoral "podrá" establecer las normas internas que correspondan. Esta disposición de carácter facultativo podría llevar a entender –a partir de una interpretación estrictamente literal y no sistemática de la ley– que todo lo concerniente a la planificación, organización y ejecución de estos procesos puede llevarse a cabo sin necesidad del establecimiento de normas internas para tal efecto.

   Tal situación podría generar inseguridad e incertidumbre, además de los consiguientes cambios de última hora en las reglas de juego fijadas, las que sin duda generan asimismo problemas de legitimidad, tal como ocurrió en algunos de los procesos electorales realizados en algunos partidos políticos en estos primeros procesos de elecciones internas[85].

   Por ello se propone la siguiente modificación: El artículo 20º, segundo párrafo, de la LPP deberá decir "Para tal efecto, (el órgano electoral) debe-

[85] Ver al respecto punto concerniente al primer proceso de elecciones internas en los partidos políticos.

rá establecer las normas internas que corresponda". De esta manera se precisa que la función normativa del órgano electoral es imperativa y no facultativa como la vigente.

2. **Establecimiento de la aplicación supletoria de la normatividad sobre elecciones.-** Finalmente, debido a que tal como se ha constatado en la práctica, la regulación interna de los partidos no consagra siempre todas las disposiciones necesarias para la realización del proceso electoral, resultaría conveniente evaluar la posibilidad de que la LPP establezca expresamente que en lo no regulado por el partido se aplicarán, de manera supletoria, las normas electorales nacionales, en cuanto fuere aplicable.

Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú
Central telefónica: 417-0630
www.onpe.gob.pe