

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Raúl Chanamé Orbe

Profesor Asociado de la Facultad de Derecho en la UNMSM

SUMARIO:

1.- El partido político	21
2.- Antecedentes	24
3.- Evolución	25
4.- Normativización de los partidos políticos	26
5.- Derecho comparado sobre partidos políticos	27
6.- Los partidos políticos en el Perú	45
7.- La Ley N° 28094	53

Después de dos décadas de largos debates se promulgó la Ley 28094 o Ley de Partidos Políticos, publicada en el Boletín Normas Legales del diario oficial El Peruano, el 1º de Noviembre de 2003, sus 41 artículos suscitaron inmediatos debates y controversias.

1.- El Partido Político

Los partidos políticos se definen como organizaciones estables, integradas por adherentes con ideas comunes que buscan el acceso al poder.

La palabra “partido” proviene de las voces latinas “pars”, “patiré”, que significa “parte”, “porción”, “dividir”.

De manera resumida podemos definirla como la parcialidad organizada en una estructura jerárquica, que pugna por el poder político basada en una doctrina, programa o en el carisma de sus líderes.

Existen diversas interpretaciones sobre este concepto de los más variados autores: “El partido es la forma concreta de los poderes, es la figura tangible de las ideas de derecho, es el instrumento por el cual el individuo tiene el

sentimiento de participar en la vida política. Socialmente, es uno de los agentes más activos de cohesión social, moralmente es uno de los refugios del ideal, políticamente es el motor de la vida política y pública. Todas las partes rivales cuya competencia hace el fondo de la actividad pública, todas las diversidades de temperamento, de aspiración y de gusto que separan a los hombres y sus ambiciones como sus intereses, se expresan a través de los partidos políticos"¹.

"Son la expresión primaria de la libertad política, del derecho de tener opiniones políticas, del derecho de expresar esas opiniones y el derecho de agruparse y asociarse en forma permanente con esa finalidad. Los partidos políticos son pues, organizaciones de individuos que se proponen actuar conjuntamente o colectivamente movidos por ideas o ideales comunes y con el objeto de realizarlos prácticamente desde las filas del pueblo controlando al gobierno"².

"Organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza, es el gran intermedio que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales de gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política"³.

"Los partidos políticos son personas de derecho privado, en cuanto nacen de la asociación de particulares y se rigen por la libre determinación de los componentes. Pero pueden ser mirados como personas de derecho público por cuanto persiguen influir en la marcha del estado, forma parte de los mecanismos del poder y les está confiada la vigilancia de los escrutinios y la movilización de los electores, cuya expresión de voluntad canalizan"⁴.

"Llamamos partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (finalmente) libre, tiene como fin proporcional poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas"⁵.

¹ Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, París, pág. 329.

² Sánchez Viamonte, Carlos, *Manuel del Derecho Político*, Cap. VI. Pág. 188

³ Neumann, Sigmund, *Partidos Políticos Modernos*. Madrid. 1965 pág. 597

⁴ Ferrero, Raúl, *Ciencias Políticas*, 7ma Edición 84, pág. 466.

⁵ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, 1972, pág. 228

“Por Partidos Políticos debe entenderse a aquellos grupos societarios y secundarios, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros”⁶.

“Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental”⁷.

Para Francisco Miró Quesada Rada el partido político moderno tiene tres elementos:

- a. Ideología, fundamentación teórica de la práctica política.
- b. Programa, lineamientos para la acción política.
- c. Organización, Estructura administrativa racionalmente organizada para el gobierno interno.

Mientras que Mario Justo López plantea que entre las funciones de los Partidos Políticos están:

- Encausar la voluntad popular.
- Educar al ciudadano para la responsabilidad política.

Servir de eslabón entre el Gobierno y la opinión pública, los partidos políticos deberían viabilizar la participación popular en la vida política.

Contemporáneamente, el constitucionalista argentino Bidart Campos, ha sostenido que “... la ordenación legal de los partidos estipula ciertas condiciones que éstos han de llenar o reunir. Esas condiciones juegan como un control estatal sobre los partidos, y este control puede recaer en tres aspectos fundamentales: control ideológico, control cuantitativo y control funcional interno”⁸.

⁶ Sánchez Agesta, Luis. Principios de teoría Política. Madrid, 1976, pág. 254.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Teoría general del Estado. México, 1964, pág. 85.

⁸ A esta definición Segundo Linares Quintana, agrega que los partidos son una “... asociación estable y orgánica de individuos vinculados por los mismos fines políticos, que se propone la conquista del poder mediante el procedimiento constitucional” en Revista argentina de Ciencia Política, Buenos Aires, año, N° 1, 1960 (pág. 57)

Bajo estas definiciones gran parte de los Estados han establecido el reconocimiento y la normatividad sobre los partidos políticos⁹.

2.- Antecedentes

El partido político es una novedosa forma de organización social, que surge con las primeras revoluciones liberales, con una estructura y finalidad que la diferencia de la secta, el clan o la facción.

Los orígenes de tales organizaciones se encuentran en los albores del maquinismo y bajo el influjo de la ilustración, en las luchas por la afirmación de la soberanía nacional; así bajo el reinado de Carlos II, en la lucha por la sucesión del poder inglés, se agrupan partidarios de ambos bandos que se denominan los Torys y los Wings. Desde estos años, el ensayista Edmund Burke, busca tempranamente definir a estas nuevas organizaciones en 1770: "Un partido es un grupo de hombres unidos con el fin de promover, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, sobre la base de un principio particular en el que todos ellos coincidan"¹⁰.

Sin embargo, el surgimiento de estas primeras parcialidades, se dan con mayor nitidez, en el período culminante de la Revolución Francesa, durante la Convención, allí los parlamentarios se separan por la defensa de sus intereses sociales, dividiéndose entre los girondinos, montañeses y jacobinos. Empero estos beligerantes grupos políticos no alcanzaron la plenitud por limitarse a ser fracciones parlamentarias, sin estructura extendida y con una relación solo formal y ocasional con sus dispersos adherentes¹¹.

Señala Raúl Ferrero R., que estos grupos doctrinarios, actuaban como movimiento político¹² el que sobresalió, por avizorar la importancia del elemen-

⁹ Raúl Chanamé: "Revista del Foro", Lima, Enero - Junio, 1992, Año LXXX, N° 1, pp., 301 - 323

¹⁰ Antonio Calero: "Partidos Políticos y Democracia". Barcelona, 1982, pág. 5.

¹¹ Raúl Chanamé, "Apuntes sobre el partido político", Rev. "Diálogo Jurídico". Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, UNMSM, año 1, N° 4, 1982.

¹² Desde el Siglo XVIII existen movimientos políticos, que sin llegar a constituirse en partidos, han sido el preludio de estas organizaciones modernas. El movimiento se garantiza, a diferencia del partido, por, escasa estructuración, vaguedad programática e inexistencia de formalización legal.

to orgánico fue el club de los jacobinos¹³. Esta era la etapa de los proto-partidos o formaciones larvarias que anunciaban a estas nuevas organizaciones.

3.- Evolución

En estos dos últimos siglos los partidos políticos como elemento de análisis han pasado por varias etapas, pues se han manifestado crecientemente dinámicos y en evolución permanente, así desde el club, se pasó al movimiento, de éste al frente, de allí al partido, posteriormente consolidados, dieron origen a coaliciones, alianzas, e inclusive a estructuras supranacionales (Vg.: Las Internacionales de diverso signo Socialista, Liberal, Fascista, Comunista, Social-Cristiana, etc.). El constitucionalista francés George Burdeau, en 1949, los define como instancias programáticas: "Un partido político es toda agrupación de individuos que, pretendiendo los mismos objetivos, se esfuerzan por alcanzarlos, intentando a la vez, conseguir la adhesión del mayor número posible de ciudadanos y conquistar el poder o, por lo menos, influir en sus decisiones". A la idea programática de unidad, Maurece Duveger, antepone una sutil fragmentación en 1951: "Un partido político no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales) ligados por las instituciones coordinadoras"¹⁴.

a. Estado de Partidos

En este siglo diversos politólogos, constitucionalistas y juristas, han buscado una definición teórica que permita comprender sus características al interior del Estado contemporáneo, así el padre de la "Teoría Pura del derecho", Hans Kelsen, lo definía en 1929 como: "La voluntad colectiva, dentro de la inevitable pugna de intereses acreditada por la experiencia, si no ha de ser la expresión unilateral del interés de un grupo, sólo puede consistir en la resultante o transacción de intereses divergentes, y la articulación del pueblo en partidos políticos significa propiamente la creación de condiciones orgánicas que hagan posible aquella transacción, y permita la voluntad colectiva orientarse a una orientación equitativa. Toda vez que la democracia como Estado de partidos insiste en deducir la voluntad colectiva de la voluntad de partidos, puede prescindir de la ficción de una voluntad colectiva "orgánica" y "suprapartidista"¹⁵.

¹³ Raúl Ferrero R.: "Ciencia Política", Ed. Universo S. A., Lima, 1979, pág. 414.

¹⁴ Antonio Calero: *Ibid.* (pág. 15)

¹⁵ *Ibid.* (pág. 27)

b. Sistema de Partidos

En la actualidad como lo señala Mario Fernández Baeza "... los partidos políticos son definidos en el marco del funcionamiento del sistema político. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etc.). Por otra parte la variedad de los sistemas políticos dificultan los paradigmas y las comparaciones, obligando a la utilización de enfoques alternativos para su análisis"¹⁶.

Por ello diversos autores se refieren en un régimen constitucional a un sistema de partidos que está constituida a base de los partidos y fuerzas que compiten de manera democrática para alternarse en el gobierno y en la oposición, bajo acuerdos y reglamentos, para dar estabilidad y permanencia al régimen político. El sistema de partidos puede dividirse: a) Sistema de pluralismo polarizado, b) Sistema de pluralismo moderado, c) Sistema bipartidista, y d) Sistema de partido hegemónico. Un último modelo no alternativo ni competitivo es el de partido único¹⁷.

Como se puede colegirse en un simple recorrido cronológico el concepto mismo de partido político, se ha ido extendiendo del aspecto orgánico, al programático, al institucional y al legal. Abriendo nuevas posibilidades de conceptualización en este corto pero rápido recorrido histórico.

4.- Normalización de los Partidos Políticos

Si bien el constitucionalismo que surge tras las revoluciones liberales en Europa, reconoce el derecho individual a asociarse, esta prerrogativa en un primer momento, se limitó a los derechos económicos, sin extenderse a los derechos políticos la normatividad ha evolucionado en 4 ciclos:

- a) En esta etapa primigenia hubo una manifiesta oposición de legisladores y constituyentes de reconocer la existencia legal de los partidos, bajo el supuesto de estas estructuras perturbaban el desarrollo del consenso y la estabilidad del mismo sistema político, existía una visión pesimista de ellos.

¹⁶ "Diccionario Electoral". Ed. Capel, Costa Rica, 1999 (pág. 528)

¹⁷ Raúl Chanamé Orbe.: "Diccionario de Ciencia Política", 4ª. Edición, Editorial Praxis, Lima, 2002, pág. 389

- b) En una segunda etapa, el concepto genérico de asociación se amplió de manera ambigua y contradictoria, reconociendo implícitamente a los partidos políticos, pero prestándose en algunos casos, por el esquivo marco conceptual, para excluir o prohibir la actividad de algunas de estas agrupaciones.
- c) En una tercera etapa, el surgimiento de sociedades políticas integradas, las experiencias violentas de la entre guerra, la extensión de dinámicas sociedades civiles, la afirmación del sufragio como la expresión de voluntad ciudadana y la disciplina iuspublicista, ha abierto una fase de extendido reconocimiento jurídico de relieve constitucional hacia los partidos políticos. A la vez, se ha tomado conciencia pública, de que los partidos políticos democráticos, son creadores de espacios de consenso al interior del Estado de Derecho.
- d) La última fase que vivimos, surge del reconocimiento de los procedimientos electorales y la actividad de la labor parlamentaria, en donde en su primer momento se valora el papel central de las organizaciones políticas, estableciendo el estado de Partidos dentro del orden constitucional. Empero, también es importante anotar que en algunos casos se han puesto en crisis algunas formaciones políticas afectando sus sistemas partidarios

5.- Derecho Comparado sobre los Partidos Políticos

La historia parece indicar que casi todos los países del mundo, dieron originalmente un tratamiento extra-legal a los partidos y movimientos políticos. Sólo después de la Primera Guerra Mundial cuando renace la sociedad civil, se revalora el Estado de derecho el mundo es recorrido por un extendido movimiento sufragista, los partidos políticos vuelven a ser materia de discusión y reconocimiento legal.

5.1.- Europa

Algunos estudiosos han sostenido que el origen de los partidos políticos se encuentra en Europa, argumentando que los Torys y los Wings representan ese cometido en Inglaterra, otros han sostenido que más propiamente los representan los girondinos y los jacobinos en la Francia revolucionaria. Este debate continúa hasta nuestros días, sin embargo, debemos señalar que es Viejo Continente, donde más se han desarrollado una legislación sobre los partidos políticos en los últimos años.

Tras la Segunda Guerra Mundial, que fue provocada por movimientos y partidos políticos impregnados de fuertes tendencias totalitarias y recusadores abiertos del Estado de derecho, se tomó plena conciencia de la necesidad de legislar sobre las responsabilidades y prerrogativas de esta importante institución de las democracias modernas.

5.1.1 ITALIA

Así el proceso constitucional europeo iniciado tras 1945¹⁸, asume el tema de diversas maneras, el art. 49º de la Constitución Italiana de 1947 señala que "... todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir según el método democrático, a determinar la política nacional". Pero es justamente en Italia donde una fuerte tradición partidaria había hecho aparecer una multitud de organizaciones políticas de variada influencia, donde se daba inicio a la crítica moderna a estas instituciones, siendo su principal impugnador Guiseppe Maranini, quien llamó a los partidos "el tirano sin rostro" de la **partidocracia**¹⁹; a pesar de estas críticas el sistema político italiano se mostró suficientemente sólido para soportar acusaciones, crisis gubernamentales, terrorismo (reacuérdesse el asesinato de Aldo Moro) y la terrible acción de la mafia. Aún, con el reclamo de renovación de sus propias bases, los partidos históricos italianos parecen haber entrado en una fase de reconversión y búsqueda de nuevas fórmulas que fortalezca la participación ciudadana y haga más próxima la representatividad²⁰.

5.1.2 FRANCIA

La Constitución Francesa de 1958 señala en su art. 4º a la letra: "... los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio: Se for-

¹⁸ Véase: Raúl Chanamé Orbe.: "Constituciones europeas de la postguerra", Revista del Foro, año MMIII, N° 1, junio, 2003, pp. 207-224.

¹⁹ Para Pablo Lucas Verdú la partidocracia es "... la degeneración del pluralismo en los momentos crepusculares de la democracia", R. Chanamé: "Diccionario de Derecho Constitucional", Editorial Praxis, Lima, 2000. En tanto, desde otras perspectivas, para Lourde Escaffi: "... el término partidocracia alude a un fenómeno relativamente reciente que se caracteriza por el predominio (de hecho) de los partidos en la conducción del sistema político. Sistema en que el poder se concentra en los partidos" ("Partidos políticos: Instituciones jurídicas y partidocracia", Tesis de Bachiller, Universidad de Lima, 1991, pág. 78). Además sobre el mismo tema puede revisarse Raúl Chanamé: "Partidocracia vs. partidos" en "El Peruano", 21-11-91.

²⁰ Véase el estudio de Giorgio Lombarda: "Corrientes y democracia interna de los partidos políticos" en la Revista de Estudios Políticos, Madrid, N° 27, ma7o-junio 1982 (pág. 7).

man y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia". En 1951 ante una crítica sobre la preeminencia de los partidos, Maurice Duverger sostuvo: "Las protestas clásicas contra la ingerencia de los partidos en la vida pública, contra el dominio de los militantes sobre los diputados, y de los Congresos y los Comités sobre los Parlamentos, ignoran la evolución capital realizada desde hace cincuenta años, que han acentuado el carácter formal de los Gobiernos y los Parlamentos. Antes instrumentos exclusivos de intereses privados, financieros y económicos, unos y otros se han convertido en instrumentos de los partidos entre los cuales los partidos populares ocupan un lugar creciente. Esta transformación constituye un desarrollo de la democracia, y no una regresión".

5.1.3 ALEMANIA

Mención especial dentro de las experiencias europeas merece la Ley fundamental de Alemania, promulgada en Bonn en 1949, que es una de las primeras constituciones en tratar en forma directa el tema de los partidos políticos. El amargo fracaso de la Constitución de Weimar (1919-1933)²¹, hizo meditar prudentemente a los teóricos del Estado de derecho, sobre los mecanismos para hacer que los partidos sean aliados del consenso democrático, antes que sus radicales impugnadores. La Ley fundamental contiene 2 arts. bases, que han inspirado otros modelos de constitucionalización de los partidos políticos, que a la letra establecen:

Art. 21: Los partidos políticos cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su función es libre. Su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben rendir cuentas públicamente del origen y aplicación de sus recursos, así como de su patrimonio"²².

Art. 22: Son anticonstitucionales los partidos que por sus fines, o por la conducta de sus afiliados, tiendan a menoscabar o eliminar el orden fun-

²¹ Véase: Raúl Chanamé Orbe.: "La Constitución de Weimar: Paradigma y revés" en la Revista Bibliotecal, Lima, año 3, Nº 4, marzo 2002, pp. 183-190.

²² Consultando el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, contestó que en la hermenéutica de este artículo no se configuraba ningún monopolio al partido político como formador de la voluntad ciudadana. "Aparte de ellos, también pueden actuar en el proceso de formación de opinión y voluntad agrupaciones gremiales, otros grupos y asociaciones, así como los medios de difusión; pero principalmente es de conservar que está garantizada la presentación a elecciones de candidatos independientes, no pertenecientes a partidos": JURGEN Brenneke: "Constitución y partidos", Bonn, 1987 (pág. 6).

damental democrático de libertad, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania. Sobre la cuestión de la anticonstitucionalidad resuelve el Tribunal Constitucional Federal”²³.

En Alemania también se introdujo dos aspectos que han sido temas medulares en otras legislaciones: la financiación y la rendición de cuentas de los partidos. Este aspecto ha creado auténticas controversias legales. En un primer momento los partidos recibieron contribuciones estatales para sus actividades permanentes, sin embargo esto violaba expresamente el principio de no estatalidad de los partidos. Por sentencia del 19 de julio de 1966 del Tribunal Constitucional Federal, declaró inconstitucional la financiación de todas las actividades de los partidos políticos mediante subvenciones a base de recursos presupuestales, y sólo ha considerado legítima la reposición de los “Costos necesarios de adecuada campaña electoral”²⁴.

Algunas de las controversias sobre el tema de los partidos pasaron a ser consideradas por la ley de partidos políticos del 24 de julio 1967²⁵, que constó de 41 artículos, dividido en 8 capítulos: el capítulo primero trata de la posición jurídico-constitucional y de las tareas de los partidos; el capítulo segundo explica el ordenamiento inferior de los partidos; el capítulo tercero se refiere a la presentación de candidatos; el capítulo cuarto está dedicado a principios básicos y al monto de reposición de costos de campaña electoral; el capítulo quinto se refiere al procedimiento de igualdad de oportunidades.

²³ “De acuerdo a esta disposiciones, en 1952 fue prohibido el partido socialista del Reich, el partido de más extrema derecha de la post guerra. En 1956 fue declarado inconstitucional el Partido Comunista de Alemania (KPD)”. Tomado de “la realidad Alemana”, publicado por Lexikon Institut Bertelsmann, Bonn, 1981. (pág. 117)

²⁴ “Prosiguiendo su Jurisprudencia sobre la financiación de partidos, el Tribunal constitucional federal ha declarado el 9 de marzo de 1976 que es inconstitucional excluir de la reposición de costos de campaña electoral a los candidatos individuales independientes de los partidos, haciendo valer el principio de igualdad de oportunidades de los candidatos”, Jurgen Brenneker “Constitución y partidos”, Bonn, 1987 (pág. 7)

²⁵ Partido Ricketts ha descrito esta compleja génesis legislativa de la siguiente manera: “Tal disposición empezó a prepararse en 1951, el proyecto fue modificado en 1954 por una comisión de 17 profesores que trabajó dos años, se elaboró en 1959 un nuevo texto surgieron alternativas diversas y finalmente, la presión popular obligó a los partidos a autoordenarse”, “Derecho de partidos” en la Rev. Caretas. Lima N° 630, 5 – 01 – 1981. (pág. 67)

El capítulo sexto del deber de rendición d cuentas públicas; el capítulo séptimo regula la prohibición de los partidos anticonstitucionales y el capítulo octavo contiene las disposiciones finales.

Esta ley se ha constituido en un modelo que, primero algunos países europeos y posteriormente, otros países del mundo, buscaron asumir para dar estabilidad a sus regimenes políticos.

5.1.4 PORTUGAL

Los países europeos que vivieron más años de gobiernos autoritarios, tras incorporarse al estado de derecho, tuvieron interés y preocupación por dotar a sus flamantes constituciones de artículos expresos sobre los partidos políticos, como fueron los casos de Grecia, Portugal, y España. La Constitución Portuguesa de 1976, le dedica 22 artículos de los 312 con que cuenta, anotando que:

“La libertad de asociación comprende el derecho de constituir asociaciones y partidos políticos o de participar en ellos y de concurrir democráticamente a través de los mismos a la formación de la voluntad popular y a la organización del poder político”.

La preponderancia dada a los partidos políticos en Portugal, corresponde también a la reacción contra su proscripción por décadas, sin embargo, la propia legislación ha separado muy sutilmente la función de representación temporal y la función de mediación permanente de los partidos de un sistema democrático, reconociendo la titularidad y el ejercicio del poder político²⁶. De la ilegalidad y proscripción anterior, los partidos políticos han pasado a ocupar un lugar preponderante —sino determinante— en la estructuración de sus sistemas políticos y constitucionales, considerados por algunos constitucionalistas como entes auxiliares del estado y por otros como órganos vitales de dichos Estados.

5.1.5 ESPAÑA

En España, la Constitución de 1978 consagró constitucionalmente a los partidos en la vida política del país, así se señala, en el art. 6º “Los parti-

²⁶ Véase “Sistema de partidos y participación política en Portugal” de Luis Felipe Colaco Antunes, en la Revista de Estudios Políticos”, Madrid, N° 27, mayo-junio, 1982 (pp. 113-130).

dos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respecto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos²⁷. Además, en la Ley española de partidos políticos (Ley 54/1978 del 4 de diciembre) se incluye el controvertido tema de la financiación de los partidos políticos bajo las siguientes consideraciones: art. 6º "La administración del estado financiará las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas:

- a. Cada partido recibirá una cantidad fija por escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, así mismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras.
- b. En los Presupuestos Generales del estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior"

Esta norma además se ha visto complementada por la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los partidos políticos (B.O.E 3 de julio).

Estas referencias constitucionales españolas, han recibido múltiples influencias, como puede notarse, especialmente de la Constitución Alemana, francesa e inclusive portuguesa. Es importante esta observación, pues la influencia española²⁸ sobre los constituyentes peruanos de 1978, en este tema es preponderante al redactarse los artículos 68, 69, 70 y 71 de la Carta Magna de 1979.

²⁷ VVV: "Legislación Constitucional Básica, España, editorial Lex Nona, 2000, pág. 23

²⁸ Para mayor información puede revisarse el artículo de Manuel Ramírez: "Los partidos políticos en la Constitución española de 1978" publicado en la "Revista de estudios políticos" (Nueva Época) Madrid, Nº 13, enero-febrero de 1980 (pp. 45-60). Además, De Vega: "Teoría y práctica de los partidos políticos", Madrid, Edicusa, 1977. R. Morodo: "Los partidos políticos en España", Barcelona, 1979, Pablo Lucas Verdú: "Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español", publicado en la "Revista Política Comparada", Nº 2, 1980. Luis Sánchez Agesta: "Sistema Político de la Constitución española de 1978". Madrid. 1980

5.2.- América Latina.

En Latinoamérica, el país que primero prestó atención específicamente al tema, fue México que a través de la ley electoral de 1911, trató específicamente a los partidos políticos como unidades con derechos, una nueva ley del 20 de septiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley del 6 de febrero de 1917²⁹; posteriormente en Argentina, a través del "Gobierno provisional" del general Uriburu, se reglamentará de manera incipiente las actividades de los partidos políticos por medio del decreto ley del 4 de agosto de 1931.

La Constitución cubana del 5 de junio de 1940, abordó el tema con mayor amplitud, señalando normas y procedimientos para su desenvolvimiento público. A pesar que Latinoamérica vivió en los años de la entre guerra una etapa de gobiernos de facto, que decretaron en muchos casos la ilegalización de las actividades políticas, existieron iniciativas aisladas y precursoras por formalizar legalmente las actividades partidarias, así surgieron ejemplos en Guatemala, Panamá, Uruguay (ley N° 7378, de 1934; ley N° 9524, de 1935; ley N° 9831, de 1939) y Brasil (Ley N° 1164 del 24.6.1950).

Un caso que ha tenido un énfasis en lo electoral es la denominada "Ley de Lemas" de Uruguay, -como dice el diplomático uruguayo Miguel Ángel Semino, el verdadero nombre que corresponde es el de "doble voto simultáneo"-, teniendo directa incidencia sobre la configuración del sistema político oriental y sus dos partidos históricos: el Colorado y el Nacional (conocido como Blanco); el último en incorporarse a este sistema, el Frente Amplio, parte de la voluntad concurrente de los partidos que se someten a un mecanismo electoral previo. La Ley de Lemas (el nombre proviene de lema o partido), se construyó entre 1910 y 1925, tomó vigencia legal con las leyes de 1936 y 1939 siendo una contribución importante al sistema electoral, no es en sí una legislación sobre las diversa atribuciones de los partidos políticos. No obstante especialistas como Nohlen y Sartori han prestado atención a este sistema que ha suplido leyes sobre los partidos.

5.2.1 ARGENTINA

En esta primera etapa, merced al desarrollo de su sociedad civil, que trajo consigo el surgimiento de grandes partidos con extendida militancia

²⁹ Jorge Mario García Languardía: "Constitucionalización de los partidos políticos", en el "Diccionario Electoral", editado por CAPEL. Costa Rica. 1989, pág. 158.

política, Argentina fue el primer país de nuestro continente en poseer una ley orgánica sobre los partidos políticos. La Ley de Partidos Políticos (ley N° 16652), promulgada el 11 de enero de 1965, debió superar diversas controversias durante su elaboración legislativa. Debemos señalar, que el proyecto tuvo su origen en el Poder ejecutivo que lo remitió a la Cámara de Diputados, donde luego de enmiendas y añadidos, se elaboró un documento final, que era distinto al proyecto del ejecutivo. La controversia central giró en torno a la “defensa del régimen democrático”. La estructura temática estuvo dividida en nueve títulos, que a continuación indicamos:

- Título I : Principios Generales.
- Título II : De la función y la constitución
- Título III : De la doctrina y organización
- Título IV : Del Funcionamiento de los partidos.
- Título V : De patrimonio del partido
- Título VI : De la caducidad y extinción de los partidos
- Título VII : Del procedimiento partidario ante la justicia electoral
- Título VIII : Disposiciones generales
- Título IX : Disposiciones transitorias³⁰

Sin embargo esta la ley que marco un precedente en Latinoamérica, se vio empañada por la interpretación arbitraria contra una estructura partidaria relevante. En uno de los primeros casos en que debió ser aplicada la ley, ésta se uso para denegar los derechos legales a una del las agrupaciones más sólidas de este país. La Cámara Nacional Electoral denegó el otorgamiento de la personería al partido Justicialista, “... invocando los artículos 1°, 3° inc. B. 22, 23 y 64 inc. C, y formulando el siguiente considerando: “Que una confrontación de la realidad del denominado Partido Justicialista en formación – realidad dada por actuación exterior, conducta de sus dirigentes y promotores y experiencias anteriores en ejercicio del poder público por la misma fuerza política aunque con nombre diverso pero cuya solidaridad se proclama urbi et orbi- llevan a la convicción que la agrupación actora ni es democrática y republicana de gobierno de nuestra organización institucional. Revocando dicho fallo por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (15 de noviembre de

³⁰ Mario Justo López: “Introducción a los estudios políticos”. Tomo II. Editorial Kapelusz. Buenos Aires. 1971 (pág. 503)

1965), sin que ésta última llegara a considerar la cuestión de fondo, y vuelto los autos a la Cámara Nacional Electoral para dictar nueva sentencia, fue denegada por segunda vez la personería del Partido Justicialista (13 de mayo de 1965). Corrió entonces el rumor del que el Poder ejecutivo iba a reglamentar la Ley 16652, pero el movimiento del 28 de junio de 1966, terminó con los rumores y los partidos políticos³¹.

Finalmente los argentinos en 1994, tras amargas experiencias políticas, llegaron a consensos para dar un tratamiento constitucional al partido como pieza fundamental del sistema democrático.

**Constitución Nacional Argentina Reformada (1994):
Art.38**

“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos políticos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios”.

La Carta Magna de la República de Argentina, después de la Reforma Constitucional, constitucionaliza a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, es decir, personas jurídicas fundamentales y necesarias para el funcionamiento de la democracia³².

³¹ *Ibíd.*: (pág. 504)

³² La Corte Suprema Argentina ha fundamentado en las siguientes términos a los partidos políticos: “Que resulta necesario tener en cuenta que los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes”.

<http://www.ciudadpolítica.com/modules/news/article.php?storyid=208>

5.2.2 ECUADOR

Un caso de vanguardia en esta nueva visión de los partidos políticos lo constituyó sin duda la Ley de Partidos Políticos del Ecuador (N° 2262) que, dada por la Junta militar de gobierno de 1978 incorpora muchos elementos novedosos y consensuales para su legalización.

A su **artículo 3°** señala:

“Los partidos políticos son organizaciones políticas doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado”.

“Por mandato de la Constitución, constituye un elemento fundamental del sistema democrático; expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la actividad participativa cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán los mejores hombres para el ejercicio del gobierno”.

Esta Ley compuesta de 69 arts., han sabido combinar diversas experiencias y salvar la rigidez de otras legislaciones que han creado reñidas controversias, así por ejemplo en el tema de las relaciones supranacionales ha buscado ser una mixtura que no reprima lo ideológico sino únicamente la subordinación ilegítima, art. 6°: “Los partidos políticos no subordinarán su acción a las disposiciones de organizaciones de estados extranjeros. Esta prohibición no impide que los partidos integren organizaciones internacionales, participen en sus reuniones y suscriban declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado ecuatoriano o promuevan el derrocamiento del legítimamente constituido”.

También se garantiza el afiliarse o deshabilitarse libremente, reprimiendo la corrupción en esta práctica, la parte final del art. 7° señala: “Se prohíbe más de una afiliación. La nueva afiliación implica la renuncia a la anterior. Quien conste afiliado a más de un partido político será reprimido con la pérdida de los derechos de ciudadano por un año”. Se admite la disidencia, más no el oportunismo o tranfuguismo.

Originalmente la Ley de Partidos Políticos del Ecuador, garantizaba la financiación de aquellos partidos que hayan obtenido cuando menos el 5% de los votos válidos, en consonancia con otras experiencias europeas, sin embargo, esta disposición fue sustituida (28.02.78), en la modificación se requiere cuando menos “el 10 % de los votos”, esta vez en general.

La legislación ecuatoriana es integral, pues cuenta también con un Reglamento de la Ley de Partidos Políticos (N° 2423-A), elaborado por el Tribunal Supremo Electoral, como mecanismo de transición entre el desconocimiento legal de los partidos y su formalización institucional. El reglamento precisa o extiende los mecanismos de aplicación de la ley de partidos.

5.2.3 CHILE

En Chile, el paso del autoritarismo a la democracia, tuvo la virtud de traer el tema partidario al debate nacional, así la propia Constitución sureña de 1980 exigiría de los partidos políticos en art. 19 N°. 13 inc 5, una "... efectiva democracia interna", es decir que se manifieste en los hechos, más allá de las proclamas y consignas públicas. Este texto estaba en correspondencia con la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP) de Chile del 11 de marzo de 1987, que se propone explícitamente, regular jurídicamente la organización interna y el financiamiento de las entidades partidarias, evitando influencias ilícitas en el sistema político. El artículo primero de la LOCPD dice lo siguiente:

"Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formados por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional".

Sobre el mandato partidario se pone límites en los siguientes casos, art. 21: "Los partidos políticos no podrán dar órdenes ni exigir cumplimiento de los deberes que como afiliados correspondan al Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Embajadores, Intendentes, Gobernadores, alcaldes, miembros de los consejos Regionales de desarrollo y de los Consejos de desarrollo comunal, y a los funcionarios de servicios públicos que sean de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Esta limitación, que operará y cesará de pleno derecho, durará mientras las personas señaladas se encuentren en ejercicio de sus funciones". La militancia se subordina al Estado Constitucional.

Además de normar la estructura dirigencial en la cual se debe incorporar la opinión de las bases regionales; y, según el art. 28° de la LOCPD un

Tribunal supremo de cada partido como instancia judicial máxima del partido, habiendo ya actuado en varias controversias internas. Existen algunos artículos de esta ley que han sido cuestionados como el de la disolución de los partidos políticos, como el inc. 2º por no haber alcanzado el 5% de los sufragios válidamente emitidos. No obstante los reparos, la LOCPP es un instrumento legal que ha servido como base para el retorno a la constitucionalidad en el país sureño.

5.2.4 BRASIL

La Constitución de Brasil de 1988, dedica por primera vez un capítulo (el V) a los partidos políticos, así su artículo 17 señala:

“Es libre la creación de los partidos políticos, siempre que resguarden la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluralismo, los derechos fundamentales de la persona humana...”.

5.2.5 COLOMBIA

Uno de los documentos constitucionales más importantes en este proceso de legislación partidaria es la Constitución Colombiana de 1991. En primer lugar no restringe la actividad política sólo al partido sino también la extiende a los movimientos políticos y la amplía igualmente a las organizaciones sociales, partiendo que la primera consideración para la actividad política es la garantía a la acción de cualquier ciudadano u organización primaria, Art. 107:

“Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También regarantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos”.

Esta disposición se distingue de otras legislaciones excluyentes, que reconocen el origen partidario como un hecho y concluido, sin admitir que el proceso de constituir partido, muchas veces, un proceso en construcción de una organización cuyo origen está en un movimiento político previo. Históricamente en Latinoamérica los movimientos políticos han jugado un rol precedente de los partidos políticos. El Diccionario electoral señala que una “... característica-función de los movimientos políticos en su carácter intermedio entre los grupos sociales (o de presión) y los partidos políticos. Muchos movimientos son la expresión política de

sectores sociales sin representación política formal³³. Al menos, la experiencia latinoamericana muestra que la expresión partido, no engloba la totalidad de manifestaciones y acuerdos que expresan los ciudadanos para su ejercicio político.

En este espíritu el art. 108 sobre la participación electoral, en su parte final señala algunas ideas no contenidas en otras experiencias, dejando en libertad a los promotores políticos la organización interna, lo que constituye en otras experiencias un pre-requisito en la estructuración democrática como condición para su reconocimiento. Asumiendo que los movimientos deben cumplir ciclos de acumulación cívica para ejercer la amplitud democrática en su interior, art. 108: "En ningún caso podrá la ley imponer normas de organización interna a los partidos y movimientos políticos, ni exigir afiliación a ellos para participar en las elecciones".

- a) "Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán sin requisito alguno inscribir candidatos".
- b) "Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos".
- c) "La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de la inscripción".

Lo novedoso del caso colombiano es su voluntad de incorporar a su estructura legal a varios partidos y movimientos que por décadas se mantuvieron excluidos del sistema político, generando un clima de violencia y disenso permanente. Dando la Constitución, la máxima elasticidad para evitar la marginalidad de las minorías beligerantes de su vida política.

En latinoamérica el ciclo de retorno a la constitucionalidad, que se inicia a fines de los años 70 del siglo pasado, fue un acicate para restituir y legalizar la actividad partidaria de gran parte de la región y devolver el protagonismo democrático a estas entidades.

Sobre el financiamiento la ley podrá limitar el monto de gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales.

³³ Diccionario electoral. Ed. CAPEL. San José. Costa Rica. 1989 (pág. 483).

Los partidos, movimientos y candidatos deben rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

Desde finales de la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa, Colombia ha sufrido una gran transformación en lo que ha los partidos políticos se refiere; el bipartidismo ha quedado a un lado y las nuevas fuerzas políticas llamadas "independientes" han capturado al electorado, haciendo rediseñar a los partidos tradicionales sus formas de captación de votos y de representación.

5.2.6 COSTA RICA

Artículo 98.

Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

5.2.7 MÉXICO

Artículo 41

La renovación de los poderes: legislativo y ejecutivo se realizara mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la

integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

5.2.8 NICARAGUA

Artículo 55

Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a un partido político, con el fin de participar, ejercer y optar al poder.

5.2.9 PANAMÁ

Artículo 132

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley.

La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para la subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos, según la votación favorable al partido.

5.2.10 PARAGUAY

Artículo 124

DE LA NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos

Artículo 125

DE LA LIBERTAD DE ORGANIZACIÓN EN PARTIDOS O EN MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional. La Ley reglamentará la Constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos.

Solo se podrá cancelar la personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos en virtud de sentencia judicial.

5.2.11 REPÚBLICA DOMINICANA

Artículo 67

Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución.

5.2.12 BOLIVIA

La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones. Las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personería reconocida, pueden formar parte de dichos frentes o coaliciones de partidos y presentar sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, Diputados y Concejales.

Los partidos políticos se registran y hacen reconocer su personería por la Corte Nacional Electoral.

5.2.13 VENEZUELA

Según la Constitución bolivariana de 1999, todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

La ley regulará lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas.

Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas.

El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector político³⁴.

5.3 Estados Unidos de Norteamérica

En los albores de la conformación de su moderna unidad estatal, el propio Georges Washington en su famoso *Farewell Address* (Discurso de despedida), señalaba sus temores a la partición de la joven nación por diferencias políticas: "Cuando se piensa en lo que podría destruir nuestra unión, no se puede olvidar ni estar gravemente preocupados por los inconvenientes que produce la división geográfica de los partidos del norte y del sur, del Atlántico y del Oeste. División que, con ocasión de la designación del mandatario, puede dar lugar a que se produzca una verdadera divergencia de interés de carácter localista"

No obstante, el sistema político norteamericano, logró crear una sólida tradición partidaria, desde 1790 hasta 1824 sobresalieron los Federalistas y los Demócratas-Republicanos, desde 1824 se hizo patente el predominio de los Demócratas-Republicanos, quienes empezaron a manifestarse en 2 facciones divididas en posiciones regionales y económicas, la guerra civil concluyó por crear un Partido Republicano y un Partido Demócrata con metas programáticas y culturales extendidas en la sociedad. Si la guerra civil, había estado revestida de reivindicaciones políticas, su motivo central fue la necesidad económica de expandir el mercado, por ello la influencia económica ha sido un aspecto central en la política partidista norteamericana.

En materia legal, una de las preocupaciones centrales ha sido independizar las manifestaciones políticas de la influencia económica, así se calcula que la campaña de Lincoln en 1860 costó 100,000 dólares, la de J.F. Kennedy cerca de 9,7 millones de dólares y la de G. Bush (padre) 46,1

³⁴ <http://www.cajpe.org.pe/demofl.htm>

millones de dólares³⁵. Creció la preocupación mucho más aún, cuando ésta tuvo momentos de presión monopolística o corrupta. "A principio de siglo XX, la preocupación por la influencia de sociedades comerciales en el proceso federal llevó a la adopción de una serie de reglamentaciones sobre el financiamiento de campañas. La primera prohibición federal de contribuciones de corporaciones se promulgó en 1907; cuarenta años más tarde esta prohibición se extendió en forma permanente a los sindicatos laborales. La primera ley federal sobre divulgación de fondos de campaña se aprobó en 1910. En 1911 dicha ley fue enmendada para exigir declaraciones financieras de elecciones primarias, de convenciones y preelecciones de todos los cargos federales, y para limitar las cantidades que pueden gastar los candidatos de las Cámaras de Representantes del senado. Con todo, una decisión judicial posterior limitó drásticamente el impacto de esta ley"³⁶.

En 1925 la ley Federal sobre prácticas corruptas codificó y revisó la legislación federal sobre la financiación de campañas³⁷, aunque no se alteró en forma sustancial hasta la ley Hacht dada 1940, que pretendía restringir la influencia económica sobre la actividad partidaria.

La Constitución norteamericana 1787 desconoció al partido, empero, no puso obstáculo para su desenvolvimiento, la gran mayoría de la sociedad norteamericana ha querido hallar en la estabilidad de su sistema político un grado de consenso implícito, sin necesidad de leyes orgánicas o especiales, salvo en las referentes a la parte de financiación. Sin embargo debemos señalar que habiendo unanimidad en que a nivel de toda la nación no es necesaria ninguna ley sobre partidos, esto no ha negado, que cada Estado Federal, pueda asumir legislaciones al respecto, destacan como antecedentes de normatividad sobre actividades partidarias las legislaciones de Wisconsin y California.

³⁵ Herbert E. Alexander: "Financiamiento de la Campañas presidenciales estadounidenses". USIS (03.04.92)

³⁶ Ibid.

³⁷ Por esta época el gángster Al Capone "... llegó a corromper a las autoridades de Chicago, hasta el punto de conseguir ser elegido alcalde de dicha ciudad, su secuaz Big hill Thomson, manejado como hombre de paja. Un 80 % de los magistrados y jueces estaban sobornados por él y más de 6,000 funcionarios cobraban de las nominas secretas de Scafarse". Figuras del siglo XX. "Almanaque de Selecciones". Nueva Cork. 1971 (pág. 235)

6.- Los Partidos Políticos en el Perú

6.1- Origen

Desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución de 1920, diez cartas en total, el tema partidario fue desconocido en algunos casos y obviado en otros³⁸. Es necesario tener en cuenta que los primeros movimientos organizados, que nacieron con el propósito de participación política fueron la “Sociedad, Fraternidad, Igualdad y Unión” de Benito Laso en 1848³⁹; posteriormente surge el Club Progresista, bajo el liderazgo del caudillo Domingo Elías, que en 1851 proclamó su voluntad de participar activamente en la vida política, levantando radicales propuestas liberales⁴⁰. Algunos estudiosos han calificado esta etapa como la de los “proto-partidos”, pues se encontraban en una fase larvaria y sin mayores referencias orgánicas que acompañarán este proceso.

Años después surgiría la “Sociedad Independencia Electoral” que, en 1872 bajo la dirección de Manuel Pardo, dará origen al primer partido político de nuestra historia: el Partido Civil⁴¹, que se adecua al concepto moderno del partido político al dotarse de una estructura directiva, un programa político, finanzas, adherentes y electores, que realizaron los primeros actos públicos en Lima del siglo XIX.

Posteriormente surgiría el Partido Demócrata de Nicolás de Piérola, el Partido Constitucional de Andrés A. Cáceres y la Unión Nacional de Manuel Gonzáles Prada, constituyendo un sistema plural de partidos políticos⁴².

³⁸ Véase: Raúl Chanamé Orbe.: “Historia de las Constituciones (1812-1993) en “La Constitución actual”, 4ª edición, Gráfica Horizonte, 2003, pp. 11 – 79.

³⁹ Véase reseña de Benito Laso (1783-1862) en el libro: “Las ideas y los hombres”, Editorial San Marcos, 2002, pp. 98-99.

⁴⁰ Esta etapa ha sido estudiada de manera cercana y apasionada por Santiago Távara y Andrade en su “Historia de los partidos políticos”

⁴¹ Sobre el Partido Civil existe un destacado estudio de Alejandro Revoredo: “Apuntes de historia, política y financiera”. T.II. Lima, 1974; y la tesis de Carlos Salazar Romero: “La acción del Partido Civil en el Perú”. PUCP. Lima 1935.

⁴² Sobre esta etapa existen dos tesis que merecen ser revisadas, la de José Santos Chichizola: “Los partidos políticos”. Facultad de Derecho UNMSM y la tesis de Alfonso Benavides Correa: “Los partidos políticos del Perú”. I y II tomo. UNMSM. 1947.

El surgimiento de los partidos cambió la dinámica política, generó competencia electoral, procesos electorales y necesidad de normas, reglamentos y leyes que garanticen la competencia entre estas opciones diferentes⁴³.

6.1.1 FORMALIZACIÓN LEGAL

Una visión sistemática puede dividir a los partidos políticos peruanos en 4 etapas de desarrollo, una primera de individualismo (caudillos), que tras candidatos carismáticos organizaban facciones políticas; una segunda del surgimiento de clubes electorales que se transformaron en partidos electorales; y una tercera con el surgimiento de partidos de masas bajo un fuerte influjo ideológico y una cuarta etapa donde se producirá una renovación partidaria y el surgimiento expectante de movimientos no orgánicos, al lado de instituciones partidarias establecidas. Pero no necesariamente esta evolución coincide con el ciclo de formalización legal.

i. PRIMERA ETAPA

Jorge Basadre en su ensayo "Elecciones y centralismo en el Perú" (1960), considera que con el ensanchamiento del universo de electores, la necesidad de la intermediación partidaria y los límites de la Constitución de 1860, que por obvias razones cronológicas desconocía a los partidos nacidos posteriormente, se empezó a considerar la incidencia indirecta de los partidos a través de las leyes electorales, de 1861, 1892 y 1896, esta última señalaba que la Junta Electoral estaba compuesta por nueve miembros: dos de la Cámara de Senadores, dos de la Cámara de Diputados, cuatro designados por el poder Judicial y uno por el Poder Ejecutivo. En esta instancia, en forma tímida, se reconocía el derecho a intervenir de los partidos políticos: "Cada uno de los partidos políticos tenía derecho a designar un adjunto con voz y voto para asistir a las deliberaciones de esta entidad" (Basadre, *Ibid*: 54). La ley N° 861 del 25 de noviembre de 1908, mantuvo una prerrogativa, empero eliminó la participación del Poder judicial e hizo que el Parlamento completara los miembros.

Este sistema rigió por algunos años, hasta que se produjo la crisis del civilismo (1914-1919), el surgimiento de nuevas estructuras partidarias y

⁴³ Para mayor información sobre este tema puede revisarse nuestro trabajo: "Bosquejo histórico del sufragio en el Perú". Revista del Foro del Colegio de Abogados de Lima, año LXXXVII, 1999, N° 1, pp. 18-26.

el fin de un sistema partidario tradicional, que provocó el nacimiento de movimientos y partidos de masas de fuerte influjo ideológico. También se vivió una etapa de corrupción partidaria entre 1920 y 1930, propiciada por el partido de gobierno (Partido Democrático Reformista) que acabó con el derrocamiento y descrédito del presidente Leguía⁴⁴.

ii. SEGUNDA ETAPA

Nuevamente se vivió la efervescencia de un ciclo de partidos políticos, entre los que destacarán el PAP, la UR, el PS, el PC y el Partido Republicano⁴⁵.

Se busca la salida por el lado electoral, así en el Estatuto Electoral de 1931, por primera vez se reconoce la participación de los partidos políticos como base de la pluralidad del sistema, señalando que para admitirlos en el Registro Electoral el partido previamente debía cumplir con la inscripción de sus personeros y candidatos, probando su "autenticidad".

La contienda electoral de 1931 hizo surgir un auténtico sistema de partidos políticos, estructurado nivel nacional, con programas definidos y con liderazgos- en la terminología weberiana- carismáticos. La confrontación llegó a extremos, lo que dio paso a un ciclo de violencia política que puso en cuestión el incipiente sistema de partidos.

El Congreso Constituyente de 1931-33, dentro de toda su estructura de títulos no reconoció positivamente a los partidos políticos, siguiendo la tradición del constitucionalismo de su época, reacuérdese que ni la Constitución de Querétano ni la Constitución de Weimar los reconocía como instituciones del orden republicano, más bien el polémico art. 53, señalaba una visión negativa ante alternativas ideológicas contestatarias:

⁴⁴ Esta etapa ha sido estudiada de manera sistemática por Torres Suasnabara: "Estructura del poder económico y sistema político en el Perú (1900-1925)". Tesis UNMSM. 1974 y Cecilia Israel La Rosa "Partidos políticos y conflictos políticos a principios de siglo". Tesis PUCP. 1980.

⁴⁵ Esta etapa ha sido estudiada por Oscar Panty Neyra "Tendencias y partidos políticos en el Perú" Ed. Sajor. Tacna 1966 y Álvaro Rojas Samanéz: "Los partidos y los políticos en el Perú". Lima. 1991.

"El estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función pública"⁴⁶.

Este sería un antecedente represivo que, como lo señala el constitucionalista García Languardía, se convertiría en una tendencia de varias legislaciones latinoamericanas⁴⁷.

Todo parece indicar que el conjunto de los países del mundo, dieron originalmente un tratamiento extra-legal a los partidos y movimientos políticos. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se vive un clima de distensión y se buscan soluciones compartidas y solidarias, reaparece un vivo interés por la institucionalización de los partidos políticos.

Años de proscripción, enfrentamientos y exclusiones, llegaron a mediados de los años 40 del siglo XX, a una visión más amplia de los problemas

⁴⁶ En este punto tuvo una destacada participación Víctor Andrés Belaúnde, quien se opuso de manera principista a este anteproyecto de artículo, sosteniendo en la sesión del 22 de septiembre de 1932: "El artículo propuesto no solo me parece opuesto a todos los principios de derecho público sino que viene a contrariar arraigadas y profundas convicciones mías. Cuando se discute el anteproyecto, discusión que no me cansaré de repetir en la cámara- fue meditada y absolutamente imparcial, extraña por completo a los intereses políticos, incluimos un artículo en el capítulo de los funcionarios públicos que dicen a la letra... "Los empleados públicos no podrán tomar parte activa en la propaganda partidista o electoral". Este ha sido el criterio de la Comisión. Si se agrega este enunciado a la libertad de creencias y de conciencia puede decirse que todo ideario tiene que ser respetado y que no cabe establecer ninguna diferenciación respecto de los partidos políticos, tenga o no organización internacional" V. A. Belaúnde, rechazó este mandato constitucional sosteniendo: "Recordemos que casi todos los movimientos de progreso han sido de carácter internacional. Los partidos liberales de los diferentes pueblos de América se consideran como una identidad solidaria que se extendía por todo el continente. La organización internacional no puede decirse que sea característica de un partido de extrema izquierda, ha sido una organización que ha correspondido a muchos partidos de centro o simplemente de una política reformista... Yo soy enemigo que se hagan esas declaraciones verbales". Víctor Andrés Belaúnde: "Obras Completas", T. IV. "El debate Constitucional". Lima, 1987, (pp.347, 348 y 350).

⁴⁷ Por ejemplo la Constitución Nicaragüense de 1939 también prohíbe en su artículo 50 la existencia de partidos "... organización internacional". Contemporáneamente la ley de Partidos Políticos del Ecuador de 1978, asumió este tema en su artículo 6°, dándole inteligente resolución: "Los partidos no subordinan su acción a las disposiciones de organizaciones de estados extranjeros. Esta prohibición no impide que los partidos integren organizaciones internacionales, participen en sus reuniones y suscriban declaraciones, siempre que no alienen contra la soberanía e independencia del Estado ecuatoriano o promueva el derrocamiento de gobiernos legítimamente constituidos".

políticos nacionales. Con el proceso de urbanización y el surgimiento de dinámicos segmentos técnicos y profesionales en las provincias, se crearon las bases de una tercera oleada de partidos políticos que surgieron para competir con las instituciones creadas en los años 20-30. Sin embargo, este ciclo de estabilidad democrática no logró consolidarse, por la permanente ruptura del orden constitucional y la beligerancia de algunas de las instituciones partidarias surgidas en estos mismos años.

iii. TERCERA ETAPA

El proceso de retorno a la legalidad que apertura la Asamblea Constituyente de 1978, fue el espacio que revitalizó a los partidos políticos y los puso al frente de la necesidad de legalizarlos. Concurrieron a estas elecciones más de doce agrupaciones políticas, obteniendo representación diez de estas asociaciones⁴⁸.

El tránsito del gobierno de facto al gobierno de jure fue un proceso complejo, que estuvo acompañada por la prudencia que mostraron los partidos para facilitar un recambio ordenado a la legalidad. Nuestro sistema partidario se ha caracterizado por su pluralismo polarizado⁴⁹. A finales de los años 70, ya era evidente que los peruanos necesitábamos incorporar de pleno derecho a los partidos políticos a la vida institucional, por ello se dedicaron cuatro artículos en la Constitución Política de 1979, que debían ser completadas por la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

6.1.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Por primera vez en 1979 el Perú incorporó a su ordenamiento constitucional al partido político, los arts. 68, 69, 70 y 71 de manera expresa le reconocen capacidad institucional para apoyar, preservar y desarrollar el sistema democrático.

Desde el inicio del régimen constitucional en 1980, se acometió entre los mismos representantes la necesidad de dotarse de una Ley de Partidos

⁴⁸ Téngase en cuenta que Acción Popular no participó y algunos grupos de izquierda, que posteriormente participarían, se negaron expresamente a concurrir a dichas elecciones.

⁴⁹ En la elecciones presidenciales de 1931 se presentaron cuatro agrupaciones políticas; en 1939: 2; en 1945: 2 frentes; 1956: 3 movimientos y en 1963: 4 partidos. Hasta 1978, en que el sistema se extendió con la presentación de 12 agrupaciones; en 1980: 15; 1985: 9, destacando la pluralidad partidaria con hegemonías pasajeras.

Políticos, el entonces diputado Jorge Díaz León hizo llegar un proyecto, N° 119, en la segunda Legislatura Ordinaria de 1982 (1.4.83), suscitando iniciales controversias, lamentablemente el proyecto no fue ampliamente difundido y discutido; empero, este espíritu motivo que el parlamentario Héctor Vargas Haya en 1983 presentara un ante proyecto a su Cámara titulado "Ley General de Partidos Políticos", sin recibir aprobación.

a. PROYECTO DE LEY DÍAZ LEÓN.

El primer proyecto contaba con 42 art. Tenía una imprecisa introducción, anotando que los partidos "... constituyen los instrumentos fundamentales que hacen posible la expresión de la voluntad popular". Este proyecto posee algunos puntos particulares en la caracterización de los partidos, así el art. 4 expresaba: "La creación o fundación de los partidos políticos es libre y el funcionamiento de los mismos es autónomo, dentro del respeto a las normas constitucionales y el ordenamiento jurídico nacional".

De igual manera, establece que los partidos políticos tienen las características de personas jurídicas de derecho privado. Y sobre los derechos de los afiliados, el art. 28 señala la forma de concesión que "los partidos políticos están obligados a permitir y propugnar la participación de sus afiliados (4 art.), están planteados diversos temas desde la estabilidad laboral hasta la financiación, si expresar taxativamente las posibilidades democráticas el desarrollo del militante al interior de la organización.

Se expresa claramente que debe estar prohibida la política en los colegios, con el fin de no incluir en las disputas partidarias a los menores de edad. También se señala que se anula el registro como partido político cuando se obtiene menos de 2 % de los votos válidos de la última elección. Sin embargo, este proyecto recibió poca difusión y la opinión pública concentró su atención en otras leyes orgánicas, sin prestar la debida atención a este proyecto precursor en nuestro país.

b. PROYECTO DE LEY VARGAS HAYA

El denominado proyecto Vargas Haya, presentado en 1983, contiene algunos puntos originales y otros contradictorios, en la introducción se señala que son entidades "sui-generis con personería jurídica de derecho público" y "No requiere autorización para organizarse". Pero además siguiendo una tradición pública se pide que estén exceptuadas de pago

de impuesto. Además se incluye un párrafo de integración libre: "Deben pues, desaparecer los Clubs (sic) electorales, pequeñas reuniones de personas que poco entienden de política como ciencia del estado y se agrupan en torno de algún personaje provisto de caudales...", de gaseosa interpretación que se presta a lecturas subjetivas.

El proyecto señala mecanismos para las deliberaciones y acuerdos internos, para la selección de candidatos, recomendando expresamente la celebración de comicios internos, señalados como las "Primarias", en donde se debe legalizar la participación como instancia al Jurado Nacional de Elecciones.

Además se incluye que debe dejarse participar en las actividades de los partidos políticos a los menores de 18 años, siempre que cuenten con la autorización de sus padres.

Se necesita un mínimo de 5% de los votos válidos para mantener el registro electoral similar al umbral pectoral alemán. Reconoce la rendición de cuentas, empero sólo ante el Parlamento, lo cual puede limitar lo público de cualquier cuestionamiento a la gestión económica de los partidos representados en la Legislación.

c. PROYECTOS MULTIPARTIDARIOS

Posteriormente, vendrían varios proyectos: En mayo del año 1990 por el partido Aprista a través de Joffré Fernández, Héctor Vargas Haya y Moisés Tambini del Valle, por el partido Acción Popular a través de Javier Alva Orlandini, y también uno, presentado por Alberto Borea Odría; en 1991 fueron presentados proyectos sustitutorios por la Comisión de Constitución del Senado, firmado por Luis Alberto Sánchez, Manuel Ulloa Elías, Luis Bustamante Belaúnde, Alberto Borea y Enrique Bernalles Ballesteros; igualmente ese mismo año, la Comisión de Justicia del Senado presentó un proyecto sustitutorio multipartidario firmado por Raúl Ferrero Costa, Javier Alva Orlandini, Jorge del Prado, Felipe Osterling y Javier Valle Riestra.

En la última legislatura la Cámara de Senadores aprobó el proyecto Ley de Partidos Políticos de 53 artículos, que fue remitido a la Cámara de Diputados para su revisión, produciéndose posteriormente la disolución

del Congreso. De este original documento podemos extraer cuatro puntos centrales:

1. Reconocimiento de la democracia interna para la elección de dirigentes, candidatos electorales y decisiones trascendentales. Empero, dejando cierta ambigüedad ante la organización interna (Cáp. IV: art. 20).
2. La intervención de un Comité Arbitral, que de solución a los conflictos internos, este comité debe ser creado al interior del partido, estando al margen de la dirección partidaria para evitar la influencia de éstos en sus laudos.
3. Hay un interés creemos a veces exagerando, por definir quiénes pueden ser considerados partidos políticos, siendo, lo más importante el respaldo ciudadano con que cuenten y su respeto a la constitucionalidad democrática, lo demás podría convertirse en un bloqueador de movimientos democráticos alternativos⁵⁰, que periódicamente ocurren en los sistemas políticos con aliento a la participación.
4. Finalmente, se centra la preocupación en la financiación de los partidos, poniendo énfasis en esta etapa en el autosostenimiento partidario, como medio para evitar que entidades ajenas corrompan sus decisiones públicas.

Posteriormente, el año 1993 fueron presentados dos proyectos de ley sobre partidos, uno por la ex Congresista Lourdes Flores Nano y otro por José Barba Caballero; el año 1994 presentaron un proyecto conjunto Carlos Ferrero Costa, César Fernández Arce y Ricardo Marcenaro, otro propuesto por Oswaldo Sandoval y uno adicional por Julio Castro Gómez; tiempo después, en junio de 1996, Henry Pease García presentó uno y el año 1997 a nombre de Unión por el Perú, fue presentado un proyecto de ley a través de Carlos Chipoco, y otro propuesto por la Alianza Nueva Mayoría – Cambio 90; finalmente el año 2000 fue propuesto por la alianza parlamentaria UPP – AP suscrito por Henry Pease García, Valentín Paniagua Corazao, Pedro Morales, Gloria Helfer y Daniel Estrada, sin que tampoco se llegue a concretar aprobación de la ley sobre la materia.

⁵⁰ Existe un sobresaliente ensayo sobre este tema de Claus Offe: "Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales", Editorial Sistema. Madrid. 1988.

7. La Ley N° 28094

La Constitución peruana de 1993 establece un numeral expreso sobre las organizaciones políticas, artículo 35: "Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley"⁵¹.

Esta es la Ley 28094 no puede contradecir en ningún caso esta norma constitucional, al no dar monopolio a ninguna forma de organización política. Prosigue el artículo: "Todos los organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede privacidad jurídica".

Las organizaciones políticas existen más allá del Estado, sólo este interviene para darle reconocimiento legal: "La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral". Por tanto la ley debe proteger la democracia interna y también, se establece un primer subsidio indirecto del Estado.

a. Fines y Objetivos

La Ley 28094 considera que los partidos políticos, tienen como fin y objetivo según el artículo 2°, asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, contribuir a preservar la paz, el sistema democrático, la libertad y la vigencia de los derechos humanos, en sus planes formular propuestas para el desarrollo nacional, contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, participar en procesos electorales, y contribuir a la gobernabilidad.

Los partidos políticos se inscriben en el registro de organizaciones políticas, que está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, es de carácter público y está abierto permanentemente, excepto 6 meses antes y 3 meses después de cualquier proceso electoral. Considera como requisitos:

⁵¹ En concordancia con el art. 2 inc. 17 de la Constitución: "Toda persona tiene derecho: A participar, en forma individual y asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen conforme a ley, los derechos de elección o revocatoria de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum".

El Acta de Fundación, Relación de Adherentes en número no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, Estatuto del Partido, designación de Personeros Legales, entre otros. Los partidos políticos cuentan con un plazo de 1 año, contando a partir de la adquisición de formularios, para la recolección de firmas adherentes y la presentación de la solicitud de inscripción el J.N.E (art. 6°).

Cancelación de la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas: De oficio o a pedido de personeros se cancela la inscripción de un partido político, ya sea porque no ha alcanzado el 5% de la totalidad de sufragios emitidos en una elección general, previo acuerdo de su disolución por fusión con otros partidos, por decisión de la autoridad judicial competente (art. 13). También los partidos políticos pueden ser declarados ilegales por conducta antidemocrática por la Corte Suprema de Justicia de la República, de acuerdo a lo estipulado en la Ley (art. 14), este es uno de los puntos controvertidos por la tradicional manipulación política de las instancias judiciales a favor del poder de turno.

b. Constitución y Reconocimiento de los Movimientos y Organizaciones Políticas

En este punto hay una contradicción con el art. 35 de la Constitución, basada en meros prejuicios políticos, que buscan minimizar la relevancia adquirida por los movimientos políticos⁵², limitando su activismo solo a espacios regionales o locales, queriendo así disminuir su importancia nacional. A dicho bien German Bidart Campos: "Lo cierto —sí— es que los partidos, al monopolizar a menudo los actos electorales, se erigen en protagonistas exclusivos o preponderantes de la contienda electoral y de la disputa política tramada en su alrededor, dejando en la penumbra a otros factores y fuerzas de la sociedad"⁵³.

⁵² Como: Obras, fundado en 1989; Cambio 90 (C90), fundado en 1990; Confluencia Socialista, fundado 1991; Fuerza Democrática, fundado 1998; Izquierda Socialista, fundado 1990; Nueva Mayoría, fundado 1992; Perú Posible (PP), fundado 1995; Proyecto País, fundado 1998; Renovación, fundado 1992; Solidaridad Nacional (SN), fundado 1999; Solución Popular; Somos Perú, fundado 1997; Unidad Nacional, fundado 2000; Unión por el Perú, fundado 1995; Vamos Vecino, fundado 1998, Renacimiento Andino, 1999, entre muchos otros.

⁵³ Bidart Campos, Germán: "Lecciones Elementales de Política", Universidad Peruana Los Andes, 2002, pág. 398.

La ley consigna como “movimiento” las organizaciones políticas de alcance regional o departamental y como “organizaciones políticas locales” las de alcance Provincial y Distrital. En las Elecciones Regionales y Municipales pueden participar los movimientos y en las elecciones municipales pueden participar las organizaciones políticas de alcance local y deben inscribirse en el registro especial del Registro de Organizaciones Políticas. Para tal efecto, presentarán relación de adherentes, en número no menor del 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional dentro de la circunscripción en la que el movimiento u organización política local desarrolle sus actividades y pretenda presentar candidatos; acta de constitución de comités en, a lo menos, la mitad más uno del número de provincias que integran la región. El departamento o el distrito, según la organización (art. 17).

La propuesta define la existencia organizaciones políticas de tres niveles: nacionales (los “partidos”), regionales (los “movimientos”) y locales (las “organizaciones”).

Así sólo los partidos podrían participar en las elecciones nacionales, mientras que los movimientos lo harían solamente en las regionales y locales y las organizaciones en procesos distritales y su reconocimiento legal se cancela al terminar el respectivo proceso electoral. En efecto, el mismo art. 17 dice: “En el caso de las organizaciones políticas locales, concluido el proceso electoral se procede a la cancelación de oficio del registro respectivo”.

Estableciéndose una distinción excluyente, allí donde la Constitución no la establece.

Peor, sólo los partidos pueden tener acceso al “financiamiento público directo” pues el art. 28 recientemente aprobado establece que “Solo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo”.

En suma, de acuerdo a la Ley aprobada, no habrá partidos regionales que puedan competir en las elecciones nacionales ni recibir financiamiento público, quedando en la ambigüedad en qué condiciones pierden o mantienen su registro.

c. Afiliación y Democracia Interna

Todos los ciudadanos con derecho a sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. Deben presentar una declaración jurada de no pertenecer a otro partido y los requisitos que exige el estatuto (art. 19).

La elección de autoridades de partido político, en todos los niveles, debe regirse por las normas de la democracia interna, establecidas en el Estatuto y la Ley. Los procesos electorales organizados por los podrán contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La participación de hombres y mujeres en elecciones del partido, así como candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos (art. 20). Se ratifica la ley de cuotas, con el fin de potenciar la participación política de la mujer.

d. Protección y Financiamiento

La Constitución actual, en el artículo 35 consagra la protección del Estado para la organización y funcionamiento de los partidos políticos, movimientos y organizaciones políticas locales. Esta protección incluye la de carácter económico que se encuentra puntualizado en la ley de los partidos políticos, cuyas disposiciones determinan como se realizará el financiamiento del Estado.

En el Título VI de la Ley 28094 se consagra el financiamiento de los partidos políticos sea por fuente pública y privado. En lo que respecta al financiamiento público directo dice: "Solo los partidos políticos que tienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con el fin el Estado destinará el público directo. Con tal fin el Estado destinará el equivalente al 0,1 % UIT., por cada voto emitido para elegir representaciones al Congreso".

Dichos fondos se otorga con cargo al presupuesto general de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio a la mencionada elección, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario. (Art. 29).

La transferencia de los fondos a cada partido político, se realizará a razón de un quinto por año, distribuyéndose un 40 % en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un 60 % en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes del Congreso.

La Ley contempla el financiamiento privado, tales como: las cuotas o aportes de dinero de sus afiliados,, producto procedente de su propio patrimonio, los créditos que concierten, los legados que reciban. (Art. 30).

En el art. 31 se consigna las fuentes de financiamiento prohibidas, que los partidos políticos no pueden recibir, tales como: a) Aportes de las Instituciones Públicas o Empresas de Propiedad del estado, b) Confesiones Religiosas de cualquier denominación, c) Partidos Políticos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a la formación, capacitación e investigación.

Este es uno de los temas más controvertidos en la medida que el presupuesto público es escaso y las necesidades son múltiples, quizá sería necesario reglamentar el financiamiento directo, pues por la vía indirecta ya han estado recibiendo subvención en la publicidad electoral en los medios de comunicación estatal.

La Ley, sin duda, es un avance que debe ser mejorada y reformada, especialmente en lo que corresponde a) Los rasgos excluyentes contra los movimientos políticos, b) El control ideológico dejándolos a las contingencias de la judicatura⁵⁴, que en estos momentos no es la institución que man-

⁵⁴ La Ley indica que la Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o el Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentra dentro de los supuestos siguientes: vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político será puesta en conocimiento del Ministerio Público para la adopción de las acciones pertinentes. Según Dany Ramiro Chávez-López: "Mejor hubiera sido en este caso permitir que la primera instancia sea el JNE y la última instancia, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema", ensayo "Un solo organismo electoral para el Perú", en "La Constitución y su defensa", Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Perú), Editorial Jurídica Grijley, Lima, 2003, pág. 196.

tenga mayor independencia y conocimiento específico sobre el tema⁵⁵, c) Estableciendo un financiamiento estatal adecuado que compense la eficiencia democrática y no constituya una nueva carga burocrática contra el estado, y d) Dándole al Jurado Nacional de Elecciones el protagonismo que la Carta Magna establece sobre esta institución en todo el ciclo del proceso electoral, que tiene un punto fundacional en el reconocimiento o cancelación de los partidos políticos.

⁵⁵ “Nos preguntamos ¿porqué la Corte Suprema de la República y no el JNE, que es el órganos supremo en materia electoral, habida cuenta que tiene a su cargo la organización y el control del registro de organizaciones políticas? ¿Para que imponer a esa corte una mayor carga procesal, cuando las deficiencias imputadas se atribuyen al volumen excesivo de expedientes en trámite? (...) El JNE puede asumir esas atribuciones sin necesidad de presupuesto adicional, y resolvería el problema con igual eficacia que la Corte Suprema, pero en el menor tiempo. ¿Porqué dificultar lo que por su propia naturaleza tiene solución más conveniente?” Luis Romero Zavala: “La Ley de Partidos Políticos”. Diario: “El Peruano” pág. 18. Lima, 16 octubre de 2003