

**UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**“SANTIAGO ANTÚNEZ DE MAYOLO”**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**  
**PROGRAMA DE TITULACION GUIADA**



**DESIGNACIÓN PROPORCIONAL DE CURULES**  
**PARLAMENTARIAS COMO MEDIO DE CONTROL DE**  
**LOS INTERESES POLÍTICOS EN EL EJERCICIO DE LA**  
**DEMOCRACIA EN EL PERÚ**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE**  
**ABOGADO**

**BACH. ADILSON ERIK MENACHO CASTILLO**

**ASESOR:**

**ABOG. ELEAZAR ESPINOZA VALVERDE**

**Huaraz – Ancash – Perú**

**2018**



**FORMATO DE AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN DE TESIS Y TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN,  
PARA A OPTAR GRADOS ACADÉMICOS Y TÍTULOS PROFESIONALES EN EL  
REPOSITORIO INSTITUCIONAL DIGITAL - UNASAM**

Conforme al Reglamento del Repositorio Nacional de Trabajos de Investigación – RENATI.  
Resolución del Consejo Directivo de SUNEDU N° 033-2016-SUNEDU/CD

**1. Datos del Autor:**

Apellidos y Nombres: MENACHO CASTILLO ADILSON ERIK

Código de alumno: 072.1019.095

Teléfono: 916679830

Correo electrónico: [libra\\_meca@hotmail.com](mailto:libra_meca@hotmail.com)

DNI o Extranjería: 46574496

**2. Modalidad de trabajo de investigación:**

Trabajo de investigación

Trabajo académico

Trabajo de suficiencia profesional

Tesis

**3. Título profesional o grado académico:**

Bachiller

Título

Segunda especialidad

Licenciado

Magister

Doctor

**4. Título del trabajo de investigación:**

“DESIGNACIÓN PROPORCIONAL DE CURULES PARLAMENTARIOS COMO MEDIO DE CONTROL DE LOS INTERESES POLÍTICOS EN EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ”

**5. Facultad de: DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**6. Escuela, Carrera o Programa: DERECHO**

**7. Asesor:**

Apellidos y Nombres: Abg. Eleazar Manuel Espinoza Valverde

Teléfono: 938211995

Correo electrónico: [espinozavalverde27@gmail.com](mailto:espinozavalverde27@gmail.com)

DNI o Extranjería: 08606896

A través de este medio autorizo a la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, publicar el trabajo de investigación en formato digital en el Repositorio Institucional Digital, Repositorio Nacional Digital de Acceso Libre (ALICIA) y el Registro Nacional de Trabajos de Investigación (RENATI).

Asimismo, por la presente dejo constancia que los documentos entregados a la UNASAM, versión impresa y digital, son las versiones finales del trabajo sustentado y aprobado por el jurado y son de autoría del suscrito en estricto respeto de la legislación en materia de propiedad intelectual.

Firma:  .....

D.N.I.:

FECHA:

## **AGRADECIMIENTOS**

Mis sinceros agradecimientos a todos mis docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNASAM, en especial a mi asesor, Abg. Eleazar Espinoza Valverde; así mismo, a todo el personal administrativo, empeñosos trabajadores que a lo largo de esta hermosa carrera han sido de una u otra manera de gran ayuda para volver realidad este sueño.

## DEDICATORIA

*A mi madre, Octavia Aquila Castillo  
Rodríguez, a quien le debo más de lo que  
podría agradecer en un millón de vidas.*

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	ii
DEDICATORIA .....	iii
ÍNDICE .....	iv
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT .....	viii
INTRODUCCIÓN .....	1

## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Descripción del problema. ....	4
1.2 Formulación del problema .....	5
1.2.1 Problema general.....	5
1.2.2 Problemas específicos .....	5
1.3 Importancia del problema .....	5
1.4 Justificación y viabilidad.....	6
1.4.1 Justificación teórica.....	6
1.4.2 Justificación práctica.....	7
1.4.3 Justificación legal.....	7
1.4.4 Justificación metodológica.....	8
1.4.5 Justificación técnica .....	8
1.4.6 Viabilidad.....	8
1.5 Objetivos .....	9
1.5.1 Objetivo principal.....	9
1.5.2 Objetivos específicos .....	9
1.6 Formulación de hipótesis .....	9
1.6.1 Hipótesis general.....	9
1.6.2 Hipótesis específicas .....	10
1.7 Variables .....	11
1.7.1 Independiente (X).....	11
1.7.2 Dependiente (Y).....	11
1.7.3 Intervinientes (Z).....	11

1.8 Metodología de la investigación .....	12
1.8.1 Tipo y diseño de investigación.....	12
1.8.2 Plan de recolección de la información y/o diseño estadístico.....	12
1.8.3 Instrumentos de recolección de la información .....	13
1.8.4 Plan de procesamiento y análisis de la información .....	14
1.8.5 Técnica de análisis de datos y/o información .....	14
1.8.6 Validación de la hipótesis .....	15

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes .....	16
2.2 Bases teóricas .....	17
2.2.1 La democracia .....	17
2.2.2 Participación política.....	42
2.2.3 Partidos políticos.....	43
2.2.4 Tipos de mayorías parlamentarias en el Congreso peruano.....	88

## CAPÍTULO III

### RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Resultados doctrinarios .....	90
3.1.1 Teoría de la representación proporcional.....	90
3.1.2 Concepto .....	91
3.1.3 La democracia como un ideal .....	91
3.2 Resultados normativos .....	92
3.2.1 Constitución Política del Perú.....	92
3.2.2 Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094).....	93
3.3 Resultados jurisprudenciales.....	94
3.3.1 Jurisprudencia internacional.....	94
3.3.2 Fundamentos jurídicos .....	109
3.4 Caso emblemático y práctico de mal uso de poder en la representación parlamentaria.....	123

CAPÍTULO IV  
DISCUSIÓN Y VALIDACIÓN DE HIPÓTESIS

4.1 Discusión doctrinaria .....	125
4.1.1 Posturas o argumentos a favor .....	125
4.1.2 Posturas o argumentos en contra.....	125
4.1.3 Posturas o argumentos personales.....	126
4.2 Discusión normativa.....	126
4.2.1 Análisis de la normatividad interna.....	126
4.3 Discusión jurisprudencial.....	127
4.3.1 Jurisprudencia internacional.....	127
4.4 Discusión de caso emblemático .....	128
4.5 Validación de hipótesis .....	129
4.5.1 Validación de la hipótesis general.....	129
4.5.2 Hipótesis específicas .....	130
CONCLUSIONES .....	132
RECOMENDACIONES .....	133
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135

## RESUMEN

La investigación centra su estudio en el hecho de cómo la mayoría de los integrantes de un solo partido político y su participación en el Congreso incide en la toma de decisiones de carácter trascendental, ya que para optar por ciertas decisiones se requiere la aprobación del Congreso, en virtud de que la Constitución le concede facultades, como (a) la desaprobación o aprobación de leyes ordinarias en la figura constitucional de mayoría simple, (b) la censura a un Gabinete Ministerial, en la figura constitucional de mayoría absoluta, y (c) la elección del Defensor del Pueblo, en la figura constitucional de mayoría calificada; por lo que en la toma de decisiones tan importantes resulta necesario establecer una solución. Así que, desde un enfoque de investigación cualitativo, respecto al contenido sustancial de la democracia, resulta necesario establecer una proporcionalidad en la determinación de las curules parlamentarias para evitar que un solo partido político tome las riendas del destino de nuestro país. La metodología se encuentra enfocada desde el punto de vista de la metodología como investigación descriptiva, y en forma particular como jurídico-dogmática, mediante la utilización específica de los métodos hermenéuticos en materia jurídica; bajo dicha perspectiva metodológica se emplea la técnica documental y análisis cualitativo para establecer el contenido esencial de la democracia, que no debería estar orientada en base a la mayoría sino en la toma de decisiones que beneficien el desarrollo y bienestar social del país, por lo que resulta necesario una designación proporcional de curules parlamentarios para un mejor control político para el desarrollo de la democracia.

**Palabras clave:** Democracia; partidos políticos; mayorías parlamentarias; voto popular.



## ABSTRACT

The research focuses its study on the fact that the majority of the members of a single political party and their participation in Congress affect the making of transcendental decisions, since the approval of Congress is required to opt for certain decisions, by virtue of the fact that the Constitution grants it powers, such as (a) the disapproval or approval of ordinary laws in the constitutional figure of simple majority, (b) the censure of a Ministerial Cabinet, in the constitutional figure of absolute majority, and (c) ) the election of the Ombudsman, in the constitutional figure of qualified majority; so in making such important decisions it is necessary to establish a solution. So, from a qualitative research approach, regarding the substantive content of democracy, it is necessary to establish proportionality in the determination of parliamentary seats to prevent a single political party from taking the reins of the destiny of our country. The methodology is focused from the point of view of the methodology as descriptive research, and in particular as legal-dogmatic, through the specific use of hermeneutical methods in legal matters; Under this methodological perspective, the documentary technique and qualitative analysis are used to establish the essential content of democracy, which should not be oriented on the basis of the majority but rather on decision-making that benefits the development and social welfare of the country, so that A proportional designation of parliamentary seats is necessary for better political control for the development of democracy.

**Keywords:** Democracy; political parties; parliamentary majorities; popular vote.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación, titulada *La designación proporcional de curules parlamentarios como medio de control de los intereses políticos en el ejercicio de la democracia en el Perú*, tiene por objeto conocer y desarrollar el desenvolvimiento de los representantes parlamentarios de los partidos políticos y cómo estos al tener mayoría en el Congreso inciden en la toma de decisiones, las cuales tienen que ver con (a) aprobar o desaprobado leyes ordinarias en la figura constitucional de mayoría simple, (b) censurar a un Gabinete Ministerial, elegir a la directiva del Congreso y aprobar o modificar una ley orgánica, en la figura constitucional de mayoría absoluta, y c) elegir al Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional y poder conseguir una reforma constitucional, en la figura constitucional de mayoría calificada; por lo que considero que debe designarse de manera proporcional las curules parlamentarias para todos los partidos políticos con la finalidad de evitar la concentración del poder en un solo partido político y este abuse de su mayoría y tome decisiones solo basada en sus intereses.

El presente trabajo de investigación considera el tema vinculado con el contenido sustancial de la democracia, y tiene en cuenta que el contenido formal de la democracia no garantiza en absoluto ni la bondad de las decisiones políticas, ni su correspondencia a la (supuesta) voluntad popular, por lo que para que un sistema sea democrático, se requiere que a la mayoría le sea al menos sustraído el poder de suprimir a las minorías, y, en cualquier caso, el poder de las posibles futuras mayorías. Este rasgo sustancial de la democracia nos ayudará como método en la determinación proporcional de las curules parlamentarias con

la finalidad de garantizar la representatividad popular mediante sufragio universal y representatividad de todos los partidos políticos en pos de fiscalización del Gobierno de turno, y en que las decisiones sean tomadas no solamente por mayoría (democracia formal), sino también que sean en base al contenido de las decisiones, es decir, a su esencia y no a simples intereses particulares y partidarios (democracia sustancial).

Esta investigación me permitió elaborar conclusiones que respondían a lo que sucede en la coyuntura actual, a efectos de que limitando el poder de ciertos partidos políticos y estableciendo proporcionalmente las curules parlamentarias podemos llegar al fin esencial de la democracia, el cual consiste en tomar decisiones basadas al contenido de esta y no al de su mayoría.

Finalmente, las conclusiones me permitieron elaborar propuestas dirigidas a superar los problemas advertidos en el trabajo en relación al tema de investigación, los cuales han sido traducidas no solo en enunciados, sino también en una propuesta legislativa que espero sea incorporada en nuestra legislación, a fin de superar la afectación de la democracia por la incorrecta determinación de las curules parlamentarias, que muchas veces solo trae beneficio a ciertos partidos políticos y no a la población en su conjunto. Se contrastó las proposiciones, luego del estudio del marco teórico, que permitió elaborar una hipótesis general y tres hipótesis específicas como respuestas preliminares a la actual situación de la democracia en nuestro sistema jurídico, toda vez que resulta imprescindible determinar de manera proporcional las curules parlamentarias para que así termine el juego de poder que vienen ejerciendo ciertos partidos políticos dentro del Congreso, y ven delimitadas sus decisiones

muchas veces solo en intereses partidarios y no en el contenido esencial de las decisiones que estos deben tomar, que son trascendentales para el rumbo del país y su desarrollo.

El tesista

## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1 Descripción del problema

La determinación actual de las curules parlamentarias, aunque se determinen por la elección popular, trae consigo un problema muy latente, ya que cuando existe mayoría parlamentaria de un solo partido político pueden incidir en el rumbo de determinadas decisiones que son muy importantes para el Estado como (a) la desaprobación o aprobación de leyes ordinarias, en la figura constitucional de mayoría simple, (b) la censura a un Gabinete Ministerial, elegir a la directiva del Congreso y aprobar o modificar una ley orgánica, en la figura constitucional de mayoría absoluta, y (c) la elección del Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional y sacar adelante una reforma constitucional, en la figura constitucional de mayoría calificada; y todo esto se hace, muchas veces, solo con el propósito de beneficiar a sus bancadas.

Por ello, se estaría transgrediendo el contenido de la democracia en su función sustancial, la cual asegura el fin esencial de la democracia, que es la toma de decisiones basadas en el contenido esencial de la decisión, ya que el contenido formal de la democracia no garantiza en absoluto ni la bondad de las decisiones políticas, ni su correspondencia a la (supuesta) voluntad popular, por lo que para que un sistema sea democrático se necesita evaluar si la decisión tomada por la mayoría cumple con el fin de la decisión, que es el beneficio colectivo, mas no el hecho de que la mayoría la haya tomado solo en su propio beneficio y en el de su bancada, razón por la que resulta necesario establecer un equilibrio en el poder.

## **1.2 Formulación del problema**

### **1.2.1 Problema general**

¿Cómo el interés particular de los partidos políticos viene transgrediendo la democracia sustancial en el Congreso del Perú?

### **1.2.2 Problemas específicos**

- ¿Cómo el voto mayoritario de un solo partido político es mal utilizado en la desaprobación o aprobación de leyes ordinarias en la figura constitucional de mayoría simple?
- ¿Cómo el voto mayoritario de un solo partido político es mal utilizado como mecanismo, para censurar a un gabinete ministerial, elegir a la directiva del Congreso y aprobar o modificar una ley orgánica, en la figura constitucional de mayoría absoluta?
- ¿Cómo el voto mayoritario de un solo partido político es mal utilizado como mecanismo en la elección del Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional y sacar adelante una reforma constitucional, en la figura constitucional de mayoría calificada?

## **1.3 Importancia del problema**

Las curules parlamentarias se determinan por medio del voto popular que es respaldado por el principio de soberanía popular, por lo que en muchas ocasiones se da que uno de los partidos políticos participantes en las elecciones llega con más curules parlamentarias en el Congreso, y ello da lugar a roles de carácter trascendental, ya que depende de ellos la desaprobación o aprobación

de leyes ordinarias en la figura constitucional de mayoría simple, censurar a un Gabinete Ministerial, elegir a la directiva del Congreso y aprobar o modificar una ley orgánica, en la figura constitucional de mayoría absoluta y elección del Defensor del Pueblo, los Miembros del Tribunal Constitucional e impulsar una reforma constitucional, en la figura constitucional de mayoría calificada.

Por ende, resulta importante establecer un mecanismo que determine de manera proporcional las curules en el Congreso para que así el juego de poderes termine, y se llegue a un verdadero Estado de derecho donde las decisiones no se determinen por la mayoría, sino por las decisiones basadas en el bienestar colectivo y social; es decir, en el contenido esencial de las decisiones. No se trata de limitar la soberanía del pueblo sino que al momento de elegir a nuestros representantes estos vayan con igualdad de condiciones que los otros representantes de otros partidos políticos, ya que esto dará lugar a que en el Congreso se den leyes y se tomen decisiones basadas en intereses comunes y no personales.

## **1.4 Justificación y viabilidad**

### **1.4.1 Justificación teórica**

La presente investigación se justifica teóricamente en el contenido sustancial de la democracia, la cual se sustenta en la esencia de las decisiones de la mayoría, que al ver el contenido formal de la democracia no garantiza en absoluto ni la bondad de las decisiones políticas, ni su correspondencia a la (supuesta) voluntad popular, por lo que para que un sistema sea democrático se

requiere que la voluntad de la mayoría parlamentaria este orientada al beneficio de la población y no solo al de la mayoría parlamentaria.

Así que, teniendo en cuenta el contenido esencial de la democracia, podríamos determinar proporcionalmente las curules para todos los partidos políticos inscritos con la finalidad de que las decisiones no se den arbitrariamente y en beneficio de un solo partido político. De este modo, podría evitarse que el Gobierno de turno sin mayoría en el Parlamento, ostente un gobierno que atente contra el Estado de derecho.

#### **1.4.2 Justificación práctica**

La presente investigación tiende a proponer una posible solución frente a las decisiones de la mayoría parlamentaria de un determinado partido político, y sus decisiones que muchas veces están basadas en intereses particulares y de sus bancadas, proponiendo que los partidos políticos tengan representatividad proporcional en el Congreso de la República.

#### **1.4.3 Justificación legal**

Se fundamenta en las siguientes normas legales:

- Constitución Política del Perú.
- Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094).
- Reglamento General de la UNASAM.
- Reglamento de la Escuela de Pregrado de la UNASAM.
- Estatuto de la UNASAM.



#### **1.4.4 Justificación metodológica**

El paradigma metodológico que justifica la presente investigación es el de una perspectiva cualitativa, toda vez que se ha realizado una investigación dogmática, sustentada en principios y fundamentos de la democracia. En esa perspectiva, se investiga en consideración a conceptos y comprensiones partiendo de pautas de los datos y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis o teorías, principios y reglas jurídicas preconcebidas.

La presente investigación, para ser confiable como conocimiento científico propone técnicas y medidas procedimentales para determinar de manera proporcional las curules parlamentarias en el Estado peruano.

#### **1.4.5 Justificación técnica**

Se contó con el soporte técnico, una computadora personal con el *software* Office 2016, impresora y escáner.

#### **1.4.6 Viabilidad**

Para la realización del presente trabajo de investigación se contó con los recursos económicos, y a partir de ello su viabilidad a nivel económico, a nivel técnico, con el uso del soporte *Microsoft Office* 2016; a nivel metodológico, con el manejo básico y la ayuda del asesor de tesis, quien maneja el proceso de investigación científica y jurídica; asimismo, a nivel bibliográfico, con acceso vía física y digital a las bibliotecas jurídicas de la zona y del país.

## **1.5 Objetivos**

### **1.5.1 Objetivo principal**

Determinar cómo el interés particular de los partidos políticos viene transgrediendo el contenido esencial de la democracia en el Congreso del Perú.

### **1.5.2 Objetivos específicos**

- Identificar cómo el voto mayoritario de un solo partido político es mal utilizado para la desaprobación o aprobación de leyes ordinarias en la figura constitucional de mayoría simple.
- Identificar cómo el voto mayoritario de un solo partido político es mal utilizado como mecanismo para censurar un Gabinete Ministerial, elegir a la directiva del Congreso y aprobar o modificar una ley orgánica, en la figura constitucional de mayoría absoluta.
- Identificar cómo el voto mayoritario de un solo partido político es mal utilizado como mecanismo en la elección del Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional y sacar adelante una reforma constitucional, en la figura constitucional de mayoría calificada.

## **1.6 Formulación de hipótesis**

### **1.6.1 Hipótesis general**

La coyuntura política actual ha demostrado que los partidos políticos al tener la mayoría parlamentaria de su bancada, muchas veces, toman decisiones para su propio beneficio, utilizando como mecanismo el voto parlamentario en la toma de decisiones trascendentales, que determinan el rumbo del progreso de

nuestro país; por lo que, para evitar que se dé este tipo de situaciones se debe distribuir de manera proporcional las curules parlamentarias a los diferentes partidos políticos participantes en el proceso electoral, para que ello coadyuve a que dentro del parlamento no se tomen decisiones orientadas a que responda a intereses de una bancada en particular.

### **1.6.2 Hipótesis específicas**

- En la actualidad, la figura jurídica constitucional de mayoría simple parlamentaria se encuentra condicionada a la mayoría parlamentaria de un partido político que obedece a los intereses de esta última, siendo necesario realizar una reforma en cuanto a la designación de las curules parlamentarias por cada partido político participante de forma proporcional en el proceso electoral, a fin de garantizar un efectivo ejercicio de la democracia dentro de nuestro Estado.
- En la actualidad, la figura jurídica constitucional de mayoría absoluta parlamentaria se encuentra condicionada a la mayoría parlamentaria de un partido político que obedece a los intereses de esta última, siendo necesario realizar una reforma en cuanto a la designación de las curules parlamentarias por cada partido político participante de forma proporcional en el proceso electoral, a fin de garantizar un efectivo ejercicio de la democracia dentro de nuestro Estado.
- En la actualidad, la figura jurídica constitucional de mayoría calificada parlamentaria se encuentra condicionada a las decisiones de la mayoría parlamentaria de un partido político, que obedece a los intereses de esta

última, siendo necesario realizar una reforma en cuanto a la designación de las curules parlamentarias por cada partido político participante de forma proporcional en el proceso electoral, a fin de garantizar un efectivo ejercicio de la democracia dentro de nuestro Estado.

## **1.7 Variables**

### **1.7.1 Independiente (X)**

Vulneración a la democracia en su contenido sustancial.

#### ***1.7.1.1 Indicadores***

- Democracia.
- Democracia formal.
- Democracia sustancial.

### **1.7.2 Dependiente (Y)**

Designación proporcional de curules parlamentarias como medio de protección al contenido sustancial de la democracia.

#### ***1.7.2.1 Indicadores***

- Partidos políticos.
- Derecho de voto.

### **1.7.3 Intervinientes (Z)**

Operadores del Derecho.

## **1.8 Metodología de la investigación**

### **1.8.1 Tipo y diseño de investigación**

#### ***1.8.1.1 Tipo de investigación***

De modo general, corresponde a la investigación básica o teórica, del nivel descriptivo-explicativo, cuya finalidad es profundizar y ampliar los conocimientos sobre el tema de investigación planteado. Específicamente, corresponde a una investigación dogmático-jurídica, cuya finalidad es profundizar y ampliar el conocimiento acerca de cómo las decisiones de la mayoría de un solo partido político pueden incidir en gran medida en la toma de decisiones sobre el rumbo de nuestro país cuando estos se encuentran orientados a intereses políticos.

#### ***1.8.1.2 Diseño de investigación***

Corresponde a la denominada no experimental (Robles Trejo, 2014), debido a que carece de manipulación intencional de la variable independiente; además no posee un grupo de control ni experimental; su finalidad fue estudiar el hecho jurídico identificado en el problema después de su ocurrencia. Se empleó el diseño transversal (Hernández-Sampieri, Fernández, y Baptista, 2010, p. 151), cuya finalidad fue recolectar datos del hecho político en un solo momento o en un tiempo único.

### **1.8.2 Plan de recolección de la información y/o diseño estadístico**

#### ***1.8.2.1 Población***

**Universo físico:** estuvo constituido por el ámbito mundial y nacional

**Universo social:** la población materia de estudio se circunscribió a la dogmática constitucional, social y política.

**Universo temporal:** el periodo de estudio correspondió al año 2017-2018.

#### ***1.8.2.2 Muestra***

- **Tipo:** no probabilística.
- **Técnica muestral:** no intencional.
- **Marco muestral:** doctrina y jurisprudencia constitucional y política.
- **Unidad de análisis:** documentos (doctrina y jurisprudencia).

#### **1.8.3 Instrumentos de recolección de la información**

**a) Ficha de análisis de contenido.** Para el análisis de los documentos y determinar los fundamentos y posiciones en la jurisprudencia.

**b) Documentales.** Referido a textos bibliográficos y hemerográficos para recopilar información sobre la doctrina constitucional de la democracia sustancial.

**c) Electrónicos.** La información que se recabó de las distintas páginas web, que se ofertan en el ciberespacio, sobre nuestro problema de investigación.

**d) Fichas de investigación jurídica.** Es un criterio de recolectar la información, a fin de almacenarla y procesarla adecuadamente en el momento oportuno, empleándose las fichas textuales, de resumen y comentario.

#### **1.8.4 Plan de procesamiento y análisis de la información**

Para la recopilación de la información necesaria e indispensable para lograr los objetivos de la investigación se utilizó la técnica del análisis documental, cuyo instrumento fue el análisis de contenido; además de la técnica bibliográfica, con los instrumentos de las fichas textuales y de resumen.

Para sistematizar la información en un todo coherente y lógico, es decir, ideando una estructura lógica, un modelo o una teoría que integre esa información, se empleó el método de la argumentación jurídica.

Para la obtención de información de la presente investigación se hizo a través del enfoque cualitativo, lo que nos permitió recoger información sobre el problema planteado. Es por esta razón que la presente investigación no empleó la estadística, sino la aprehensión de particularidades y significados aportados en la jurisprudencia y doctrina.

#### **1.8.5 Técnica de análisis de datos y/o información**

Se empleó la técnica del análisis cualitativo, toda vez que en la investigación jurídica dogmática no se admiten las valoraciones cuantitativas, el análisis de datos debe concretarse a la descomposición de la información en sus partes o elementos, tratando de encontrar la repetición de lo idéntico y las relaciones de causalidad, a fin de describir y explicar las características de esenciales del hecho o fenómeno.

Un dato cualitativo es definido como “no cuantitativo”, es decir, que no puede ser expresado con números; no son medibles.

Los criterios empleados en el proceso de investigación fueron los siguientes:

- Identificación del lugar donde se buscó la información.
- Identificación y registro de las fuentes de información.
- Recojo de la información en función a los objetivos y variables de investigación, empleando técnicas e instrumentos de investigación pertinentes.
- Sistematización de la información.
- Análisis y evaluación de la información.

#### **1.8.6 Validación de la hipótesis**

La presente investigación es un estudio cualitativo; la validación de la hipótesis se hizo mediante la argumentación jurídica, entendiendo por esta como una forma de demostración lógica mediante el razonamiento realizado con el propósito de conseguir la aceptación o rechazo de una postura.

En ese sentido, dado que el derecho es una ciencia eminentemente argumentativa constituye la argumentación jurídica la forma más idónea para probar sus planteamientos.



## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1 Antecedentes

Torres Bulnes (2015), en su tesis de doctorado *Análisis del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados en México con énfasis en la fórmula de asignación de escaños y la barrera electoral*, presentada en la Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, señala que

México posee un sistema político que, en teoría, se establece como representativo en todos los sentidos, siendo el pueblo quien elige a sus representantes de manera democrática a través de un sufragio libre y secreto. De los ciudadanos depende no solo la elección del poder ejecutivo sino además la conformación del Congreso de la unión. (Torres Bulnes, 2015, p. 5)

La representación proporcional como instrumento permite que los órganos representativos cuenten con participación de la mayor cantidad de sectores posibles, siguiendo un espíritu incluyente.

Realizada la revisión de la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional “Santiago Antúnez de Mayolo”, con tesis actualizadas hasta el presente año no se encontró ningún trabajo de investigación similar al mío.

Así mismo, realizadas las revisiones de distintos portales como la biblioteca digital de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Dialnet y

vlex.com no pudimos encontrar otras tesis similares que hayan tratado el mismo problema de investigación.

## **2.2 Bases teóricas**

### **2.2.1 La democracia**

#### **2.2.1.1 Etimología**

*Democracia* es una palabra de origen griego que fue acuñada por los atenienses para referirse a su propia forma de gobierno, instaurada en los últimos años del siglo VI a. C. Aunque siempre es difícil averiguar el momento exacto en que una palabra empieza a usarse, el término aparece en Heródoto, un historiador y geógrafo del siglo V a. C. como el nombre de una forma de gobierno ya entonces objeto de debate. Etimológicamente, democracia significa ‘gobierno del pueblo o popular’.

#### **2.2.1.2 La Democracia en la Grecia clásica**

Tanto la palabra *democracia* como la forma de gobierno que designa surgieron en la Grecia clásica. La democracia más conocida (y la que exportó este sistema a otras ciudades) fue la ateniense. Tal como debió ser lo normal en las primeras comunidades políticas, Atenas era una monarquía que evolucionó hasta instaurar una democracia. Atenas comienza como una ciudad fortaleza más o menos típica del periodo neolítico, en algún momento del tercer milenio a. C. Primitivamente la zona, situada en el Ática, una península en el mar Egeo, estuvo dividida en aldeas que guerreaban entre sí. La mitología atribuye a Teseo la

reunificación en una sola ciudad de las diferentes aldeas del Ática. Hacia el 1400 a. C. se había convertido en un importante centro de la cultura micénica.

Esta época es la que aparece en las obras de Homero, en especial en la *Iliada*, en la que se refleja una estructura política que, pese a la carga mítica, parece que correspondía a la realidad.

Los héroes de Homero pertenecen a la Edad del Bronce; a semejanza del mundo oriental, la sociedad griega estaba organizada con arreglo a una estructura piramidal a cuya cabeza se encontraba la figura del monarca. Sin duda, su papel principal era militar, pero también desempeñaba labores religiosas y judiciales. El rey estaba asistido por otros jefes militares que, como él, poseían tierras.

Si concedemos cierto crédito a los relatos de Homero, estos jefes, aunque subordinados, tenían una fuerza independiente que les permitía mostrarse escasamente serviles y, en ocasiones, como individuos contestatarios que podían discutir las órdenes reales. Por debajo, había una serie de figuras de segundo, tercer, cuarto, quinto orden, y en la base de la pirámide estaba el pueblo, que no tenía ninguna importancia desde el punto de vista político.

### ***2.2.1.3 Las instituciones democráticas de la Grecia clásica***

Las instituciones políticas de la ciudad-estado de Atenas fueron configurándose y evolucionando paralelamente a la formación de su constitución democrática. El Consejo del Areópago era la institución más antigua de la constitución ateniense. Formaban parte de él los arcontes más sobresalientes de forma vitalicia.

En las primeras etapas tuvieron atribuciones muy destacadas (eran guardianes de la constitución y las leyes, vigilaban su cumplimiento por parte de los magistrados y tenía también atribuciones judiciales). Tras la reforma de Efialtes, solo retuvieron algunas competencias judiciales.

El Consejo de los Quinientos (Cuatrocientos al principio) era el que ejercía el gobierno de Atenas. Sus miembros se elegían anualmente entre todos los ciudadanos atenienses de más de treinta años. Lo habitual era pertenecer al consejo una vez en la vida, aunque podían ser dos siempre y cuando todos los ciudadanos hubieran pasado por el consejo una vez. Su atribución más importante era preparar las sesiones de la asamblea, estableciendo el “orden del día”. Solón estableció que ninguna materia fuera presentada al pueblo en la asamblea sin pasar antes por el consejo. También estaban encargados de examinar a todos los magistrados antes de tomar posesión del cargo.

Los miembros de los tribunales eran también ciudadanos de más de treinta años que se presentaban voluntarios para el cargo. Cada tribunal tenía alrededor de 500 miembros y cada una de las diez tribus tenía miembros en los tribunales.

La designación de los jueces se efectuaba por sorteo. La práctica de la designación por sorteo, que se utilizaba para nombrar a la mayoría de los cargos oficiales, es quizá la característica más llamativa de la democracia ateniense y al tiempo una de las más importantes a los ojos de los atenienses.

Por un lado, permitía que muchos ciudadanos tuvieran algún cargo a lo largo de su vida y por otro impedía que los más poderosos, que podían permitirse

la compra de votos si el sistema hubiera dependido de una elección, acaparasen estos puestos.

Pero sin duda el centro de poder político de Atenas, así como su institución más conocida y más identificada con la democracia, era la Asamblea, formada por todos los ciudadanos de pleno derecho de las diez tribus, y que se reunía regularmente 10 veces al año (y habitualmente más, contando con “sesiones extraordinarias”).

La asamblea debatía muchos asuntos: acuerdos de guerra y paz, expediciones militares y aprovisionamiento en campaña; valoración de las magistraturas y cargos administrativos; elección de estrategos (las magistraturas relacionadas con la guerra, así como las relacionadas con las finanzas, no se decidían por sorteo sino por votación), casos de ostracismo y condenas; legislación sobre asuntos de gobierno interno, etc.

Los ciudadanos en la asamblea gozaban de *Isegoría* un derecho igualitario a hablar en la asamblea. En el siglo V a. C., el número de ciudadanos llegaría a ser de entre sesenta mil y cuarenta mil, aunque esta cifra disminuyó después de la Guerra del Peloponeso.

#### ***2.2.1.4 Concepto de democracia***

La democracia es un sistema político en el que se tiene el derecho al voto para elegir a los representantes en elecciones periódicas, sin embargo, a lo largo del tiempo, a este concepto se le han agregado características, derechos, libertades, requisitos económicos, sociales y políticos que han llevado a pensar

que la democracia es un sistema político que ya no puede existir más (Rodríguez Burgos, 2006, p. 2).

En una democracia directa, los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones, decidiendo lo que se tiene que hacer para el bien de la sociedad. Aristóteles se declaraba en contra de la democracia, ya que era un gobierno de las masas, en donde los pobres buscarían obtener su propio beneficio, por lo que se generaría una lucha de clases.

Rousseau sugirió que la única forma de que existiera una verdadera democracia era con una mayor cantidad de gobernantes que de gobernados, en Estados pequeños donde todo mundo se conociera, reuniéndose frecuentemente para discutir los asuntos públicos y donde no existiera diferencia de riquezas. Por lo tanto, Rousseau propone una democracia directa y deliberativa, en donde la ciudadanía decidiera sobre los asuntos públicos por medio de la deliberación de las propuestas.

La democracia directa le permite a los ciudadanos involucrarse directamente en los asuntos públicos, discutiendo o debatiendo las decisiones que debían tomarse para el mejoramiento de la sociedad, sin embargo, hay que tomar en cuenta que este tipo de democracia se daba sin contemplar a todos los ciudadanos para debatir acerca de los asuntos públicos o problemas que enfrentaba la sociedad, es por ello que surgió la democracia representativa, en donde un grupo de gobernantes elegidos por la sociedad son quienes van a tomar las decisiones acerca de los asuntos públicos.

La representación es la forma en la que un elegido actúa de acuerdo con los intereses de los que lo eligieron, esto es, representando al elector para la toma

de decisiones en los asuntos públicos. Montesquieu definía a la democracia como una república, donde el poder residía en el pueblo.

La elección de quienes serían los gobernantes debía ser por sorteo, y la elección de los mismos debía ser por votación de los ciudadanos buscando la igualdad y bienestar para todos (Rodríguez Burgos, 2006, p. 5).

Aunque existen teóricos que entran dentro de la categorías de democracia representativa, se observó que la corriente liberal se entremezcla con esta definición, es así que primero delimitaremos la democracia liberal en general, para después separar esta corriente en dos vertientes, primero la democracia social en donde se le da un mayor peso a la igualdad social de las personas, para después dar paso a la democracia económica, en donde los exponentes de esta corriente explican la democracia con características económicas que debieran cumplir (Rodríguez Burgos, 2006, p. 7).

### ***2.2.1.5 Tipos de democracia***

#### ***2.2.1.5.1 Democracia Liberal: Social y Económica.***

De acuerdo con Cerroni (1992), el liberalismo otorga la dignidad igual de los hombres, al igual que define los procedimientos que se necesitan para asegurar la competencia libre entre las personas en la búsqueda del poder.

En las aportaciones que hace Mill (1970) al pensamiento liberal moderno, además de darle importancia a la libertad individual, también le agrega la característica de participación a través del voto, eligiendo periódicamente a los representantes.

En una democracia liberal los individuos buscan mayores libertades civiles, de expresión, de asociación, con la mínima interferencia por parte del Estado para contribuir al bienestar social de todos los ciudadanos.

Por otra parte, el liberalismo económico se asocia en un sentido *laissez faire*, esto es, de libre mercado, donde se debe dejar que el mercado se ajuste por sí mismo con la interferencia mínima del Estado.

La democracia social definida por Sartori (1987), se basa en la igualdad, en donde los miembros de la sociedad se vean y se traten como iguales. Además, incluye la efectividad de derechos sociales y la disminución de las desigualdades sociales para toda la población.

Por lo tanto, la democracia social se relaciona con conceptos políticos, económicos y. La sociedad con la que se encuentra Tocqueville (2005), era una sociedad basada en la soberanía del pueblo, con principios establecidos en la Constitución de los Estados Unidos, tales como orden, ponderación de los poderes, libertades y respeto a los derechos.

Por tanto, se encuentra con una democracia socialmente más desarrollada tanto en igualdad de derechos como en libertades, diferente al tipo de democracia que se presentaba en ese momento en Europa.

La democracia económica se basa en la igualdad económica, esto es, tener una mejor redistribución de la riqueza para el bien de todos, sin embargo, también hay un desarrollo de las teorías económicas de la democracia, en donde se utilizan conceptos y términos de la ciencia económica para explicar los procesos políticos.



El término de democracia económica fue acuñado por Marx (1999), quien tomando en consideración un modelo de democracia directa, agrega características como igualdad y libertad, pero además se debía buscar la eliminación del Estado, y al ser todos los ciudadanos iguales, se daría una planificación de la economía con una mayor eficiencia en el uso de los recursos traducidos en un mejoramiento para todos por igual.

#### ***2.2.1.5.2 Democracia participativa***

La democracia participativa contiene una diversidad de formas de participación, sin embargo, todas encerradas en un mismo ideal, los ciudadanos deben ser más activos, informados y racionales no sólo para elegir a sus representantes, sino también para participar en la toma de decisiones.

Esto se da en función de una mejor educación ciudadana, desarrollo de una cultura política e incluso en debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones (Sáenz López y Rodríguez Burgos, 2010).

La democracia descrita por Weber (1991) tiene que ver con un sistema político que proporciona elecciones periódicas para el cambio de gobernantes, permitiendo la participación de la mayor parte de la población para influir en la toma de decisiones mediante la elección de los gobernantes para que ocupen un cargo público. La relación entre el papel de la burguesía en la formación de la democracia en una sociedad industrial fue establecida por Weber; sin embargo, en esa época los países gobernados democráticamente eran una excepción.

Por su parte, John Dewey (2004) indica que la democracia solo se dará en la medida en la que los ciudadanos estén más involucrados activamente en el

proceso político, siendo elemento indispensable la educación de los ciudadanos, reconociendo los intereses mutuos como "factor del control social" para así generar un cambio continuo en los hábitos sociales.

Con ciudadanos educados, se podían hacer mejores elecciones y obedecer las resoluciones que dictaban sus gobernantes. Por tanto, se considera que una sociedad es democrática en la medida en la que se facilita la participación de los ciudadanos en condiciones.

#### ***2.2.1.5.3 Dimensiones de la democracia***

Sartori (1987) es uno de los teóricos que más se detuvo en el análisis de la definición de democracia. Distingue dos aspectos que deben considerarse cuando se define a la democracia: (1) La democracia como principio de legitimidad postula que el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos (democracia formal); (2) La democracia como un ideal. La democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser. Se define a la democracia en cuanto a los fines que persigue (democracia sustancial).

Respecto al primer aspecto, Huntington (1991) recuerda que, si se apela a las fuentes de autoridad, la connotación más recurrida es la democracia como "gobierno del pueblo", aunque el órgano gobernante en una democracia no se puede definir en una forma tan amplia. Sartori, en cambio, considera que en la democracia el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes.

No se aceptan auto-vestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. Puede apelarse a la figura de la democracia participativa, donde la toma de decisiones prevé la mayor participación posible de los ciudadanos.

Uno de los pilares de la democracia participativa es el respeto a derechos considerados básicos de la población: los derechos civiles y políticos. El respeto a los derechos civiles implica: el respeto del imperio de la ley, a la libertad de tránsito, a libertad de expresión, a la libertad de prensa, entre otros.

El respeto a los derechos políticos implica: elecciones limpias, sufragio universal, respeto al voto, a la división de poderes, etc. Estos principios de la democracia participativa se expresan en un régimen que define los derechos y deberes de todos los participantes.

Respecto al segundo aspecto, según Sartori (1987), la democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real que hace que ésta sea perfectible.

Cuanto más se democratiza una sociedad, tanta más democracia se tiene. Huntington considera útil definir un gobierno democrático en términos de los propósitos u objetivos que éste cumple.

Pero los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Los fines que persigue la democracia pueden ser el bienestar humano, la igualdad, la justicia, los derechos humanos, la realización del individuo, la libertad, el bien común, etc.

Según Ferrajoli (como se citó en Ruiz Miguel, 2013), la concepción de la democracia puede resumirse mediante dos ideas relacionadas: de un lado, su

original visión de la soberanía popular como suma de derechos individuales fundamentales y, de otro lado, su articulación de los derechos en cuatro categorías que terminan sintetizándose en dos (derechos procedimentales, instrumentales o formales y derechos sustanciales, finales o sustantivos), las cuales a su vez confluyen con dos aspectos para él complementarios de la democracia: su parte formal y su parte sustancial, todo ello bajo el presupuesto de una cierta jerarquía axiológica por la que los derechos procedimentales están limitados por los sustanciales y al menos en tal medida subordinados a ellos. Esta concepción de la democracia propone un ideal que contrasta con los modelos reales y, a mi modo de ver, exige una versión menos exigente de la democracia capaz de dar cuenta del pluralismo ético y político. Pero antes de llegar a ese punto es necesario hacer algunas precisiones sobre la idea de soberanía propuesta por Ferrajoli y sobre su noción de derechos fundamentales.

**Dos precisiones sobre la idea de soberanía.** La idea de soberanía popular de Ferrajoli es, ante todo, el producto de una crítica más general a la noción de soberanía al modo de Bodino como «potencia absoluta y perpetua de una república», que él ha impugnado tanto en su vertiente internacional o externa (pues la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás pactos y tratados internacionales son límites jurídicos que negarían esa noción de la soberanía estatal ilimitada) como en su vertiente interna: aquí, las constituciones son precisamente para él estrictos límites jurídicos del poder político, incluso del ejercido por el pueblo, que ahora sólo podría ser entendido como soberano en un sentido distinto al tradicional: «el único sentido en el cual es aún lícito hacer uso de esa vieja palabra» de

«soberanía» es «ya no simplemente que al pueblo y por tanto a los ciudadanos les corresponden sólo los derechos políticos y, por ello, el autogobierno a través de la mediación representativa, sino también en el sentido ulterior de que al pueblo y a todas las personas que lo componen les corresponde el conjunto de aquellos “contra-poderes” que son los derechos fundamentales civiles, de libertad y sociales a los cuales todos los poderes, incluidos aquellos de la mayoría, están sometidos» (Ferrajoli, 2001, pp. 84-85).

Aquí está ya, en esencia, la concepción de la democracia de Ferrajoli. Pero antes de desarrollarla con más detalle, me gustaría hacer un par de precisiones a esta concepción de la soberanía en su vertiente interna (en su vertiente internacional creo que la soberanía, al menos desde Westfalia, si no ya antes, nunca ha sido del todo bodiniana, pues la existencia del Derecho internacional impone necesariamente obligaciones a los Estados que no parece verosímil justificar con la ficción del monismo nacionalista de que en último término dependen de su aceptación por cada Estado.

La primera precisión es que el sentido en el que Ferrajoli habla de soberanía (interna) no puede ser el único posible ni útil porque se refiere sólo al poder constituido. Salvo que quiera prescindir de toda noción de poder constituyente, hay otro sentido relevante, que es la soberanía como capacidad jurídica de decidir en última instancia sobre la propia organización política de un determinado pueblo y territorio, que no tiene por qué ser una capacidad absoluta o ilimitada en sentido bodiniano, bastando que sea o se suponga como originaria. Es conforme a este sentido por el que podemos decir todavía, en sentido jurídico no fáctico, como muchas veces erróneamente se hace que es el

Estado español o el italiano que es soberano y no la Unión Europea, pues aquellos Estados mantienen la competencia para abandonar esta última institución, mientras que no son soberanos el País Vasco o la Padania, que no pueden hacer algo equivalente, siempre desde un punto de vista jurídico.

La segunda precisión se refiere a la presunta limitación de los derechos políticos por los restantes derechos, que Ferrajoli (1998, 2001) basa en la rigidez constitucional, pero que tampoco tiene en cuenta dos cosas: ante todo, que de nuevo está pensando en el poder constituido, y no en la posibilidad de reformas constitucionales que pudieran cambiar no sólo las «ponderaciones» que las propias constituciones hacen entre los distintos derechos sino incluso el propio sistema de rigidez constitucional, y que no necesariamente tendrían por ello que suprimir o limitar el sistema democrático; y, por otra parte, que las relaciones entre los derechos políticos y los demás derechos, así como de éstos entre sí, son seguramente más conflictivas de lo que Ferrajoli ha defendido en una sucesión de debates con varios colegas. En ambos aspectos me inclino a pensar que él propone una imagen en cierto modo «congelada» del constitucionalismo actual, no en un sentido absoluto e ideal, conforme al cual él cree que no se puede o se debe ir más allá, pero sí al menos como cuasi-ideal, en un doble sentido relevante: de un lado, porque acepta, y en ese sentido en cierto modo pretende congelar, el modelo constitucional europeo como un punto de partida sobre el que no se debería volver atrás y, por tanto, a partir del cual se debería desarrollar un constitucionalismo cosmopolita, en expansión del modelo de derechos; y, de otro lado, porque minimiza los conflictos entre derechos como resultado de la aplicación de su propia teoría, que propone de antemano una interpretación de

las relaciones entre los distintos derechos que también tiende a congelarlos en una determinada visión, que permite eludir la necesidad de ponderar de manera genérica entre ellos pero sólo por la simple razón de que la ponderación ya ha sido previamente realizada por la propia teoría del autor Ferrajoli.

**Más allá de la definición formal de los derechos fundamentales.**

Antes de entrar en la concepción de Ferrajoli sobre la democracia como articulación esencialmente no conflictiva de los distintos tipos de derechos fundamentales, quiero abordar la cuestión de la definición meramente formal de los derechos fundamentales, que pretende aislar el concepto teórico de tales derechos respecto de su justificación político-moral.

Como de ello se ha discutido ya hasta la saciedad por diversos autores (Ferrajoli, 1998, 2001, 2003), siempre sin mover un ápice a Ferrajoli sobre la distinción de planos o niveles en los que se mueven sus distintas afirmaciones (en este caso el nivel de la teoría jurídica y el de la filosofía política), me limitaré a un rápido comentario para poner en duda la necesidad y la utilidad de esa multiplicación de entes con la adición de un argumento por analogía que no me consta que haya aparecido hasta ahora en los debates anteriores.

A mi modo de ver, la categoría «derechos fundamentales», como la categoría «democracia», está inevitablemente cargada de valor, en nuestra discusión de un valor positivo. Eso no significa que no se puedan hacer referencias meramente descriptivas, e incluso peyorativas, a usos lingüísticos externos o ajenos, como cuando se afirma que el derecho a portar armas es un derecho fundamental para la Constitución estadounidense o que la democracia era una mala forma de gobierno para Platón y Aristóteles.

Pero en las discusiones sobre los derechos fundamentales o la democracia que adoptan un punto de vista interno, de carácter filosófico-político o normativo, el concepto o los conceptos relevantes presuponen necesariamente valoraciones y sus meras definiciones formales y asépticas no sirven para nada si es que no llegan a estorbar en la clarificación de lo que se discute. En el caso de la democracia, incluido Ferrajoli, solemos partir de un tipo de definición cargado valorativamente (normalmente con referencia a un procedimiento de decisión bajo ciertas condiciones de igualdad, libertad y pluralismo) y no tenemos que molestarnos en despejar que las democracias populares o la democracia orgánica no cumplen sus requisitos.

En el caso de los derechos fundamentales, la posición de Ferrajoli obliga a distinguir entre los derechos fundamentales formales entre los que se encuentran todos aquellos caracterizados tanto por la universalidad de sus titulares como personas, como ciudadanos o como capaces de obrar, cuanto por su indisponibilidad o irrenunciabilidad al derecho mismo y los derechos fundamentales valiosos, que son los que se articulan en las cuatro categorías que según él caracterizan el modelo de la democracia constitucional. Creo que el propio Ferrajoli, y por buenas razones, está lejos de poder mantener esta disciplina diferenciadora cuando en tantas ocasiones, e incluso en el título de uno de sus libros, ha afirmado sin más especificaciones que los derechos fundamentales conforman la ley del más débil, refiriéndose, claro, a los derechos que él considera justificados, no a los de su definición formal. Porque en la discusión sobre cuáles son tales derechos y cuál es su alcance, al igual que en la discusión sobre la democracia, la definición formal no aporta absolutamente



nada, salvo riesgo de confusión, ya que no obliga a afirmar que un derecho de titular universal está realmente justificado como fundamental ni puede ni debe impedir afirmar que un derecho de titularidad esencialmente disponible sea en realidad un derecho fundamental.

El primer aspecto de mi observación, relativo a la excesiva amplitud valorativa de la definición formal, ha sido ya muy trillado e incluye casos que, desde la propia concepción de Ferrajoli no están justificados como derechos fundamentales por ejemplo, el repetido derecho a llevar armas, pero también la limitación de los derechos políticos a los propietarios varones, el supuesto derecho a la vida de todo concebido, etc., lo que ha podido siempre ser soslayado por él indicando que aunque desde su propio punto de vista valorativo no sean verdaderos derechos fundamentales, bien lo pueden ser conforme a un punto de vista distinto.

Aunque acepto tal concesión al relativismo cultural en el plano teórico, el segundo aspecto de mi observación ha sido menos explorado y presenta, me parece, un problema mayor para la teoría de Ferrajoli, pues debe sostener que un derecho que no es fundamental conforme a su definición formal sí puede serlo desde el punto de vista de su justificación filosófico-política.

Al fin y al cabo, mantener un concepto formal más amplio que el concepto sustancial propio, no plantea el problema de un concepto formal más restringido, en el que no entran casos que podríamos considerar sustantivamente incluibles en el concepto.

Y tal es lo que ocurre con el derecho a la eutanasia consentida, que pone en cuestión el discutible rasgo de la indisponibilidad de los derechos

fundamentales, un rasgo que yo diría que pretende operar como una especie de sucedáneo de requisito sustantivo pero que no puede cumplir bien esa pretensión valorativa ni tampoco su función meramente formal o definitoria (Ferrajoli, 1998).

El autor Ferrajoli ha abordado en parte esta cuestión en una ocasión, en réplica a una objeción de Mario Jori sobre la permisibilidad del suicidio, pero sin responder a ella de manera directa y satisfactoria (como se citó en Ruiz Miguel, 2013). Ferrajoli se centró en negar que el suicidio sea un acto de disposición, e incluso un acto jurídico, añadiendo que «sería inválido el acto en el que se nos obligara a suicidarnos».

Pero, por un lado, si con ello se pretende aludir, como parece, a la validez jurídica, la previsión de esa o de otra regulación es meramente contingente, pudiendo haber ordenamientos jurídicos que lo desmienten (como lo era el de la Grecia clásica recuérdese a Sócrates, y quizá el de la Roma antigua) y, por otro lado, lo que es más importante, si la validez de la que se habla es la validez o justificación moral, el argumento pide el principio y, además, es sustantivamente irrelevante: si aplicáramos ese argumento al caso de la eutanasia consentida, tal y como por ejemplo se regula en Holanda, resultaría que deberíamos excluir tal derecho como fundamental únicamente por razones formales, esto es, porque no entra en la definición de Ferrajoli, que por lo demás es según él meramente convencional, como cualquier definición teórica.

Desde luego, hay mucha gente dispuesta a defender ese derecho como fundamental por muy buenas y diversas razones, entre las cuales, naturalmente, el dogma de que por definición los derechos fundamentales son indispensables

apenas merecería réplica, pues carece de toda sustancia para quien no mantenga una inverosímil concepción esencialista del lenguaje.

Lo anterior muestra suficientemente, me parece, que la relación entre la definición formal y la justificación sustantiva de los derechos fundamentales no está bien resuelta en el conjunto de la teoría de Ferrajoli.

**Entre el ideal democrático y la democracia mínima: el pluralismo ideológico.** Para recordar tan sintética como expeditivamente la filosofía política de Ferrajoli a propósito de los derechos de la democracia constitucional, esta puede caracterizarse idealmente (o cuasi-idealmente), como la suma coordinada de cuatro tipos distintos de derechos: de un lado, dos de carácter procedimental, como son (a) los derechos políticos o de autonomía política (esto es, para la participación en la esfera de las decisiones colectivas: derecho al voto, a la libre asociación, reunión y expresión, etc.), y (b) los derechos «civiles» o de autonomía privada (esto es, de decisión en la esfera privada: derecho a ser propietario, a contratar, a contraer matrimonio, etc.); y, de otro lado, dos de carácter sustantivo, que incluyen tanto (c) los derechos genéricos de libertad a su vez distinguidos en dos clases: las «inmunidades» o libertades *frente a* [*libertà da*] y las «facultades» libertades *de* [*libertà di*] como (d) los derechos sociales, entendidos como derechos a determinadas prestaciones asistenciales por parte del Estado.

La distinción de estos cuatro tipos de derechos es esencial para Ferrajoli al menos por dos razones: una, porque cuando es negada o malinterpretada por las doctrinas corrientes, dice, se produce

el efecto, entre otros, de configurar como “conflictos” entre derechos lo que en realidad no son sino límites estructuralmente impuestos por los derechos de libertad-facultad al ejercicio de los derechos autonomía tanto privada como pública, es decir, tanto de los derechos civiles como de los políticos, por los derechos de libertad-inmunidad (“frente a”) al ejercicio de los derechos de libertad-facultad (“de”), por los derechos fundamentales al ejercicio de los derechos patrimoniales y de las meras libertades; y segunda, pero no menos importante, porque para él los cuatro tipos de derechos, en la medida en que se vean realizados de hecho conforme al modelo, son condición necesaria y suficiente de la *democracia constitucional*, que distingue claramente de la *democracia tout court*, identificada con la «democracia puramente política o formal», que sólo garantiza los derechos de participación política. (Ferrajoli, 2011, p. 724)

Pues bien, estas distinciones, que son a la vez jerarquizaciones axiológicas, producen en el caso de Ferrajoli una teoría muy completa y desarrollada de los derechos constitucionales pero que, a mi modo de ver, paga el precio de ser demasiado cerrada y rígida, esto es, de formular un modelo ideal que no articula bien su relación con la realidad, mucho más conflictiva que el modelo, y tanto en las prácticas legislativas y judiciales como, lo que es más decisivo y grave, en la teoría, que debe dar cuenta de manera más rica y compleja del ámbito de lo político, que muestra discrepancias fundamentales sobre lo que Ferrajoli llama el «ámbito de lo no decidible».

En la práctica, el ámbito de lo decidible lo definen las ideologías políticas en liza en las democracias realmente existentes, donde diversos comunitarismos, distintas posiciones utilitaristas y defensores de unos u otros distintos derechos tienen opiniones encontradas y, por tanto, inevitablemente abiertas a la posibilidad de decisión.

Por lo demás, siempre dejando aparte a los sistemas claramente no democráticos, el mundo actual conoce no sólo democracias «fallidas» o insuficientes, sino distintos modos de entender la democracia, de la «democracia bolivariana» y adheridas, que proclaman un socialismo del XXI a decir verdad tan poco liberal y respetuoso del imperio de la ley como el profesado en el siglo XIX, a la mayoría de las democracias europeas, que, a imitación de la tradicional forma estadounidense, se encaminan hacia un modelo económico cada vez más liberal y menos social.

A mi modo de ver, el modelo ideal de la democracia constitucional de Ferrajoli, que fija las condiciones de una democracia completa la cual, por seguir sus propias distinciones, sería tanto formal como sustancial y podría calificarse a la vez como política, liberal, civil y social, puede servir, como todo ideal, para medir y juzgar la distancia con la realidad, pero tal y como él lo emplea podría adolecer de la suficiente flexibilidad para afrontar la distinción entre democracias y no democracias.

En aras de ese modelo ideal, la concepción de Ferrajoli tal vez podría carecer de una adecuada caracterización de las condiciones mínimas o básicas de la democracia, lo que él mismo caracteriza como democracia *tout court* pero con reticencias teóricas que podrían terminar por desvirtuar la relevancia de este

concepto hasta identificar la democracia con el modelo ideal de la democracia constitucional, mucho más exigente y sustantivo. En efecto, justo en el momento en el que Ferrajoli reconoce que la dimensión formal o procedimental de la democracia es una condición necesaria de la democracia, dedica varias páginas a justificar que no es una condición suficiente.

Pero con ello muestra una ambigüedad no claramente resuelta entre la tesis débil de la democracia formal o política como condición necesaria y suficiente, que es como naturalmente se debería interpretar la expresión «democracia *tout court*», y la tesis fuerte de que la democracia política es condición necesaria pero no suficiente de la democracia, conforme a lo cual la verdadera democracia sería la democracia constitucional, que establece como límites sustantivos no sólo a los derechos políticos sino también a los derechos liberales, a los sociales y (con cierta vacilación que mencionaré enseguida) a los civiles.

La ambigüedad sobre el valor de la concepción procedimental de la democracia como condición suficiente no termina de resolverse en las dos primeras de las cuatro razones o «aporías» que Ferrajoli aduce para probar que «la dimensión formal» no es la única dimensión necesaria de la democracia.

Allí aduce en primer lugar «la falta de alcance empírico y, por consiguiente, de capacidad explicativa» de la definición procedimental frente a los actuales sistemas constitucionales, que vinculan al poder sustancialmente a través de la garantía de los derechos fundamentales, pero sin llegar a concluir, como parecería obligado, que una democracia sólo formal, que carezca de tales vínculos, no es propiamente democracia, sino sólo que, en tal caso, «si bien

podemos hablar de “democracia” en sentido puramente político o formal, no podemos ciertamente hacerlo a propósito de esa forma compleja y hoy generalizada en todos los países avanzados que es la “democracia constitucional”» (Ferrajoli, 2011, pp. 10-11).

Tampoco termina de resolver la ambigüedad su segunda razón, de que sin vínculos o límites de contenido «una democracia *no puede* o al menos *puede no sobrevivir*» porque «siempre es posible que con métodos democráticos se supriman los propios métodos democráticos» (Ferrajoli, 2011, pp. 11).

Cualquier defensor de la definición procedimental de democracia puede aceptar la afirmación de Ferrajoli si se interpreta como tesis débil, en realidad derivada de la propia definición, en referencia a que una democracia *no puede* sobrevivir si no se garantizan los contenidos propios de los derechos de participación política (voto, expresión, reunión y asociación), pero no como tesis fuerte, ampliada a todos los derechos, que resulta o fácticamente errónea o irrelevante: así, que una democracia meramente procedimental «no puede sobrevivir» es empíricamente falso, como lo ha probado hasta la saciedad el sistema británico, y que «puede no sobrevivir» es una trivialidad que puede ocurrirle a cualquier democracia por muchos y reforzados que sean los derechos garantizados por ella. Las otras dos razones, en cambio, parecen inclinar la resolución de la ambigüedad en favor de la tesis fuerte, que es en realidad la que Ferrajoli pretendía argumentar con sus cuatro «aporías» (Ferrajoli, 2011).

La tercera, en efecto, es «el nexo indisoluble» existente entre la soberanía popular y las distintas categorías de derechos fundamentales (aunque luego, en la justificación detallada de esta tesis no se hace alusión a los derechos civiles):

por un lado, el nexo entre democracia política y «derechos de libertad individuales», que incluyen también libertades no políticas, y, por otro lado, el nexo entre derechos políticos y de libertad y derechos sociales efectivamente garantizados (Ferrajoli, 2011, pp. 11). En cuanto a la cuarta razón, reafirma en forma genérica, sin duda demasiado genérica, que «ninguna mayoría puede decidir sobre lo que no le pertenece, es decir, sobre la supresión o la restricción de aquellas normas constitucionales que confieren derechos fundamentales».

Pues bien, en la medida en que Ferrajoli adopte en efecto la tesis fuerte según la cual la democracia no puede ser sólo un procedimiento de decisión política, sino que también debe incorporar el conjunto de los derechos liberales y sociales recogidos en muchas constituciones actuales, estará asumiendo una concepción de la democracia que no distingue claramente entre las condiciones ideales y las condiciones mínimas de ese sistema político.

De esta manera, en la filosofía política de Ferrajoli se aplicaría con todas sus consecuencias la jerarquía «estructural» propia de su teoría formal de los derechos, conforme a la cual los derechos sustanciales son un límite a los derechos procedimentales.

Si así fuera, sin embargo, este planteamiento elevaría a definición de la democracia el modelo de «una casi óptima república», hasta fagocitar y anular la definición procedimental, y con ello terminaría por invertir la jerarquía valorativa que debe existir en un sistema democrático entre procedimientos y sustancia (Ferrajoli, 2003).

En mi forma de verlo, y de acuerdo en lo esencial con la teorización que hizo Bobbio, el *mínimo* definitorio de la democracia son los derechos



procedimentales de carácter político, que incluyen como condición necesaria no sólo el derecho de sufragio sino también los derechos esenciales de libertad que garantizan el pluralismo político, esto es, las libertades de asociación, expresión y reunión.

Lo decisivo de ese mínimo es que opera también como un criterio *básico*, sin el cual no podemos hablar de democracia, y que por ello es en cierto modo constitutivo y procedimentalmente supraordenado a cualesquiera otros derechos (Ferrajoli, 2003).

En ese mismo sentido, los derechos deben considerarse en principio como *derivados* del juego del procedimiento, porque debemos aceptar, si realmente somos demócratas (demócratas liberales, se entiende), el pluralismo de las diferentes posiciones e interpretaciones a la hora de delimitar su alcance y las distintas soluciones a sus posibles conflictos. Esa es la condición que, de forma más o menos condicionada por la diferente rigidez de las constituciones (y hoy de algunos tratados internacionales) pero siempre en alguna medida que debe depender de la propia decisión democrática, afecta a derechos importantísimos como el derecho a la vida (en relación con el aborto o la eutanasia, etc.), a la educación, a la salud, a las condiciones laborales, a la información, a la libertad religiosa e ideológica, etc. Aunque nuestro ideal común fuera sin fisuras el modelo de democracia constitucional de *Principia iuris* (pero algunos, como dije, haríamos precisiones, mientras otros muchos presentarían sustanciales enmiendas), la realidad seguiría siendo que tendríamos que luchar por él en cada cita electoral. Y, además, así debe seguir siendo en tanto vivamos en sociedades ideológicamente pluralistas.

Ese es el riesgo inevitable de la democracia, y a la vez su valor. Una consecuencia de la neta diferenciación que estoy proponiendo entre el modelo ideal y el modelo mínimo es que obliga a diferenciar entre dos distintas esferas de lo indecible que no coinciden más que en parte con la distinción de Ferrajoli entre «lo indecible que sí» y «lo indecible que no».

Por un lado, el núcleo duro de lo indecible, lo intocable o esencial, sin lo cual no existe propiamente democracia liberal, que viene dado por las condiciones mínimas o básicas de la democracia, y, por otro lado, la periferia de lo que si siguiéramos en todo el modelo ideal de Ferrajoli *debería ser* indecible pero que de hecho tenemos que decidir, sin poder dejar de hacerlo, elección política tras elección política.

Collier y Levitsky presentan una interesante clasificación de características o atributos básicos que sirven para esbozar una definición de democracia.

— Definición en base a un mínimo procedimental

1. Elecciones libres
2. Sufragio universal
3. Participación plena
4. Libertades civiles.

— Definición en base a un mínimo procedimental expandido

1. Elecciones libres
2. Sufragio universal
3. Participación plena
4. Libertades civiles
5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar.

— Concepción maximalista.

1. Elecciones libres
2. Sufragio universal
3. Participación plena
4. Libertades civiles
5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para

governar 6. Igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas; control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de políticas.

Los primeros tres atributos son considerados requisitos básicos de una democracia; por lo tanto, la ausencia de uno de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos; los primeros cuatro atributos, son los que consideran las definiciones que reconocen a la democracia observando un mínimo procedimental; las definiciones que consideran un mínimo procedimental expandido requieren de los primeros cinco atributos, finalmente, las definiciones o concepciones maximalistas (o multinivel) de democracia requieren de los seis atributos.

Este tipo de definiciones, también llamadas multidimensionales son propias para caracterizar democracias estables de países industrializados.

### **2.2.2 Participación política**

La participación política ha sido considerada durante mucho tiempo a través de su forma de expresión más habitual: el voto. Sin embargo, el voto es uno más entre otros muchos recursos de los que dispone el sujeto para incidir en el mundo político (Sabucedo, 1988, p. 85). Ahora bien, más allá del voto, ¿qué es la participación política? ¿Qué otras formas de participación política existen? y ¿cómo podrían agruparse? Milbrath (1981, p. 197) compara estudios realizados hasta principios de los 60 con el objetivo de conocer cómo y por qué la gente se involucra en la política. Como resultado de su análisis subraya la importancia de contar con una definición que distinga las acciones políticas de las no políticas,

y define a la participación política como “el comportamiento que afecta o busca afectar las decisiones del gobierno.

La participación política es un fenómeno instrumental, esto es, que la participación es intencional y se desarrolla como instrumento para lograr fines políticos.

Entre los actos que quedarían contemplados dentro de esta concepción se incluye: votar en las elecciones, donar dinero para partidos y candidatos políticos, colaborar de distintas maneras en una campaña política, contactar con funcionarios para expresarles una opinión o pedirles alguna acción, tomar parte en actividades de alguna organización no partidaria que estén dirigidas a cambiar alguna decisión pública, manifestarse, protestar, y persuadir a otros para hacer algunas de estas acciones; y excluye: leer sobre política, pagar impuestos y el sentimiento de patriotismo.

### **2.2.3 Partidos políticos**

Es inconcebible el desarrollo de la democracia y de los Estados modernos sin los partidos políticos, el presente trabajo reconoce la visión de los mismos como una herramienta fundamental para las democracias y su papel central.

Los partidos políticos juegan un gran papel en la actualidad, no se podría entender las democracias liberales sin ellos, la selección de candidatos, las campañas políticas, las votaciones, sus resultados, las apelaciones.

Lo anterior forma parte de la vida democrática de un país y se vuelven el centro de atención de los medios de comunicación, con el fin de que la ciudadanía participe, decida y emita su voto. Los partidos son el enlace entre

ciudadanía y gobierno, el cual dirige los destinos del estado tanto en los aspectos políticos como económicos y sociales.

Incluso en democracias no liberales y no competitivas el partido político tiene un rol central en el Estado, como es el caso del partido comunista en China. «Los partidos políticos son la gran herramienta para la democracia» (Roskin, Medeiros, y Jones, 2006, p. 38). De acuerdo con Sánchez (2012),

el partido político es un fenómeno relativamente reciente. En realidad, no se asienta en la vida política de los Estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas las encontramos en la Inglaterra del siglo XVII. El origen de los partidos políticos está ligado a la vida parlamentaria; en el parlamento inglés se formaron los primeros grupos de representantes que tenían ideología similar. Como estos tenían una estructura o maquinaria política en sus lugares de origen, la unificación de estos dos elementos dio origen a la configuración de los primeros partidos políticos.

Cada partido es distinto en cuanto a su organización interna y en cuanto a los elementos de base que lo distinguen, sin embargo, en términos generales podemos establecer los siguientes: el comité, la sección, la célula y la milicia.

De acuerdo con Sánchez (2012), los partidos políticos cumplen las siguientes funciones:

(a) Son puente entre los ciudadanos y el Gobierno. Los partidos políticos son las instituciones por excelencia para hacer llegar las demandas de los ciudadanos al gobierno. Son los intermediarios. (b) Aglutinan los diferentes intereses de la sociedad. Si cada grupo de interés se convirtiera

en un partido político, la sociedad sería un caos, por tanto, los diferentes grupos con intereses aines se ven obligados a coaligarse y cooperar. (c) Integran a los diferentes grupos dentro del sistema político. Los partidos políticos aglutinan diferentes grupos de interés dándoles la oportunidad de participar en la conformación de la plataforma política del partido. Los integrantes del partido se sienten representados y desarrollan un sentido de lealtad y respeto a las reglas del sistema político. (d) Socialización política. En la medida que integran a diferentes grupos, les enseñan las reglas del juego político. Preparan a los candidatos, les enseñan cómo hablar en público, como manejarse en los mítines. Ayudan por tanto a la creación de políticos más competentes y comprometidos con el sistema. (e) Movilización del electorado. En las campañas políticas los partidos políticos movilizan a sus electores en la búsqueda del voto. (f) Organización del gobierno. El partido político que obtiene el poder, obtiene también puestos del gobierno, y trata de establecer las políticas públicas de acuerdo a su ideología. (Sánchez, 2012, pp. 38-39)

**Ley de Organizaciones Políticas, Ley N.º 28094 (publicada el 01 de noviembre del 2003)**

**Título I**

**Definiciones generales**

**Artículo 1.** Definición: Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales.

Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.

La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley. CONCORDANCIA: Constitución Política del Perú artículo 35.

**Artículo 2.** Fines y objetivos de los partidos políticos: Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda: a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático. b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado. c) Formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país. d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública. e) Realizar actividades de educación, formación, capacitación, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas. Inciso modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016. f) Participar en procesos electorales. g) Contribuir a la

governabilidad del país. h) Realizar actividades de cooperación y proyección social. i) Las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por la presente ley.

## **Título II**

### **Constitución y reconocimiento de los partidos políticos**

**Artículo 3.** Constitución e inscripción: Los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la presente ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas.

**Artículo 4.** Registro de Organizaciones Políticas: El Registro de Organizaciones Políticas está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, de acuerdo a ley. Es de carácter público y está abierto permanentemente, excepto en el plazo que corre entre el cierre de las inscripciones de candidatos y un mes después de cualquier proceso electoral.

En el Registro de Organizaciones Políticas consta el nombre del partido político, la fecha de su inscripción, los nombres de los fundadores, de sus dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, la síntesis del Estatuto y el símbolo.

El nombramiento de los dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, así como el otorgamiento de poderes por éste, surten efecto desde su aceptación expresa o desde que las referidas personas desempeñan la función o ejercen tales poderes.



Estos actos o cualquier revocación, renuncia, modificación o sustitución de las personas mencionadas en el párrafo anterior o de sus poderes, deben inscribirse dejando constancia del nombre y documento de identidad del designado o del representante, según el caso.

Las inscripciones se realizan por el mérito de copia certificada de la parte pertinente del acta donde conste el acuerdo válidamente adoptado por el órgano partidario competente. No se requiere inscripción adicional para el ejercicio del cargo o de la representación en cualquier otro lugar.

Los representantes legales del partido político gozan de las facultades generales y especiales de representación procesal señaladas en el Código de la materia, por el solo mérito de su nombramiento, salvo estipulación en contrario del Estatuto.

En tanto el partido político mantenga su inscripción como tal en el Registro de Organizaciones Políticas, no es necesaria ninguna adicional, para efectos de la realización de actos civiles o mercantiles, cualquiera sea su naturaleza. Dentro de los cinco (5) días posteriores a la fecha de cierre de inscripción de organizaciones políticas, el Jurado Nacional de Elecciones remitirá a la Oficina Nacional de Procesos Electorales copia de los resúmenes de las organizaciones políticas inscritas o en proceso de inscripción.

Las organizaciones políticas pueden presentar fórmulas y listas de candidatos en procesos de Elecciones Presidenciales, Elecciones Parlamentarias, de Elección de Representantes ante el Parlamento Andino, Elecciones Regionales o Elecciones Municipales, para lo cual

deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral que corresponda. Artículo modificado por el Artículo 8° de la Ley N° 30673, publicada el 20-10-2017. CONCORDANCIA: Ley N° 26859, Art. 87°

**Artículo 5.** Requisitos para la inscripción de partidos políticos: La solicitud de registro de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de: a) El Acta de Fundación que contenga los puntos establecidos en el artículo 6 de la presente Ley, los cuales no podrán contravenir las disposiciones de la Constitución Política del Perú, el estado constitucional de derecho y la defensa del sistema democrático. b) La relación de adherentes en número no menor del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de éstos. c) Las Actas de Constitución de comités partidarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8. d) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente Ley. e) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales. f) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior. g) Los estatutos de los partidos políticos y movimientos regionales; así como, las actas de las alianzas, deben definir los órganos y autoridades que tomarán las decisiones de índole

económica financiera y su relación con la tesorería de la organización política, durante un proceso electoral o concluido éste, de acuerdo con lo señalado en la ley. h) La designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras.

Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Las organizaciones políticas cuentan con un plazo de dos años, contados a partir de la adquisición de formularios, para la recolección de firmas de adherentes y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del estado constitucional de derecho; o intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Inciso modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016. CONCORDANCIA: Ley N° 26859, Art. 88° y siguientes.

**Artículo 6.** El Acta de Fundación: El acta de fundación de un partido político debe contener por lo menos: a) El ideario, que contiene los principios, los objetivos y su visión del país. b) La declaración jurada expresa de cada uno de los fundadores donde conste su compromiso y vocación democrática, el respeto irrestricto al estado constitucional de derecho y a las libertades y derechos fundamentales que consagra la Constitución Política. Los fundadores del partido no podrán estar

procesados o condenados por delitos de terrorismo y/o tráfico ilícito de drogas. c) La relación de los órganos directivos y de los miembros que los conforman. d) La denominación y el símbolo partidarios.

Se prohíbe el uso de: 1. Denominaciones iguales o semejantes a las de un partido político, movimiento, alianza u organización política local ya inscrito o en proceso de inscripción, o que induzcan a confusión con los presentados anteriormente. 2. Símbolos iguales o semejantes a los de un partido político, movimiento, alianza u organización política local ya inscrito o en proceso de inscripción, o que induzcan a confusión con los presentados anteriormente. 3. Nombres de personas naturales o jurídicas, ni aquellos lesivos o alusivos a nombres de instituciones o personas, o que atenten contra la moral y las buenas costumbres. 4. Una denominación geográfica como único calificativo. 5. Símbolos nacionales y marcas registradas, ni tampoco imágenes, figuras o efigies que correspondan a personas naturales o jurídicas, o símbolos o figuras reñidas con la moral o las buenas costumbres. e) El domicilio legal del partido. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016.

**Artículo 7.** Relación de firmas de adherentes: La relación de firmas de adherentes y de sus respectivos números de Documento Nacional de Identidad es presentada ante el Registro de Organizaciones Políticas en los formularios de papel o electrónicos que proporcione la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la cual emitirá la constancia de

verificación respectiva. CONCORDANCIAS: Ley N° 26859, Art. 92 y 93.

**Artículo 8.** Actas de constitución de comités: La solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5° debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en por lo menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos.

Cada acta debe estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados, debidamente identificados. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) verifica la autenticidad de la firma y el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los cincuenta (50) afiliados que suscribieron cada acta. Las actas de constitución de los comités del partido deben expresar la adhesión al acta de fundación a la que se refiere el artículo 6°. Texto modificado por el Art. Único de la Ley N° 29490, publicada el 25-12-09

**Artículo 9.** Estatuto del partido: El Estatuto del partido político es de carácter público y debe contener, por lo menos: a) La denominación y símbolo partidarios, de acuerdo a lo establecido en el inciso c) del artículo 6. 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 es 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 podrán actuar directamente o por medio de representantes, según lo disponga el Estatuto, respectivo.

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 de disciplina, así como las sanciones y los recursos de impugnación contra éstas, que deberán ser vistos cuando menos en dos instancias. Los procedimientos disciplinarios observarán las reglas del debido proceso. g) El régimen patrimonial y financiero. h) La regulación de la designación de los representantes legales y del tesorero. i) Las disposiciones para la disolución del partido.

**Artículo 10.** Tacha contra la solicitud de inscripción de un partido político: Recibida la solicitud de inscripción, el Registro de Organizaciones Políticas verifica el cumplimiento de los requisitos formales y la publica la misma en su página electrónica. Además, un resumen de la solicitud se publica en el diario oficial dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación, quedando a disposición de los ciudadanos toda la información en las oficinas correspondientes. El resumen al que se refiere el párrafo anterior deberá contener: a) La denominación y símbolo del partido. b) El nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados. c) El nombre de sus personeros. d) El nombre de sus representantes legales. Cualquier persona natural o jurídica puede formular tacha contra la inscripción de un partido político.

Dicha tacha sólo puede estar fundamentada en el incumplimiento de lo señalado en la presente ley. La tacha debe presentarse ante el Registro de Organizaciones Políticas dentro de los cinco días hábiles posteriores a la publicación efectuada en el diario oficial, a que se refiere el párrafo anterior.

El Registro de Organizaciones Políticas resuelve la tacha dentro de los cinco días hábiles después de formulada, con citación de quien la promovió y del personero de los peticionarios cuya inscripción es objeto de la tacha.

La resolución que resuelve la tacha puede ser apelada ante el Jurado Nacional de Elecciones, en un plazo de cinco días hábiles posteriores a su notificación. El Jurado Nacional de Elecciones, en sesión pública, sustancia y resuelve la apelación dentro de los cinco días hábiles después de interpuesta con citación de las partes.

Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno. Verificados los requisitos que establece la presente ley y vencido el término para interponer tachas, sin que éstas se hayan formulado, o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas planteadas, el Registro de Organizaciones Políticas efectúa el asiento de inscripción del partido político, el mismo que será publicado de forma gratuita y por una sola vez en el diario oficial, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la inscripción.

En el mismo plazo, se remitirá a la Oficina Nacional de Procesos Electorales el listado de las organizaciones políticas con inscripción

definitiva. Asimismo, el Jurado Nacional de Elecciones publica en su página electrónica el Estatuto del partido político inscrito.

**Artículo 11.** Efectos de la inscripción: La inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas le otorga personería jurídica al partido político. La validez de los actos celebrados con anterioridad a la inscripción del Partido queda subordinados a este requisito y a su ratificación dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su inscripción.

Si el partido político no se constituye o no se ratifican los actos realizados en nombre de aquel, quienes los hubiesen celebrado son ilimitada y solidariamente responsables frente a terceros. Los partidos políticos con inscripción vigente pueden presentar candidatos a todo cargo de elección popular.

**Artículo 12.** Apertura de locales partidarios: No se requiere de autorización para la apertura y funcionamiento de locales partidarios, salvo el cumplimiento de las normas municipales relativas a zonificación, urbanismo, salud e higiene. El Registro de Organizaciones Políticas publica en su página electrónica el domicilio legal de cada partido político.

**Artículo 13.** Cancelación de la inscripción: El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos: a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en



más de una circunscripción electoral o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.

O en su caso, por no participar en dos (2) elecciones generales sucesivas. De existir alianzas entre partidos o entre movimientos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido o movimiento adicional, según corresponda. Asimismo, se cancela la inscripción de un movimiento regional cuando no participa en dos (2) elecciones regionales sucesivas. b) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos. c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a su Estatuto y la presente Ley. d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente Ley. e) Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general. Contra la decisión puede interponerse recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de cinco (5) días hábiles. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

En el caso de los movimientos regionales se aplica la misma regla prevista en el inciso a) del presente artículo en lo que corresponda, a nivel de su circunscripción. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016.

**Artículo 14.** Declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática: La Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de los supuestos siguientes: 14.1 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. 14.2 Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que, para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera. 14.3 Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico. La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político tendrá los siguientes efectos: a) Cancelación de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas y en cualquier otro registro. b) Cierre de sus locales partidarios. c) Imposibilidad de su reinscripción. 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.

**Artículo 15.** Alianzas de organizaciones políticas: Las organizaciones políticas pueden hacer alianzas con otras debidamente inscritas, con fines electorales y bajo una denominación y símbolo común, para poder participar en cualquier tipo de elección popular.

La alianza debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.

En el acuerdo debe constar, como mínimo: el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo, la declaración expresa de objetivos, los acuerdos que regulan el proceso de democracia interna; la definición de los órganos o autoridades que tomarán las decisiones de índole económico-financiera y su relación con la tesorería de la alianza; la designación de los personeros legal y técnico de la alianza, la designación del tesorero y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico financieras; la forma de distribución del financiamiento público directo que le corresponda a la alianza y, en caso de disolución, a los partidos que la conforman. Para participar en el proceso electoral, la alianza debe solicitar y lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, entre los doscientos setenta (270) y doscientos

diez (210) días calendario antes del día de la elección que corresponda. Las alianzas electorales entre organizaciones políticas de alcance nacional se encuentran legitimadas para participar en elecciones generales, regionales y municipales.

Las alianzas electorales entre organizaciones políticas de alcance nacional y organizaciones de alcance departamental o regional o entre estas últimas, se encuentran legitimadas para participar en elecciones regionales y municipales. En todos los casos se deben cumplir las exigencias previstas en el presente artículo.

Las organizaciones políticas que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos distinta de la patrocinada por esta, en la misma jurisdicción. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30673, publicada el 20-10-2017.

**Artículo 16.** Fusión de partidos políticos: Los partidos pueden fusionarse con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos.

A tal efecto, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de fusión, con las firmas de las personas autorizadas para celebrar tal acto. El acuerdo de fusión deberá indicar alternativamente: a) Si se configura un nuevo partido político, con una denominación y símbolo distinto al de sus integrantes; en cuyo caso quedará cancelado el registro de inscripción de los partidos políticos fusionados, generándose un nuevo registro, para lo cual se deberá

acompañar, conjuntamente con la solicitud de fusión, el Estatuto del nuevo partido, la relación de los órganos directivos y de los miembros que los conformen, además de los nombres de sus apoderados y personeros. b) Si se mantiene la vigencia de uno de ellos, se precisará el partido que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados; en cuyo caso se mantiene la inscripción del partido político que asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados, quedando canceladas las restantes.

### **Título III**

#### **Constitución y reconocimiento de los movimientos y organizaciones políticas de alcance local**

**Artículo 17.** Movimientos y Organizaciones Políticas de alcance local: Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental pueden participar en los procesos de elecciones regionales o municipales. Para participar en los procesos electorales referidos en el párrafo anterior, las organizaciones políticas de alcance regional o departamental deben encontrarse inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

Las organizaciones políticas de alcance regional o departamental deben cumplir con los siguientes requisitos para su constitución: a) Relación de adherentes en número no menor al cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que la organización política

de alcance regional o departamental desarrolle sus actividades y pretenda presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos. Dicha relación se presenta con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de los adherentes. b) Las actas de constitución de comités en, a lo menos, la mitad más uno del número de provincias que integran la región o el departamento correspondiente. Para el caso de la provincia de Lima, se presentan las actas de constitución de comités en, al menos, la mitad más uno del número de distritos que integran dicha provincia. Cada acta de constitución de comités debe estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados debidamente identificados, quienes deben suscribir la declaración jurada que establece el artículo 6, inciso b), de la presente ley.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) verifica la autenticidad de la firma y huella dactilar, así como el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los afiliados que suscribieron cada acta. La inscripción de las organizaciones políticas de alcance regional o departamental se realiza ante el registro correspondiente que conduce el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, el que procede con arreglo a lo establecido en el artículo 10 de la presente ley. Contra lo resuelto en primera instancia, procede el recurso de apelación ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, el que se formula dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se

cuestiona”. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30688, publicada el 29-11-2017.

## **Título IV**

### **De la condición de afiliado**

**Artículo 18.** De la afiliación Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político, cumplir con los requisitos que establece el Estatuto y contar con la aceptación del partido político para la afiliación, de acuerdo con el Estatuto de éste.

Quienes se afilien a un partido político durante el período a que se contabilizo, la renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político. El partido político entrega hasta un (1) año antes de la elección en que participa, el padrón de afiliados en soporte magnético. Dicho padrón debe estar actualizado en el momento de la entrega al Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica. No podrán inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato

en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016.

## **Título V**

### **Democracia interna**

**Artículo 19.** Democracia interna: La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente Ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política, el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado. Texto modificado por el Art. Único de la Ley N° 29490, publicada el 25-12-09.

**Artículo 20.** Del órgano electoral: La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados también colegiados, que funcionan en los comités partidarios. Toda agrupación política debe garantizar la pluralidad de instancias y el respeto al debido proceso electoral. El órgano electoral central tiene a su cargo la realización de todas las etapas de los procesos electorales del partido, incluidas la convocatoria, la inscripción de los candidatos, el cómputo de votos o la verificación del quórum estatutario, la proclamación de los resultados y



la resolución de las impugnaciones a que hubiere lugar. Para tal efecto, debe establecer las normas internas que correspondan, con arreglo al reglamento electoral de la agrupación política. Texto modificado por el Art. Único de la Ley N° 29490, publicada el 25-12-09.

**Artículo 21.** Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE): Los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las provincias que son capitales de departamento, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite al órgano electoral central del partido político o movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central del partido político o movimiento, para que ellas se subsanen. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el artículo 178° de la Constitución Política del Perú. Texto modificado por el Art. Único de la Ley N° 29490, publicada el 25-12-09.

**Artículo 22.** Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargo de elección popular: Las organizaciones políticas y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargo

de elección popular. Estos se efectúan entre los doscientos diez (210) y ciento treinta y cinco (135) días calendario antes de la fecha de la elección de autoridades nacionales, regionales o locales, que corresponda. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30673, publicada el 20-10-2017.

**Artículo 23.** Candidaturas sujetas a elección. 23.1 Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos: a) Presidente y Vicepresidentes de la República. b) Representantes al Congreso y al Parlamento Andino c) Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales. d) Alcalde y Regidores de los Concejos municipales. e) Cualquier otro que disponga el estatuto. 23.2 Los candidatos que postulen a los cargos referidos en el párrafo 23.1, habiendo o no participado en elección interna, están obligados a entregar al partido, alianza, movimiento u organización política local, al momento de presentar su candidatura a elección interna o de aceptar por escrito la invitación a postular a los cargos referidos, una Declaración Jurada de Hoja de Vida que es publicada en la página web del respectivo partido, alianza, movimiento u organización política local. 23.3 La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado nacional de Elecciones, el que debe contener: 1. Lugar y fecha de nacimiento. 2. Experiencia 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

b reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos. Inciso modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30673, publicada el 20-10-2017. 23.6 En caso de que se haya excluido al candidato o de que haya transcurrido el plazo para excluirlo, y habiéndose verificado la omisión o falsedad de la información prevista en el párrafo 23.3, el Jurado Nacional de Elecciones remite los actuados al Ministerio Público. Artículo modificado por el Art. Único de la Ley N° 30326, publicada el 19-05-2015. Artículo 23° A.- Entrega de Plan de Gobierno y Publicación

Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que presentan candidatos, según sea el caso, a elecciones generales, regionales o municipales, al momento de presentación LEY 29603 de sus respectivas listas para su inscripción, deberán cumplir con entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno del nivel que corresponda. Los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales publican su Plan de Gobierno en su respectiva página web y lo mantienen durante todo el período para el cual participaron en el proceso electoral.

El Jurado Nacional de Elecciones incorpora a su página web los Planes de Gobierno de dichas organizaciones políticas durante todo el proceso electoral general, regional o municipal, según sea el caso. Posteriormente mantiene sólo el de las organizaciones políticas con candidatos elegidos, durante su período de gobierno. No se admitirá la inscripción de candidatos de partidos políticos, alianzas, movimientos y

organizaciones políticas locales que incumplan con lo dispuesto en el presente artículo. La obligación de presentar el Plan de Gobierno es de aplicación para las elecciones de los representantes ante el Parlamento Andino, en lo que se refiere a las propuestas que llevarán al citado Parlamento. Artículo adicionado por el Artículo 1° de la Ley N° 28711, publicada el 18-04-2006; la misma que de conformidad con su Artículo 2° tiene vigencia a partir del 28-07-2006, y se aplica a los procesos electorales que se realicen con posterioridad a esa fecha.

**Artículo 24.** Modalidades de elección de candidatos: Corresponde al órgano máximo del partido político o del movimiento de alcance regional o departamental decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo 23. Para tal efecto, al menos las tres cuartas (3/4) partes del total de candidatos a representantes al Congreso, al Parlamento Andino, a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades: a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados. b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto. Hasta una cuarta (1/4) parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable. Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente

elegidos. Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los consejeros regionales y para regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016. CONCORDANCIA: Ley N° 28869, Primera Disposición Transitoria.

**Artículo 25.** Elección de autoridades: La elección de autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años. La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con alguna de las tres (3) modalidades señaladas en el artículo 24°, conforme a lo que disponga el estatuto o lo acuerde el órgano máximo del partido, con sujeción al estatuto. Texto modificado por el Art. Único de la Ley N° 29490, publicada el 25-12-09.

**Artículo 26.** Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político: En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos.

**Artículo 27.** Elección de delegados integrantes de los órganos partidarios: Cuando la elección de candidatos y autoridades del partido político o movimiento de alcance regional o departamental se realiza conforme con la modalidad prevista en el inciso c) del artículo 24°, los delegados que integran los respectivos órganos partidarios deben haber

sido elegidos para cada proceso electoral por voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados, conforme a lo que disponga el estatuto. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30673, publicada el 20-10-2017.

## **Título VI**

### **Del financiamiento de los partidos políticos**

**Artículo 28.** Financiamiento de los partidos políticos: Los partidos políticos reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley.

**Artículo 29.** Financiamiento público directo: Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas: a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas. b. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios y mobiliario necesarios

para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política. La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

**Artículo 30.** Financiamiento privado: Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante: a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aportación correspondiente. b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, hasta doscientas cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por actividad. c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la

organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación. d) Los créditos financieros que concierten. e) Los legados. Todo aporte privado en dinero, que supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero. Los aportes privados en especie se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda. La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta. Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política. Artículo modificado por el Artículo 1º de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017. Artículo 30-A. Aportes para candidaturas distintas a la presidencial Cada aporte en efectivo o en especie que recibe el candidato para una campaña electoral, en el caso de elecciones congresales, regionales, municipales y para el Parlamento Andino, de cualquier persona natural o jurídica, no debe exceder de las sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por aportante. Las organizaciones políticas adoptan las medidas necesarias para el cumplimiento de esta disposición.

De conformidad con el artículo 34 de la presente ley, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, quien tiene la obligación de entregar los informes de ingresos y gastos de sus respectivas campañas electorales.



Cuando el aporte supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), este debe hacerse a través de una entidad financiera. En este caso, el responsable de campaña del candidato debe informar sobre el detalle del nombre de cada aportante, la entidad bancaria utilizada y la fecha de la transacción a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Cuando se trate de aportes en especie, estos deben realizarse de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 30 de la presente ley. Los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben ser informados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales a través de los medios que esta disponga y en los plazos señalados en el reglamento correspondiente, con copia a la organización política. Esta información financiera es registrada en la contabilidad de la organización política.

El incumplimiento de la entrega de información señalada en el párrafo anterior es de responsabilidad exclusiva del candidato y de su responsable de campaña. Artículo incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017. Artículo 30-B. Aporte inicial y actividad económico financiera de las alianzas electorales.

Las organizaciones políticas que integran una alianza electoral, dentro de los quince días siguientes al vencimiento del plazo de inscripción de organizaciones políticas para participar en un proceso electoral, informan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el monto inicial que han aportado a la alianza que conforman.

Las organizaciones políticas que integran alianzas electorales realizan su actividad económico financiero a través de dichas alianzas y no por intermedio de las organizaciones políticas que la conforman. Para tal efecto, al momento de su inscripción, se debe nombrar a un tesorero de la alianza. Los aportes que reciben las alianzas se encuentran sometidos a los límites establecidos en el artículo 30 de la presente ley. Artículo incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

**Artículo 31.** Fuentes de financiamiento prohibidas: Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de: a) Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este. b) Confesiones religiosas de cualquier denominación. c) Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras. d) Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro. e) Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación. f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena. Asimismo, las organizaciones políticas no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo. En el caso previsto en el literal f), el Poder Judicial debe informar mediante un portal

web de acceso partidario, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere dicho literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en el literal f), quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe. No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web. Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

**Artículo 32.** Administración de los fondos del partido: La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias. El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.

**Artículo 33.** Régimen tributario: El régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos.

**Artículo 34.** Verificación y control 34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos y normas internas de la organización. 34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. 34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. 34.4. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de cuatro (4) meses contados desde la recepción de los informes señalados en el párrafo precedente, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, aplica las sanciones previstas en la presente ley. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna. 34.5. Para el caso de las elecciones congresales y de representantes ante el Parlamento Andino, de las elecciones regionales y elecciones municipales, en el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos

Electorales a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, proporcionando una copia a la organización política. Las infracciones cometidas por estos candidatos o sus responsables de campaña no comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan. 34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda. 34.7. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales puede requerir a las organizaciones políticas solo la información que por ley se encuentran obligadas a llevar, sin que por ello se amplíen los plazos establecidos en el presente artículo. 34.8. Los organismos electorales no pueden establecer a nivel reglamentario exigencias adicionales a las expresamente señaladas en la presente ley. 34.9. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica en particular, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de

alianzas u organizaciones políticas durante 3 años contados desde la conclusión del proceso electoral. En dicho supuesto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales debe entregar dicha información en un plazo máximo de 30 días calendario una vez concluido el proceso electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales no entrega información sobre los aportantes a ninguna entidad pública ajena al Sistema Electoral durante los procesos electorales, salvo por mandato del Poder Judicial. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

**Artículo 35.** Publicidad de la contabilidad: Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones. Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas. Texto modificado por el Art. Único de la Ley N° 29490, publicada el 25-12-09.

**Artículo 36.** Infracciones: Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley. Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves. a) Constituyen infracciones leves: 1. La recepción de aportaciones recibidas o los gastos efectuados que se realicen a través de una persona de la organización política distinta al tesorero nacional o tesorero descentralizado. 2. Cuando no se informe, hasta 14 días calendario después de abiertas, sobre las cuentas abiertas y activas en el

sistema financiero. 3. Cuando no se informe ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales los datos del tesorero nacional y los tesoreros descentralizados, hasta 14 días calendario después de su designación e inscripción definitiva en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. 4. Cuando no se presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral, en el plazo señalado en la presente ley. 5. Cuando las organizaciones políticas que integran una alianza electoral no informen a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo previsto, sobre su aporte inicial a la alianza electoral. 6. No llevar libros y registros de contabilidad o llevarlos con un retraso mayor a sesenta (60) días calendario. 7. Cuando los aportes en especie, realizados a la organización política, que no superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias no consten en el recibo de aportación correspondiente. 8. El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la presente ley. b) Constituyen infracciones graves: 1. Cuando las organizaciones políticas no presentan los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como sobre los gastos efectuados durante la campaña electoral, dentro de los treinta días posteriores al vencimiento del plazo señalado en la presente ley. 2. Cuando las organizaciones políticas reciban aportes mayores a los permitidos por la presente ley. 3. Cuando las organizaciones políticas no presenten su información financiera anual en el plazo previsto en el artículo 34 de la ley. 4. Cuando los incumplimientos que generaron sanciones por infracciones leves no

hayan sido subsanados en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 5. Cuando no se expidan los recibos de aportaciones correspondientes, en el caso previsto en el literal a) del artículo 30 de la presente ley. 6. Cuando los aportes en especie que superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias realizados a la organización política no consten en documento con firmas, que permita identificar al aportante, la fecha de entrega del bien, derecho o servicio, o su precio o valor de mercado, de ser el caso. 7. Cuando las organizaciones políticas reciban aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley. C) Constituyen infracciones muy graves: 1. Cuando hasta el inicio del procedimiento sancionador correspondiente, las organizaciones políticas no presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral o la información financiera anual. 2. Cuando no se haya cumplido con subsanar la infracción grave en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017. Artículo 36-A. Sanciones El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes: a. Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). b. Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).



En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente. c. Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo. En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran. Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno. Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso. Artículo incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017. Artículo 36-B. Sanciones a candidatos Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de que el candidato reciba aportes de fuente

prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente. Artículo incorporado por el Artículo 2º de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017. Artículo 36-C. Efecto de las sanciones Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas. Artículo incorporado por el Artículo 2º de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

**Artículo 37.** Franja electoral: Desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral. El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral. CONCORDANCIA: Ley N° 28679

**Artículo 38.** Duración y frecuencia de la franja electoral: En cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con una duración de: a) Diez minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral. b) Veinte minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto

electoral. c) Treinta minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral. La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva. Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación. Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

**Artículo 39.** Publicidad política contratada: La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

**Artículo 40.** Duración y frecuencia de la publicidad contratada en períodos electorales 40.1. Solo puede contratarse propaganda electoral

en radio y televisión desde los sesenta hasta los dos días calendarios previos al día de la elección. 40.2. El tesorero nacional y los tesoreros descentralizados de la organización política son los únicos autorizados para suscribir contratos de propaganda electoral con los medios de comunicación o empresas de publicidad exterior en favor de los candidatos en el caso de las elecciones presidenciales y congresales. Para el caso de las elecciones regionales y municipales, puede contratarla el responsable de campaña. 40.3. La contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones. 40.4. De conformidad con el artículo 39 de esta ley, no se puede establecer precios superiores al promedio cobrado a privados por la publicidad comercial en los últimos dos años, en el mismo horario de difusión. Igual criterio rige para la propaganda contratada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 40.5. La información necesaria para la supervisión del cumplimiento de esta disposición es remitida por los medios de comunicación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales dos días calendario después de la convocatoria al proceso electoral correspondiente, para su publicación en su portal institucional y remisión a las organizaciones políticas. 40.6. En elecciones generales, la organización política y el candidato, a través de su tesorero nacional o tesoreros descentralizados, pueden contratar hasta cinco (5) minutos diarios en cada estación de radio y televisión de cobertura nacional. 40.7. En el caso de elecciones regionales o municipales, las organizaciones políticas y sus candidatos inscritos en los

departamentos del país pueden contratar propaganda electoral, a través de los responsables de campaña hasta un (1) minuto diario en cada estación de radio y televisión de su jurisdicción. El incumplimiento de esta limitación acarrea responsabilidad exclusiva del candidato. 40.8. Los medios de comunicación pública y privada deben enviar, a solicitud de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, un consolidado con toda la información respecto a los servicios contratados en período electoral en favor de las organizaciones políticas y los candidatos. 40.9. Las organizaciones políticas o candidatos no pueden contratar ni aceptar la difusión de propaganda electoral por encima del tiempo que se le haya otorgado a la organización política a la que se le asignó el mayor tiempo de franja electoral. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017. Artículo 40-A. Alcance del procedimiento sancionador La Oficina Nacional de Procesos Electorales tiene un plazo de dos (2) años desde que se cometió la infracción, para iniciar el procedimiento sancionador correspondiente, luego de lo cual prescribe su facultad para determinar la existencia de infracciones administrativas”. Artículo incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

**Artículo 41.** Espacios en radio y televisión en período no electoral: Los medios de comunicación de propiedad del Estado, están obligados a otorgar mensualmente cinco minutos a cada partido político con representación en el Congreso, para la difusión de sus propuestas y

planteamientos. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios hace la asignación correspondiente.

**Artículo 42.** Conducta prohibida en la propaganda política: Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos, dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción u otros objetos de naturaleza económica, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política. La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que: a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato. b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado. El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiriera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión. En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor. El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente. La

propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios: a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben respetar las normas constitucionales y legales. b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa. c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural. Artículo modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

### **Disposiciones Transitorias**

**Primera.** Los partidos políticos con inscripción vigente la mantienen sin necesidad de presentar las firmas de adherentes a las que se refiere esta ley. En un plazo de quince meses posteriores a su entrada en vigencia, deben acreditar los demás requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, según corresponda. En ese mismo plazo, los partidos políticos podrán regularizar ante los registros públicos la vigencia de su inscripción, la de sus dirigentes, representantes legales y apoderados, así como el saneamiento físico legal de sus propiedades, conforme a ley.

**Segunda.** El Registro de Organizaciones Políticas deberá ser constituido por el Jurado Nacional de Elecciones dentro de los tres meses

posteriores a la aprobación de esta ley. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios será constituida dentro de los doce meses posteriores a la aprobación de la presente ley, por resolución del titular del pliego de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. En dicha resolución se establecerán los órganos de línea, de asesoramiento y de apoyo, así como los órganos desconcentrados a nivel nacional, necesarios para su funcionamiento. Los organismos electorales dictarán las normas reglamentarias en las materias de su competencia.

**Tercera.** La distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29 se inicia a partir del ejercicio presupuestal del año 2017, para cuyo efecto el Ministerio de Economía y Finanzas adoptará la previsión y acciones necesarias para su cumplimiento. Con dicho fin la ONPE elabora la propuesta de distribución a los partidos políticos y alianzas de partidos políticos beneficiarios, en base a los resultados de las elecciones generales de 2016, y la remite al Ministerio con la antelación debida. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016.

#### **Disposición complementaria final de la Ley N.º 30414**

**Única.** Para el caso de Lima Metropolitana, la inscripción de una organización política local será considerada como movimiento. (Ley de Organizaciones Políticas, 2003)



#### **2.2.4 Tipos de mayorías parlamentarias en el Congreso peruano**

En la labor del Congreso, se contemplan distintos tipos de mayorías al momento de aprobar las normas legales y constitucionales:

##### **Mayoría simple**

Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los congresistas asistentes. Es utilizada en todas las decisiones que se someten a votación, con excepción de aquellas en las cuales la Constitución exige otro tipo de mayoría (desaprobación o aprobación de leyes ordinarias).

##### **Mayoría absoluta**

La decisión es adoptada por la mayoría de los votos del número legal de congresistas (no sólo de los asistentes). Esta es requerida para censurar a un Gabinete Ministerial, elegir a la directiva del Congreso y aprobar o modificar una ley orgánica, la misma que se encuentra regulada constitucionalmente, en el artículo 106, la cual prescribe que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado, previstas en la constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan, como cualquier otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

### **Mayoría cualificada**

Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los de los miembros del Congreso. Se requiere para la elección del Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional y sacar adelante una reforma constitucional.

La misma que se encuentra regulada constitucionalmente, en el artículo 206, la cual prescribe que

toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. (Constitución Política del Perú, 1993)

## **CAPÍTULO III**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1 Resultados doctrinarios**

De acuerdo a la investigación realizada, es menester en este punto señalar las posiciones doctrinarias respecto al problema planteado.

##### **3.1.1 Teoría de la representación proporcional**

El sistema de representación proporcional obedece a la necesidad de dar espacios a todas las corrientes políticas que se manifiestan en la sociedad, principalmente busca otorgar mayor participación a los partidos minoritarios, garantizar igualdad de representatividad, y lograr un equilibrio de todas las fuerzas políticas que participan para ocupar una curul en los congresos o parlamentos.

Uno de los primeros teóricos en considerar la representación fueron Barnes y Kaase (1979), quienes consideran que una asamblea solo podrá representar fielmente al electorado si en su seno se encuentran personificadas en forma proporcional todas las corrientes políticas relevantes.

Bajo la misma línea, Mill (1970) sostenía que es una parte esencial de la democracia que las minorías estén adecuadamente representadas, sin esto no es posible una democracia verdadera, sino una falsa apariencia de la democracia. El sistema proporcional acompaña a la moderna democracia de masas.

Cuando la mayoría de los países se democratizó y se extendió el sufragio universal, parecía lógica buscar la conformación de una asamblea representativa que diera espacio a todas las necesidades, intereses, e ideas que animaban el

organismo social. La idea sigue hoy latente, dando como resultado la búsqueda de un organismo social sin exclusión de algún sector, con el aliento a la equidad entre grupos y el fomento de una distribución equilibrada del poder legislativo.

### **3.1.2 Concepto**

El termino proporcionalidad se refiere a una de las características mediante las cuales se evalúan los efectos de los sistemas electorales. La representación proporcional, es un principio de elección que consiste en asignar cargos de elección popular tomando como base el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en una región geográfica, lo que da como resultado el aseguramiento de que cada grupo o partido esté representado en la asamblea o comité elegido, de acuerdo con el número de votos que obtuvo.

He ahí la principal particularidad a destacar: la representación proporcional procura transformar proporcionalmente los votos en escaños. Además, este concepto conlleva y destaca una cuestión fundamental: la asignación equitativa de escaños a los votos, por eso su mérito indiscutible es la equidad en la representación.

### **3.1.3 La democracia como un ideal**

La democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser. Se define a la democracia en cuanto a los fines que persigue (democracia sustancial).

La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo

ideal y lo real que hace que ésta sea perfectible. Cuanto más se democratiza una sociedad, tanta más democracia se tiene. Huntington considera útil definir un gobierno democrático en términos de los propósitos u objetivos que éste cumple. Pero los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Los fines que persigue la democracia pueden ser el bienestar humano, la igualdad, la justicia, los derechos humanos, la realización del individuo, la libertad, el bien común, etc.

### **3.2 Resultados normativos**

#### **3.2.1 Constitución Política del Perú**

##### **Preámbulo**

El Congreso Constituyente Democrático, invocando a Dios Todopoderoso, obedeciendo el mandato del pueblo peruano y recordando el sacrificio de todas las generaciones que nos han precedido en nuestra patria, ha resuelto dar la siguiente Constitución:

**Artículo 3.** La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

**Artículo 35.** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren

a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

**Artículo 90.** El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso. Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

### **3.2.2 Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094)**

**Artículo 1.** Definición: Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley. La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos

establecidos en la presente ley. CONCORDANCIA: Constitución Política del Perú, art. 35.

**Artículo 2.** Fines y objetivos de los partidos políticos Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:

a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático. (Ley de Partidos Políticos Publicada, 2003).

### **3.3 Resultados jurisprudenciales**

#### **3.3.1 Jurisprudencia internacional**

##### ***3.3.1.1 Sentencia 141/1990, de 20 de septiembre***

**(BOE núm. 254, de 23 de octubre de 1990)**

ECLI:ES:TC:1990:141

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados; han pronunciado.

## **En nombre del rey**

### **Sentencia**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 828/85, interpuesto por don José María Ruiz Gallardón, comisionado por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985. Han sido partes el Parlamento de Navarra, representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremocha Aramburu, y asistido por el Letrado don Moisés Bermejo Garde, y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. El día 10 de septiembre de 1985 tiene entrada en este Tribunal escrito de don José María Ruiz Gallardón, comisionado por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. en el que en nombre de los mismos formula recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985 («Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» 21/1985, de 20 de junio) por contradicción del art. 17 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante L.O.R.A.F.N.A.), en relación con el art. 81 C.E. y con los párrafos 2 y 3 del art. 9 C.E.



La Disposición adicional primera dice:

«1. Los cargos de Presidente de la Cámara y de los restantes miembros de la Mesa de la misma quedarán vacantes durante la Legislatura por alguna de las causas siguientes:

- a) Pérdida de la condición de Parlamentario foral.
- b) Renuncia o dimisión del cargo.
- c) Cese o remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta de los miembros de la misma.

2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado c) del número anterior el procedimiento a seguir será el siguiente:

a) El cese deberá ser propuesto por, al menos, un Grupo Parlamentario o una quinta parte del número de miembros que integren la Cámara.

b) Dentro de los siete días siguientes a la presentación de la citada propuesta, el Presidente del Parlamento, de acuerdo con la Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, convocará sesión plenaria al efecto, que deberá celebrarse en el plazo máximo de diez días.

c) En el caso de que la propuesta de cese no fuere aprobada sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

d) Si la propuesta de cese resultare aprobada, en la misma sesión plenaria, se procederá a la elección del cargo o cargos vacantes conforme a lo establecido en el Capítulo Segundo, del Título I de este Reglamento.

Lo dispuesto en los números anteriores será de aplicación a los miembros de las Comisiones, con las siguientes particularidades:

a) El cese o remoción será acordado por la Comisión por mayoría absoluta de los miembros que integran la misma.

b) El cese deberá ser propuesto por un Grupo Parlamentario o una quinta parte de los miembros que integran la Comisión.

c) Dentro de los quince días siguientes a la presentación de la propuesta de cese o remoción, el presidente de la Comisión convocará la sesión de la misma conforme a lo establecido en el art. 51 de este Reglamento.»

3. Los parlamentarios recurrentes defienden la inconstitucionalidad de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra en base a los siguientes motivos:

a) Por contradicción del art. 81 C.E. en relación con el art. 17, párrafos 1 y 4, L.O.R.A.F.N.A. Este último artículo al referirse al Reglamento de la Cámara no ha previsto que se regule en el citado Reglamento el cese o remoción del Presidente y miembros de la Mesa, situación que no contempla, en contraste con la cuestión de confianza y moción de censura que para el Presidente del Gobierno de Navarra, con remisión al Reglamento, regula en los arts. 34 y 35. Dada la minuciosidad del precepto estatutario es lícito acogerse a una interpretación estrictamente literal del objeto de regulación reglamentaria, así como entender que el control parlamentario se trata de ejercer sólo frente al ejecutivo. Incluso respecto a ese control del ejecutivo la censura se ha

planteado con el rigor de censura «constructiva», incompatible con una disposición de censura «destructiva», que permite a la mayoría de la Cámara, por la simple propuesta de un Grupo Parlamentario o de un quinto de la Cámara, sin discusión, motivación, alternancia o propuesta alternativa, acordar tal remoción alterando la estabilidad institucional, lo que es especialmente grave para el caso del Presidente del Parlamento dadas las funciones de dirección y disciplinarias que le corresponden. Ello explica que en la Constitución se prevea sólo la responsabilidad política de los presidentes de las Comunidades Autónomas, pero no la de los Presidentes de las Asambleas o de los miembros de sus Mesas.

b) La Disposición adicional primera al otorgar a la mayoría la facultad de remover uno por uno los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra contradicen formalmente lo regulado por los arts. 7 y 8 del Reglamento del Parlamento de Navarra que para la elección de los vicepresidentes y Secretarios previó unas normas de garantía de elección de representantes de las minorías, las cuales con la norma impugnada quedarían burladas por el mandato constitucional del art. 9.2 C.E. Todo ello implica que los cargos de Presidente y miembros de las Mesas deben ser para toda la legislatura, salvo que el interesado pierda la condición de parlamentario, lo que es incompatible con la norma impugnada que prevé la posibilidad de cese y de nuevas elecciones burlando así la garantía del respeto a las minorías y a su representación que el propio Reglamento establece.

c) El art. 4 del Reglamento del Parlamento de Navarra da a la elección de la Mesa el carácter de «definitiva», mientras que la posibilidad permanente de remoción y cese, sometida al capricho o a la táctica partidista, es opuesta a la seguridad jurídica de las instituciones y de los derechos adjuntos de sus titulares, que al no preverse una situación transitoria se verían afectados negativamente por una norma con carácter retroactivo, contraria al art. 9.3 C.E. Al igual que los electores no pueden cuestionar la permanencia en el cargo de los representantes populares, los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra, nombrados en elección de segundo grado, no están sometidos al mandato imperativo de sus electores y por eso la constitución de la Mesa tiene carácter definitivo, como se reconoce también en el art. 11 del Reglamento. La posibilidad de remoción establecida en la Disposición impugnada atenta contra la seguridad jurídica que exige el carácter definitivo de la elección de la Mesa. El Reglamento se estableció además en un momento en que había una Mesa elegida de acuerdo al Reglamento provisional de 1982, no arbitrándose una regla de Derecho transitorio, como se hizo en otros casos, para evitar que las prescripciones del nuevo Reglamento se aplicaran de inmediato, desconociendo los derechos adquiridos en el anterior Reglamento, cuyo art. 4.6 disponía el mantenimiento en sus cargos hasta el final del período para el que fueron elegidos los parlamentarios forales, derecho adquirido que estaría amparado en el art. 9.3 C.E.

Se subraya el cambio de circunstancias fácticas que acompañaron la elección de la actual Mesa del Parlamento de Navarra y las que se daban en el momento de votación del Reglamento a cuyo Anteproyecto se añadió a última hora la Disposición impugnada, que deja al simple capricho de una circunstancial mayoría «destructiva» la estabilidad de las instituciones parlamentarias.

Se solicita en el suplico la declaración de inconstitucionalidad y correspondiente nulidad de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de julio de 1985 «y en su caso de todo el Reglamento».

Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Gobierno de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas, y publicar la incoacción del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

La representación del Parlamento de Navarra en su escrito de alegaciones se opone a la estimación del recurso en base a la siguiente argumentación:

a) La Disposición adicional primera del Reglamento de Navarra es una clara manifestación de la autonomía reglamentaria concedida al mismo para regularse a sí mismo, y principio fundamental de todo sistema democrático parlamentario. Aunque falte una referencia

constitucional expresa a la capacidad de autonormación de los Parlamentos autonómicos, ello no comporta una limitación de la potestad de aquéllos para elaborar y aprobar su propio reglamento ni atribuye a los Reglamentos parlamentarios y autonómicos una naturaleza sustancialmente diversa de la que corresponde a los Reglamentos del Congreso y del Senado, la Constitución difiere la materia a los Estatutos de autonomía que han investido a los Cámaras regionales de la potestad necesaria para dictar las normas que han de regir su funcionamiento, asegurando así la autonomía e independencia precisas, lo que en el caso de Navarra establece el art. 16 L.O.R.A.F.N.A.

Al contemplarse los Reglamentos parlamentarios como consecuencia de las facultades de autonormación de la Cámara, el objeto del Reglamento es el establecimiento del procedimiento de actuación, organización y funcionamiento de las Cámaras, pudiendo distinguirse una materia propia e inevitable del Reglamento y una materia posible del mismo. Existe una base constitucional y estatutaria del Reglamento parlamentario en relación con la organización y funcionamiento de las Cámaras (STC 64/1983), siendo la fuerza normativa del Reglamento equivalente a la de la ley.

El contenido de la Disposición adicional primera recurrida entra dentro de la materia propia de los Reglamentos parlamentarios, pues regula las causas por las que se producen vancantes en las Mesas de las Cámaras y en las Mesas de las Comisiones, aspecto concreto de la organización y funcionamiento interno de la Cámara, regulada en todos

los Reglamentos parlamentarios, tanto del Congreso y del Senado como los demás Parlamentos autónomos. Ninguna norma de la Constitución ni de la L.O.R.A.F.N.A. permite entender que la materia esté sustraída a la que es propia del Reglamento, antes bien debe considerarse incluida en la especificación que el art. 17 L.O.R.A.F.N.A. establece. Por todo ello se trata de una Disposición que regula una materia propia del Reglamento parlamentario y manifestación de la potestad de autonormación que al Parlamento de Navarra otorgan los arts. 16 y 17 L.O.R.A.F.N.A.

b) El precepto impugnado no vulnera el art. 9.2 C.E. pues es evidente que en nada afecta a la igualdad, ni del individuo ni de los grupos en que se integra, la posibilidad de que los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra puedan ser cesados o removidos por la voluntad de quienes les eligieron para el cargo; ni mucho menos supone impedir la participación de todos los ciudadanos en la vida política, sino que, bien al contrario, al prever dicha posibilidad de cese o remoción con la consiguiente elección de nuevas personas, lo que hace es, en todo caso, facilitar más y mejor aquella participación.

La Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra debe ser interpretada, no sólo conforme a la Constitución, sino, además, en el contexto de las restantes normas que se refieren a la misma materia. En tal sentido, el art. 38.2 del Reglamento establece, que «las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura serán cubiertas por elección del Pleno... en la forma establecida en el Capítulo Segundo del Título I de este Reglamento, adaptado en sus previsiones a

la realidad de las vacantes a cubrir». La única interpretación coherente y lógica del precepto exige entender como una remisión no sólo a la forma de elección sino también a las previsiones de carácter sustantivo, incluido el principio de respeto a las minorías. Dicho respeto no procede, como alegan los recurrentes, de un hipotético deber de «cortesía parlamentaria», sino de la fuerza vinculante de las normas generales y de la propia Constitución. Y no sólo resulta así de la norma contenida en el art. 38.2 del Reglamento, sino también de lo que la propia Disposición adicional primera establece en su apartado 2 d), esto es, que «si la propuesta de cese resultase aprobada, en la misma sesión plenaria se procederá a la elección del cargo o cargos vacantes conforme a lo establecido en el Capítulo Segundo del Título I de este Reglamento», remisión que, sin duda, no puede entenderse como hecha sólo al procedimiento electoral.

No se trata, pues, de que la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra vulnere el art. 9.2 C.E., sino que, por el contrario, la remisión a las normas de elección inicial de la Mesa contenidas en el propio Reglamento, interpretadas conforme a dicho precepto constitucional, implica el respeto a las minorías, sin que sean constitucionalmente posibles los procedimientos torticeros a que aluden los recurrentes para que la mayoría ocupe todos los puestos de la Mesa.

La solución que se expone sólo sería penitente cuando la vacante producida lo sea de algún Secretario o de algún Vicepresidente. Si las vacantes lo son de los dos secretarios o de los dos vicepresidentes es



obvio que el principio de respeto a las minorías se cumple, sin más, aplicando las normas previstas en el Capítulo Segundo del Título I del Reglamento, esto es, eligiendo simultáneamente a ambos en votación secreta por papeletas, pudiendo escribir en ellas cada parlamentario el nombre de un solo candidato. Si la vacante que se produce lo es del cargo de Presidente, por pérdida de confianza de la Cámara, no puede dejar de reconocerse el derecho que asiste a la misma de elegir otro con entera libertad (y en todo caso, el nuevo Presidente pertenecerá a la mayoría que eligió el antiguo, si el Grupo que sustentaba a éste sigue siendo mayoritario).

c) No existe violación del art. 9.3 C.E. El carácter de «definitiva» que el Reglamento otorga a la Mesa no quiere decir que hayan de ser definitivos sus miembros, se predica de la Mesa, y el sentido de definitivo se refiere a la inexistencia de impugnación contra la elección o proclamación de algún parlamentario. La Mesa no deja de ser definitiva aunque cambien alguno de sus componentes. Además la prohibición de retroactividad se refiere solamente a las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, y la Disposición impugnada no tiene tal carácter, se limita a establecer un cauce para que tenga relevancia práctica el que la quiebra de la relación de confianza entre la Cámara y los miembros de la Mesa debe provocar el cese o dimisión de estos últimos. Tampoco cabe configurar la condición de miembro de la Mesa como un derecho subjetivo, al ser sólo una situación jurídica derivada de la elección por la propia Cámara y que esta puede

revocar. A ello se une que el Reglamento por el que se designaron los miembros de la Mesa tenía carácter provisional, de acuerdo a lo dispuesto en el Real Decreto paccionado de 26 de enero de 1979, no estando pensado para la nueva situación institucional de Navarra que creó la L.O.R.A.F.N.A. Por ello no puede hablarse de un cambio o modificación del Reglamento anterior, sino de una regulación por vez primera de una materia regida anteriormente con carácter provisional y no aprobada por el órgano competente.

La Disposición adicional primera no viola el art. 17.1 y 4 de la L.O.R.A.F.N.A., pues la posibilidad de remoción o cese de los miembros de la Mesa es una materia estrictamente parlamentaria y propia de los Reglamentos de las Cámaras legislativas, amparada por el principio de autonomía reglamentaria, y que cabe dentro de la previsión relativa a la composición y elección de los miembros de la Mesa (art. 17.4).

Además la elección de Presidente del Parlamento es una elección de segundo grado, a la que resulta aplicable la doctrina constitucional de que tal elección no afecta al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, siendo una relación de confianza la que existe entre los Presidentes y demás miembros de las Mesas con la Cámara respectiva, si bien el carácter institucional y la estabilidad exigen la mayoría absoluta y una propuesta de remoción que «aunque no lo diga expresamente la adicional, ha de ser motivada». Se afirma, por último, que los cambios en la composición de la Cámara son irrelevantes, y que las dos propuestas de cese que al amparo de la Disposición impugnada se sometieron a la

consideración del Pleno fueron profusamente motivadas y ninguna de ellas fue aprobada por la Cámara.

El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones comienza examinando la lesión que se denuncia en la demanda del principio de seguridad jurídica en la irretroactividad de las leyes del art. 9.3 de la Constitución. Partiendo del art. 4 del Reglamento del Parlamento de Navarra afirma que el carácter definitivo de la Mesa lo es por contraposición a lo provisional y no por oposición a lo reformable, sin que se pueda extender a estos nombramientos lo dispuesto en el art. 67.2 C.E. Ya se configuren las Mesas de las Cámaras como órganos internos de trabajo o de gestión o como órganos representativos, la revocación será siempre posible, lo que impide que los designados sean titulares de un derecho personal a la no remoción, como derecho activo de los parlamentarios a la permanencia en el cargo.

En cuanto a la denuncia de violación del art. 17 L.O.R.A.F.N.A., para llegar a la conclusión de la demanda hubiera sido necesario que se hubieran establecido límites a la facultad parlamentaria de elegir los miembros de los órganos parlamentarios, cuya ulterior elección contempla la Disposición adicional combatida, que es reconducible también a la literalidad del precepto habilitante (art. 17.4 L.O.R.A.F.N.A.). Ya se contemple la norma impuganda desde la perspectiva del órgano elector o desde el punto de vista del órgano electo, encuentra una expresa y clara cobertura en la L.O.R.A.F.N.A., y no se sitúa fuera de sus expresas previsiones.

La norma traída como ejemplo, los arts. 34 y 35 L.O.R.A.F.N.A. sobre las cuestiones de confianza y mociones de censura del Presidente de la Diputación Foral, no permite ni excluir la posibilidad de «censura» de miembros de la Mesa, ni extraer ninguna conclusión analógica, pues aquellos preceptos se refieren al juego de poderes legislativo y ejecutivo, y la Disposición impugnada atañe a la mera organización interna de la Cámara. La regulación de la responsabilidad del ejecutivo es materia típicamente constitucional, mientras que la elección y composición de los miembros de las Mesas es materia reglamentaria, que introduce una regulación originaria no lo predeterminada, en principio, por normas constitucionales. El Parlamento sus órganos rectores son órganos políticos, y la renovación de sus miembros no puede entenderse estrictamente como responsabilidad política.

En cuanto a la participación efectiva de las minorías parlamentarias en la Mesa de la Cámara y su posible desvirtuación por el mecanismo de remoción, el problema es que ni la Constitución ni el Estatuto de Navarra dedican precepto alguno expreso al tema. Dada la naturaleza y funciones de la Mesa del Parlamento, órgano de simple significación burocrática llamado a tomar decisiones menores sobre organización del trabajo y del régimen o gobierno interno, no resulta constitucionalmente exigible que su estructura refleje la misma composición de las Cámaras, teniendo en cuenta además las funciones que cumple la Junta de Portavoces. No existe ningún precepto del bloque de la constitucionalidad ni ningún

principio constitucional que imponga una solución contraria a la adoptada por la norma cuestionada.

Pero incluso si se estimase que las Mesas de los órganos legislativos hubieran de asumir un significado representativo, y por ello una composición lo más acorde posible con los distintos grupos representados por la Cámara, esa representatividad no llevaría a la conservación a todo trance de las designaciones primitivas y la consiguiente irrevocabilidad de los componentes de las Mesas, puesto que al contrario esa representatividad postularía la revocación de los cargos iniciales y la procedencia de nuevas elecciones de miembros de las Mesas en concordancia al cambio de equilibrios entre mayoría y minoría, por una distinta composición de grupos en relación al existente al nombrarse la Mesa. Un principio de correspondencia entre la Cámara y su Mesa no sólo haría posible sino adecuada la reelección de sus miembros para ajustarla a la nueva situación.

La Disposición impugnada plantea sin embargo dificultades en relación con la renovación de las vacantes por la causa que sea no sólo en la remoción-, puesto que de acuerdo a los arts. 7 y 8 del Reglamento el Vicepresidente y el Secretario primeros son designados por la mayoría mientras que el Vicepresidente y Secretario segundos lo son por la mayoría más numerosa, sobre todo cuando se trata de la elección de una vacante de la minoría. Tras apuntar algunas soluciones posibles se afirma que el art. 38.2 del Reglamento trata de solucionar esos problemas prácticos al hablar de la adaptación de la elección de vacantes «a la

realidad de las vacantes a cubrir». Este precepto, pese a sus imperfecciones, no permite extraer la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, puesto que pretende la acomodación del procedimiento electoral de cobertura de una vacante a la realidad parlamentaria del momento, tal previsión está más próxima a la posibilidad de ceses de miembros de la Mesa que a la congelación de los primeros nombramientos efectuados, ya que toda congelación de una elección representa necesariamente un mayor alejamiento de la realidad presente que puede manifestarse por el ejercicio del voto.

Por providencia de 18 de septiembre de 1990 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 20 siguiente.

### **3.3.2 Fundamentos jurídicos**

Aun cuando en el suplico del escrito de demanda se pide la declaración de nulidad e inconstitucionalidad no solo de la disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985, sino también «en su caso de todo el Reglamento», esta última petición se hace sin exponer razonamiento alguno y posiblemente como mera cautela para el caso de que la declaración de inconstitucionalidad y correspondiente nulidad de la citada disposición adicional pudiera traer consigo la inconstitucionalidad de todo el Reglamento. Por ello ha de entenderse como objeto único del presente recurso el de la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985.

En favor de la inconstitucionalidad del precepto, los diputados recurrentes formulan tres tipos de objeciones de constitucionalidad, que han de ser examinadas de forma separada y sucesiva: la falta de previsión constitucional o estatutaria que habilite al Reglamento del Parlamento de Navarra regular la materia objeto de la Disposición impugnada; la eficacia en el tiempo de la misma por aplicarse a los que eran miembros de la Mesa del Parlamento en el momento de aprobarse el Reglamento, desconociéndose la prohibición constitucional de retroactividad de las normas restrictivas de derechos, y la inconstitucionalidad del contenido de la Disposición adicional combatida por violación del art. 9.2 C.E. en relación con diversos preceptos de la L.O.R.A.F.N.A. y del propio Reglamento del Parlamento Navarro.

El primer motivo de inconstitucionalidad es el de la falta de competencia del Parlamento Navarro para regular, dentro del Reglamento de la Cámara, la materia del cese o remoción del Presidente o miembros de la Mesa, puesto que los párrafos uno y cuatro del art. 17 L.O.R.A.F.N.A., que a tal efecto forma parte del bloque de la constitucionalidad, no han previsto que el Reglamento de la Cámara incluya esa cuestión.

Este motivo basado en el exceso competencial debe ser rechazado. El que el art. 17 L.O.R.A.F.N.A. encomiende al Reglamento la regulación de la elección, composición, atribuciones y funcionamiento del Presidente de la Mesa y de la Comisión Permanente no puede ser entendido como una voluntad del legislador orgánico de exclusión,

implícita o explícita, de la posibilidad de regulación de las causas de cese de los componentes de estos órganos, y de la forma de cobertura de las correspondientes vacantes.

Los Reglamentos de las Cámaras autonómicas tienen como contenido propio el regular, con sujeción a la Constitución y al Estatuto, su propia organización y funcionamiento, dentro de cuya materia ha de incluirse lógicamente el régimen de designación de sus órganos internos, que, a su vez, comprende su elección, cese, cobertura de vacantes, etc. Desde una perspectiva constitucional, a la que hemos de ceñir nuestro enjuiciamiento, no puede negarse al Parlamento de Navarra la competencia para regular, dentro de su Reglamento, la materia comprendida en la Disposición impugnada. Ello se confirma por la existencia de previsiones sobre la producción de vacantes en los órganos parlamentarios y el modo de cubrirlas en todos los Reglamentos parlamentarios tanto en el del Congreso (art. 38) como en el del Senado (arts. 18 y 19), como en los Reglamentos de los diversos Parlamentos, Asambleas, Juntas o Cortes autonómicas; así, por ejemplo el art. 35 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el art. 36 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. el art. 25.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, etc.

No existe, pues, norma constitucional ni estatutaria alguna que permita entender sustraída del contenido del Reglamento parlamentario esa materia que es propia de tal Reglamento y manifestación también de la potestad de autonormación y autoorganización que al Parlamento de



Navarra otorgan los arts. 16 y 17 L.O.R.A.F.N.A. Por ello ha de concluirse que la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra no ha incurrido en el exceso competencial denunciado como primer motivo de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a la violación del art. 9.3 C.E., esta viene a imputarse a la posibilidad de aplicación de la Disposición adicional primera a aquellos que habían sido designados con carácter «definitivo» conforme al Reglamento parlamentario anterior y habrían adquirido por ello, el derecho a permanecer en el cargo hasta el final del mandato.

Según los parlamentarios recurrentes, el art. 4 del Reglamento del Parlamento establece que la Mesa, superado el período de posibles impugnaciones, «tendrá el carácter de definitiva». La elección de la Mesa habría de entenderse como acto único paralelo a la constitución del Parlamento y, por ello, inamovible, como exigencia de la seguridad jurídica. La Disposición adicional primera impugnada atentaría así contra la seguridad jurídica que exige el carácter definitivo de la elección de la Mesa al arbitrar una posibilidad de remoción, en la mitad de la legislatura, con olvido de los derechos reconocidos en el anterior Reglamento por el que se había elegido a la Mesa, cuyo art. 4.6 taxativamente establecía que, una vez que la Mesa adquiriera el carácter de definitiva, «la duración del mandato de cada uno de sus miembros se extenderá hasta el final del período por el que fueron elegidos Parlamentarios Forales». La aplicación de la nueva norma a la Mesa actual supone una aplicación retroactiva de disposiciones restrictivas de

derechos individuales, en contra de la garantía establecida en el art. 9.3 C.E.

En esta línea de razonamiento se entremezclan dos líneas argumentales distintas, una relativa a la aplicación en el tiempo de la Disposición adicional impugnada y otra referente al contenido de la misma que es más conveniente abordar en el fundamento jurídico siguiente, dentro de la impugnación de fondo.

En cuanto a la aplicación en el tiempo de la norma impugnada, el problema relevante no es tanto qué alcance ha de darse al carácter definitivo que el actual Reglamento otorga a la Mesa, puesto que ese carácter de definitivo estará regido también por el contenido de la Disposición adicional impugnada, sino si el art. 4.6 del anterior Reglamento provisional del Parlamento de Navarra, de 30 de marzo de 1982, ha generado un derecho a la pertenencia a la Mesa hasta el momento del agotamiento de la legislatura autonómica, que, por consiguiente, obligaría a aplicar el precepto reglamentario impugnado solo para el futuro, pero no para los miembros de la Mesa de la Cámara en el momento de aprobarse el nuevo Reglamento.

En contra de la existencia de derechos adquiridos consolidados en base al art. 4.6 del Reglamento anterior de 1982, la representación del Parlamento de Navarra aduce que ese Reglamento, conforme al cual fueron elegidos los miembros de la entonces Mesa de la Cámara, tenía carácter provisional de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.4 del Real

Decreto paccionado 121/1979, de 26 de enero, de normas sobre ordenación de las instituciones forales.

El carácter atípico de ese Reglamento se deduce de su elaboración conjunta por la Diputación y el entonces Parlamento Foral de Navarra, que no era una verdadera Cámara legislativa. Tras la L.O.R.A.F.N.A. la Diputación Corporación se convierte en Diputación Foral-Gobierno de Navarra y el Parlamento Foral (heredero del antiguo Consejo Foral) en Parlamento en sentido propio de Navarra, y ese Reglamento provisional dejaba de responder a la nueva situación institucional.

Ello quiere decir que el Reglamento de 12 de junio de 1985 puede ser entendido como el primer Reglamento del Parlamento Foral de Navarra, fruto de la autonomía reglamentaria de la Cámara legislativa, y no un mero cambio o modificación del anterior Reglamento de 1982, surgido para regular un órgano sustancialmente, y además, con carácter estrictamente provisional.

Que esto es así se deduce desde luego del apartado 3 de la Disposición transitoria quinta de la L.O.R.A.F.N.A. que estableció que «la organización y funcionamiento del actual Parlamento Foral se ajustará a lo establecido en su vigente Reglamento, hasta que éste sea modificado en cumplimiento de lo previsto en la presente Ley Orgánica». Esta provisionalidad del Reglamento de 1982 impide que pueda alegarse el art. 4.6 del mismo como generador de derechos adquiridos consolidados a la duración determinada del cargo en la Mesa que hubiera

de respetar el Reglamento que el Parlamento Foral estableció por primera vez en ejercicio de su autonomía reglamentaria.

Esta circunstancia permite rechazar la existencia de derechos adquiridos en base a una norma provisional que se sustituye y por ello desestimar que la Disposición adicional impugnada haya violado la prohibición de retroactividad contenida en el art. 9.3 C.E., y ello sin necesidad de entrar en el análisis de si la pertenencia a la Mesa por su naturaleza es una mera situación jurídica derivada de la elección por la propia Cámara y que ésta podría revocar por ello en cualquier momento, pues este argumento del Parlamento de Navarra se conecta con la impugnación sobre el fondo que se examina seguidamente.

La impugnación sobre el fondo de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra se centra fundamentalmente en su núm. 1, c), que prevé la posibilidad de cese o remoción por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de los cargos de Presidente de la Cámara y de los restantes miembros de la Mesa, y en su núm. 2 establece el procedimiento a seguir para este cese o remoción, en especial su apartado d), sobre la elección de las correspondientes vacantes. Las razones de inconstitucionalidad que se alegan se refieren así a dos temas distintos, al de la posibilidad de remoción y al de la nueva elección de esas vacantes.

Para defender la inconstitucionalidad de la previsión reglamentaria de la posible remoción de los miembros de la Mesa los Diputados recurrentes ofrecen una amplia argumentación. Buena parte de ella, con

datos históricos y comparados, cuestiona la conveniencia de que en un sistema de parlamentarismo racionalizado se permita la remoción en cualquier momento del Presidente y de los miembros de la Cámara. Se trata de una crítica razonada del precepto, que refleja una legítima discrepancia política sobre la medida reglamentaria, sobre la que este Tribunal ha de omitir cualquier enjuiciamiento, pero de la que no se deriva de por sí la inconstitucionalidad del precepto. Tampoco puede servir de argumento de inconstitucionalidad la referencia a preceptos del propio Reglamento en relación al carácter «definitivo» de la Mesa, pues este carácter definitivo ha de considerarse *secundum legem*, lo que en el caso cuestionado incluye también la previsión expresa de la posibilidad de remoción. Nuestro examen ha de limitarse, en consecuencia, a aquellos argumentos de la demanda relativos a la Constitución y a la L.O.R.A.F.N.A..

Como ha dicho la STC 16/1984, el modelo parlamentario no ha de considerarse únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios (constitucionales), a los que sirve y que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan. Dentro de estos valores y principios habría de incluirse según los recurrentes la estabilidad institucional de los órganos parlamentarios, no sujetos a responsabilidad política, ni consecuentemente a posibilidad de remoción, al contrario de lo que sucede con los órganos del Ejecutivo. Reflejo de ello es que esa posibilidad de remoción no esté prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados, y que la L.O.R.A.F.N.A.

sólo regule las cuestiones de confianza y censura del Presidente de la Diputación Foral (arts. 34 y 35 L.O.R.A.F.N.A.), que se corresponde a la responsabilidad política de los Presidentes de las Comunidades Autónomas (art. 152 C.E.), sin haberse previsto esa responsabilidad política para los Presidentes de las Asambleas o los miembros de sus Mesas.

El principio de racionalización, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas (STC 16/1984, fundamento jurídico 6.º), si bien puede entenderse como límite que se impone también a la facultad de autonormación del Parlamento Foral al dictar su propio Reglamento, en relación a las cuestiones de confianza y censura del Presidente de la Diputación Foral, sin embargo del mismo no cabe derivar la exigencia de estabilidad de los miembros de la Mesa o la exclusión de su posibilidad de remoción.

Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que el que la L.O.R.A.F.N.A. regule sólo una materia constitucional clásica, la cuestión de confianza y la moción de censura del Presidente de la Diputación o que la Constitución prevea sólo la responsabilidad política de los Presidentes de las Comunidades, no puede entenderse como un propósito constitucional y estatutario de exclusión de la responsabilidad política de los Presidentes de las Asambleas o miembros de las Mesas, o de prohibición de remoción de los mismos. En efecto, se trata de cuestiones distintas.

Una relativa al aspecto fundamental del juego de los poderes en un sistema parlamentario, y otra que atañe a la mera organización interna de la Cámara en la que la ausencia de una expresa regulación constitucional o estatutaria no puede ser entendida como un propósito normativo concreto.

En esta materia, la falta de una regulación constitucional o estatutaria ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias, quedando a su discreción el disponer la continuidad hasta el agotamiento de la legislatura de los miembros de la Mesa del Parlamento o la posibilidad de remoción de sus miembros, al no existir ninguna regla ni principio constitucional decisivo al respecto.

La ausencia de disposiciones específicas en otros regímenes parlamentarios o en el Parlamento del Estado no puede servir de argumentación ni a favor ni en contra. La mayor tradición en otros regímenes parlamentarios ha permitido dejar el tema a costumbres o convenciones de distinto origen a través de las cuales se instrumenta la eventual responsabilidad política del Presidente u otros miembros de la Mesa parlamentaria, responsabilidad que constitucionalmente no resulta excluida.

Ello no excluye la posibilidad de regulación expresa, e incluso la conveniencia de la misma cuando esa tradición parlamentaria no existe, correspondiendo al Reglamento parlamentario establecer la relación que

existe entre el Presidente y los demás miembros de la Mesa con la Cámara y, en función de ello, optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Mesa, a costa de la menor vinculación con el Pleno de la Cámara o, al contrario, de asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de los miembros de la misma.

Del art. 9.2 C.E., y de la efectividad de los principios de pluralismo y de participación representativa a que la demanda alude, no puede derivarse una solución unívoca al tema, y por ello tiene razón el Parlamento de Navarra cuando afirma que los principios de pluralismo y de representación participativa pueden justificar también la posibilidad de cese o remoción de los miembros de la Mesa por la voluntad de quienes los eligieron, facilitándose así una mayor participación.

Al no existir límites constitucionales que lo impidan, no resulta ilegítima la decisión del Parlamento Navarro de prever la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa.

Los Diputados recurrentes también consideran contrario a la Constitución que el precepto reglamentario no haya optado por una fórmula de censura «constructiva», sobre todo en el caso del Presidente de la Cámara, ya que la previsión de una propuesta «destructiva» de remoción sin propuesta de nuevo candidato, alteraría la estabilidad institucional.

Ya se ha dicho que el principio de racionalización tenido en cuenta en la L.O.R.A.F.N.A. al regular la moción de censura parlamentaria, trata



de impedir una crisis gubernamental prolongada; esa finalidad no puede entenderse que exista en relación con la composición de los miembros de la Mesa parlamentaria o su Presidente al no estar en juego los riesgos de inestabilidad derivados de una crisis de gobierno. La Disposición de la L.O.R.A.F.N.A. ha de estimarse como una excepción, no exigible ni aplicable analógica o extensivamente a otro supuesto distinto como es el contemplado por la Disposición adicional primera aquí impugnada. Las facultades originarias de autorregulación del Parlamento no estaban limitadas por ninguna exigencia del bloque de la constitucionalidad que impusiera la necesidad del carácter «constructivo» de la remoción de un miembro de la misma, incluido su Presidente.

Los recurrentes sostienen que el mecanismo de remoción de cargos, unido al procedimiento previsto para la cobertura de vacantes genera el riesgo de que la norma pueda ser utilizada como vía fraudulenta para eludir el sistema que, inspirándose en principios constitucionales, el Reglamento establece para asegurar el respeto de la proporcionalidad y la protección de las minorías, y consistente en que para las dos Vicepresidencias y las dos Secretarías los parlamentarios pueden votar sólo a un candidato.

Como hemos dicho en la STC 32/1985 (fundamento jurídico 2.º), «la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 C.E.), y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación

política de los ciudadanos (art. 6.º C.E.), dotan de relevancia jurídica (no sólo política) a la adscripción política de los representantes y hay que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía».

Por otro lado, no debe olvidarse que el principio de representación proporcional está en la base de nuestro sistema parlamentario, no solo para el Congreso de los Diputados (art. 68.3 C.E.), sino también para el Parlamento de Navarra (art. 15.2 L.O.R.A.F.N.A.). La elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento. La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa.

Por ello, los procesos de remoción no podrían ser utilizados legítimamente para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha

de ser tenida en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen.

En relación con la norma impugnada, los recurrentes sólo denuncian un «riesgo» y, además, limitado a la renovación aislada de la Vicepresidencia segunda o de la Secretaría Segunda, puestos, por así decirlo, «reservados» a la minoría parlamentaria. Pero, incluso en este caso, como pone de relieve el Parlamento de Navarra, la Disposición adicional primera ha de ser interpretada no sólo conforme a la Constitución sino también en el contexto de las restantes normas que se refieren a la misma materia en concreto el art. 38.2 del Reglamento que en relación con las vacantes habla de su elección adaptada «a la realidad de las vacantes a cubrir», lo que ha de entenderse se refiere no sólo a la forma de elección, sino también a las previsiones de carácter sustantivo, incluido el principio de respeto a las minorías, sea cual sea la solución que se adopte para asegurar tal respeto. El que el supuesto no se haya previsto expresamente no impide que la Disposición adicional primera pueda ser aplicada conforme a la Constitución.

Por consiguiente, no es contrario a la Constitución el párrafo 2 d) de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra si se interpreta en el sentido de que la renovación de las vacantes de la Mesa del Parlamento ha de realizarse teniendo en cuenta el principio de representación proporcional y, por ello, el respeto de las minorías.

## **Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la nación española.

## **HA DECIDIDO**

1.º Declarar que no es inconstitucional el párrafo 2 d) de la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de julio de 1985, interpretado en el sentido que se expresa en el fundamento jurídico 6.º de esta Sentencia.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de septiembre de mil novecientos noventa.

### **3.4 Caso emblemático y práctico de mal uso de poder en la representación parlamentaria con el fin de promulgar leyes con la finalidad de evadir fiscalizaciones**

#### **(1) Caso práctico de toma de decisiones basadas en interés personales con el fin de evitar una fiscalización**

El congresista Carlos Domínguez, de Fuerza Popular, planteó modificar la norma bajo sospecha. Mandatario debe lidiar con ambiciones de poder de congresistas que buscan impunidad en su accionar, como la mayoría fujimorista. (Créditos: Jorge Cerdán)

Un buen número de congresistas se muestra de acuerdo con modificar el artículo 19 de la Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la

República y del Sistema Nacional de Control (Ley N.º 30742) que exonera al Congreso de ser fiscalizado por la Contraloría.

Las bancadas de Acción Popular, Nuevo Perú, Frente Amplio e integrantes del grupo de Kenji Fujimori, como Maritza García, así como los oficialistas Juan Sheput y Janet Sánchez, consideran ahora que ha sido un error aprobar esta ley que fue observada por Pedro Pablo Kuczynski antes de ser reemplazado por Martín Vizcarra, justamente porque exime de control al Parlamento.

## **CAPÍTULO IV**

### **DISCUSIÓN Y VALIDACIÓN DE HIPÓTESIS**

#### **4.1 Discusión doctrinaria**

##### **4.1.1 Posturas o argumentos a favor**

La democracia como un ideal, la democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser, se define a la democracia en cuanto a los fines que persigue (democracia sustancial).

La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real que hace que esta sea perfectible. Cuanto más se democratiza una sociedad, tanta más democracia se tiene. Huntington (1991) considera útil definir un gobierno democrático en términos de los propósitos u objetivos que este cumple. Pero los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Los fines que persigue la democracia pueden ser el bienestar humano, la igualdad, la justicia, los derechos humanos, la realización del individuo, la libertad, el bien común, etc. (Huntington, 1991, p. 45)

##### **4.1.2 Posturas o argumentos en contra**

Huntington (1991) recuerda que, si se apela a las fuentes de autoridad, la connotación más recurrida es la democracia como “gobierno del pueblo”, aunque el órgano gobernante en una democracia no se puede definir en una forma tan amplia. Sartori (1987) considera que en la democracia el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes.

### **4.1.3 Posturas o argumentos personales**

La democracia en su función sustancial debe ser el fin de un Estado de derecho orientado al bienestar humano, la igualdad, la justicia, los derechos humanos, la realización del individuo, la libertad, el bien común; y para conseguir ello es necesario crear un mecanismo que ayude a limitar el exceso de poder que puede ostentar un solo partido político en el parlamento sin que ello signifique limitar la soberanía popular, ya que la democracia no debe ser un mero formalismo sino el fin que debe de perseguir cada Estado constitucional y democrático, el de buscar una igualdad real y una justicia inspirada en fines en el bienestar social no solo de las mayorías sino también de las minorías.

Por ello, en la búsqueda de estos fines debemos buscar igualdad política para así escuchar la voz de todo el pueblo, e ir suprimiendo la desigualdad política en la que hemos vivido y que tanto daño a hecho a nuestro Estado, luchando para ello con esos partidos políticos que han suprimido y encadenado a nuestro país en mentiras y argucias que en nada benefician al progreso del país.

## **4.2 Discusión normativa**

### **4.2.1 Análisis de la normatividad interna**

#### ***4.2.1.1 Constitución Política***

La constitución política del Estado en su preámbulo manifiesta que el Congreso Constituyente Democrático es quien ha resuelto dar la Constitución, por lo que este presupuesto no debe quedar en un mero formalismo; por el contrario, debe de impulsarse de manera fehaciente y verdadera y verse reflejada de manera real con una proporcionalidad representativa no solo de la mayoría

poblacional sino también de la minoría, la cual al fin y al cabo también representa al Estado; además de ello nuestra carta fundamental en su artículo 35 estipula que la ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, pero si solo tenemos la mayoría de un solo partido político no se estaría efectivizando, por lo que en este punto también resultaría fundamental promover la proporcionalidad representativa con el fin de procurar la participación de todas las fuerzas políticas.

#### ***4.2.1.2 Ley de partidos políticos***

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático y aseguran la defensa del sistema democrático, según el artículo uno de la Ley de Partidos Políticos (2003); pero esto no se verá materializado si no aseguramos que haya una proporcionalidad de los partidos políticos en el Parlamento, ya que al no tener fuerzas de distintos partidos políticos no se verá efectivizado, por cuanto que el que detendrá poder absoluto será el que tenga mayor número de representantes en el Congreso, supeditando sus decisiones, muchas veces, a los intereses de la misma bancada.

### **4.3 Discusión jurisprudencial**

#### **4.3.1 Jurisprudencia internacional**

En cuanto a la participación efectiva de las minorías parlamentarias en la Mesa de la Cámara y su posible desvirtuación por el mecanismo de remoción, el problema es que ni la Constitución ni el Estatuto de Navarra dedican precepto alguno expreso al tema. Dada la naturaleza y funciones de la Mesa del



Parlamento, órgano de simple significación burocrática llamado a tomar decisiones menores sobre organización del trabajo y del régimen o gobierno interno, no resulta constitucionalmente exigible que su estructura refleje la misma composición de las Cámaras, teniendo en cuenta además la funciones que cumple la Junta de Portavoces. No existe ningún precepto del bloque de la constitucionalidad ni ningún principio constitucional que imponga una solución contraria a la adoptada por la norma cuestionada por lo que se estaría deviniendo en la afectación del contenido esencial de un Estado democrático al no tener en cuenta a la minoría parlamentaria.

#### **4.4 Discusión de caso emblemático**

El congresista Carlos Domínguez, de Fuerza Popular, planteó modificar la norma bajo sospecha. Mandatario debe lidiar con ambiciones de poder de congresistas que buscan impunidad en su accionar, como la mayoría fujimorista. (Créditos: Jorge Cerdán)

Un buen número de congresistas se muestra de acuerdo con modificar el artículo 19 de la Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control (Ley N° 30742), que exonera al Congreso de ser fiscalizado por la Contraloría.

Las bancadas de Acción Popular, Nuevo Perú, Frente Amplio e integrantes del grupo de Kenji Fujimori, como Maritza García, así como los oficialistas Juan Sheput y Janet Sánchez, consideran ahora que ha sido un error aprobar esta ley que fue observada por Pedro Pablo Kuczynski antes de ser

reemplazado por Martín Vizcarra, justamente porque exime de control al Parlamento.

## **Discusión**

En este caso práctico se puede observar que un gran grupo de parlamentarios del Perú, entre ellos los de Fuerza Popular, bancada que posee mayoría parlamentaria en el Congreso, solo con la finalidad de no ser fiscalizados pretende modificar el artículo 19 de la Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República, con la única finalidad de no seguir siendo fiscalizados continuamente; haciendo uso, de esta manera, indebido del poder que ostentan.

## **4.5 Validación de hipótesis**

### **4.5.1 Validación de la hipótesis general**

La coyuntura política actual ha demostrado que los partidos con mayoría parlamentaria en el Congreso, muchas veces, toman decisiones basadas en el beneficio de sus bancadas, utilizando como mecanismo el voto parlamentario en la toma de decisiones trascendentales, que determinan el rumbo del progreso de nuestro país; por lo que, para evitar que se dé este tipo de situaciones se debe de distribuir de manera proporcional las curules parlamentarias con la figura de proporcionalidad representativa, para que ello coadyuve a que dentro del Parlamento no se tomen decisiones que respondan a intereses de una bancada en particular; así, esta encuentra su validación en los argumentos antes esgrimidos y que aseguran una mejor aplicación de la democracia, y ya no en

simples formalismos sino en la esencia de la democracia, cuyo fin es el bienestar social.

#### **4.5.2 Hipótesis específicas**

##### ***4.5.2.1 Validación de la primera hipótesis específica***

En la actualidad, la figura jurídica constitucional de mayoría simple parlamentaria se encuentra condicionada por la mayoría parlamentaria de un solo partido político, que obedece a los intereses de su bancada, siendo necesario realizar una reforma en cuanto a la designación de las curules parlamentarias con la figura de proporcionalidad representativa, para cada partido político participante de forma proporcional en el proceso electoral, a fin de garantizar un efectivo ejercicio de la democracia dentro de nuestro Estado; así, esta encuentra su validación en los argumentos antes esgrimidos y que aseguran una mejor aplicación de la democracia, ya no en simples formalismos sino en la esencia de la democracia, cuyo fin es el bienestar social.

##### ***4.5.2.2 Validación de la segunda hipótesis específica***

En la actualidad, la figura jurídica constitucional de mayoría absoluta parlamentaria se encuentra condicionada por la mayoría parlamentaria de un partido político, que obedece a los intereses de su bancada, siendo necesario realizar una reforma en cuanto a la designación de las curules parlamentarias con la figura de proporcionalidad representativa para cada partido político participante de forma proporcional en el proceso electoral, a fin de garantizar un efectivo ejercicio de la democracia dentro de nuestro Estado; así, esta encuentra

su validación en los argumentos antes esgrimidos y que aseguran una mejor aplicación de la democracia ya no en simples formalismos sino en la esencia de la democracia, cuyo fin es el bienestar social.

#### ***4.5.2.3 Validación de la tercera hipótesis específica***

En la actualidad, la figura jurídica constitucional de mayoría calificada parlamentaria se encuentra condicionada por la mayoría parlamentaria de un partido político, que obedece a los intereses de su bancada, siendo necesario realizar una reforma en cuanto a la designación de las curules parlamentarias con la figura de proporcionalidad representativa para cada partido político participante de forma proporcional en el proceso electoral, a fin de garantizar un efectivo ejercicio de la democracia dentro de nuestro Estado; así, esta encuentra su validación en los argumentos antes esgrimidos y que aseguran una mejor aplicación de la democracia ya no en simples formalismos sino en la esencia de la democracia, cuyo fin es el bienestar social.

## CONCLUSIONES

Primera: Al designar proporcionalmente las curules parlamentarias en base al principio de proporcionalidad representativa en el Congreso, buscando como fin la democracia en su sentido sustancial, se estará asegurando la toma de decisiones, ya no basadas en intereses políticos o personales, sino más bien en la búsqueda de un verdadero Estado de derecho, el cual está orientado al bienestar y desarrollo social.

Segunda: La democracia en su sentido sustancial persigue el progreso y bienestar social, por lo que resulta necesaria la aplicación de esta para conseguir su fin para la cual las surgieron las democracias.

Tercera: Al limitar la mayoría parlamentaria a un solo partido político, utilizando la figura de proporcionalidad representativa, no se está limitando la soberanía popular; solo se está efectivizando la participación de todos los partidos políticos en la toma de decisiones y el rumbo del país con la finalidad de efectivizar la participación representativa de las minorías.

## RECOMENDACIONES

Modificar la constitución en:

### **Artículo 90:**

El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.

Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

### **Modificatoria:**

### **Artículo 90:**

El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso se elige de manera proporcional al número de listas de partidos políticos inscritos, teniendo cada partido político la misma cantidad de representantes que los otros partidos políticos, por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.

Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

Por ejemplo, de diez partidos políticos inscritos, cada partido político tendrá trece representantes en base a los primeros trece candidatos más votados por la gente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, E. (2012). *Introducción a la ciencia política*. México D.F.: Oxford.
- Barnes, S., y Kaase, M. (1979). *Political action: mass participation in five western democracies*. California: Sage.
- Cerroni, U. (1992). *Política: Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México D.F.: Siglo XXI.
- Constitución Política del Perú. (1993, 29 de diciembre). Congreso Constituyente Democrático de 1992. Diario Oficial El Peruano.
- Dewey, J. (2004). *Democracia y educación*. Madrid, España: Morata.
- Ferrajoli, L. (1998). La democracia constitucional. En M. de Carbonell (Ed.), *Democracia y garantismo* (pp. 33–49). Madrid, España: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2001). Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero. En M. de Carbonell (Ed.), *Democracia y garantismo* (pp. 84-102). Madrid, España: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2003). Sobre la definición de “democracia”. Una discusión con Michelangelo Bovero. *Isonomía*, 19, 227–240.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid, España: Trotta.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México D.F., México: McGraw-Hill.
- Huntington, S. (1991). *La Tercera Ola. La democratización a final del siglo XIX*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Ley de Partidos Políticos. (2003, 1 de noviembre). Congreso de la República del Perú. Diario Oficial El Peruano.



- Marx, C. (1999). *El capital: crítica de la economía política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Milbrath, L. (1981). Political participation. En S. Long (Ed.), *The Handbook of Political Behavior* (pp. 123–167). Nueva York: Plenum Press.
- Mill, J. S. (1970). *Sobre la libertad*. Madrid, España: Alianza.
- Robles Trejo, L. (2014). *Guía metodológica para la elaboración del proyecto de investigación jurídica*. Lima, Perú: FFECAAT.
- Rodríguez Burgos, K. (2006). *Democracia y tipos de democracia*. Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Roskin, M., Medeiros, J., y Jones, W. (2006). *Political Science: An Introduction*. New Jersey: Pearson.
- Ruiz Miguel, A. (2013). Ferrajoli y la democracia. *Anuario de Filosofía Del Derecho*, 29, 193–213.
- Sabucedo, J. M. (1988). Participación política. En J. Seoane y A. Rodríguez (Eds.), *Psicología política* (pp. 33–68). Madrid, España: Pirámide.
- Sáenz López, K., y Rodríguez Burgos, K. (2010). La promoción de la participación ciudadana. En M. Estrada Camargo y K. Sáenz López (Eds.), *Elecciones, gobierno y gobernabilidad* (pp. 149–176). México D.F.: Centro para el Desarrollo Democrático.
- Sartori, G. (1987). *Elementos de teoría política*. Madrid, España: Alianza.
- Tocqueville, A. de. (2005). *La democracia en América*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1991). *Essays in sociology*. England: Routledge.