

# Jurado Nacional de Elecciones, 8 de marzo de 2016

## Resolución 197-2016-JNE

**Materia:** Recurso de apelación presentado por el Partido Político «Todos por el Perú» contra la resolución 019-2016-JEE-LC1/JNE, emitida por el Jurado Electoral Especial Lima Centro 1.

**Normativa aplicable:** Artículos 106, 107, 108 y 109 de la Ley Orgánica de Elecciones.

**Doctrina:** Las tachas proceden por causales no previstas necesariamente en la Ley Orgánica de Elecciones, sino por otras referidas también a la democracia interna de los partidos políticos.

El caso Guzmán y los alambicados argumentos de los  
organismos electorales sobre la democracia interna y el derecho  
a la participación política

HEBER JOEL CAMPOS BERNAL

### I. PRESENTACIÓN

La sentencia que comentaremos a continuación se emitió en un escenario, por demás, controvertido y polémico. Me refiero a la sentencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que se pronunció sobre el recurso de apelación interpuesto por «Todos por el Perú» contra la resolución del Jurado Electoral Especial Lima Centro 1 (JEE) referida a la solicitud de inscripción de la fórmula presidencial de este partido. En este caso se discutió puntualmente si procedía tachar la plancha presidencial de esta organización política por haber vulnerado la democracia interna, prevista tanto en la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) como en el estatuto de «Todos por el Perú» (TPP).

Nuestro análisis se dividirá, en esa medida, en tres partes. En la primera, nos referiremos a los hechos del caso. Nos interesará saber qué paso y bajo qué argumentos, en principio, el JNE desestimó la inscripción de la fórmula presidencial de TPP. En la segunda, nos referiremos a las tesis o ideas avanzadas, tanto por la posición en mayoría como por la posición en minoría, de esta sentencia. Y, por último, en la tercera parte, expondremos algunas consideraciones críticas sobre cómo debió actuar la justicia electoral en este caso.

## II. LOS HECHOS DEL CASO

Los hechos del caso a tomar en cuenta son, a nuestro modo de ver, los siguientes:

- El 10 de octubre de 2015, TPP llevó a cabo una asamblea general para modificar sus normas internas en, según la presente resolución, dos puntos: i) la modalidad de elección de su fórmula presidencial, y ii) la ubicación de la regulación del Tribunal Nacional Electoral en su estatuto<sup>1</sup>.
- Sobre la base de este nuevo estatuto, se eligió al Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) de TPP y se designó, a su vez, a los miembros de su Tribunal Nacional Electoral (TNE), encargado de llevar adelante el proceso de elección de su fórmula presidencial.
- Cuando TPP intentó inscribir las modificaciones de su estatuto, la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas (DNROP) se lo impidió. Sostuvo, entonces, que TPP no observó ni los requisitos de *quorum* ni de convocatoria de su estatuto anterior, necesarios para ese efecto.
- TPP apeló la decisión del DNROP ante el pleno del JNE y este alto tribunal declaró, en una votación dividida, infundada su demanda (resolución 093-2016-JNE). TPP interpuso un recurso extraordinario en contra de esa resolución y el JNE confirmó, nuevamente, su criterio (resolución 114-2016-JNE).
- Mientras tanto, el JEE declaró, mediante la resolución 001-2016-JEE-LC1/JNE, inadmisibles las solicitudes de inscripción de la fórmula presidencial de TPP y le pidió a esta organización política que subsane lo siguiente: i) las modificaciones de su estatuto ante la DNROP, y ii) la condición de afiliado de Alan Gerardo Bravo Gutiérrez, miembro de su TNE, ante la DNROP.
- El JEE Lima Centro 1, mediante resolución 002-2016-JEE-LC1/JNE, inscribió la fórmula presidencial de TPP y declaró subsanadas las observaciones planteadas en su resolución anterior.

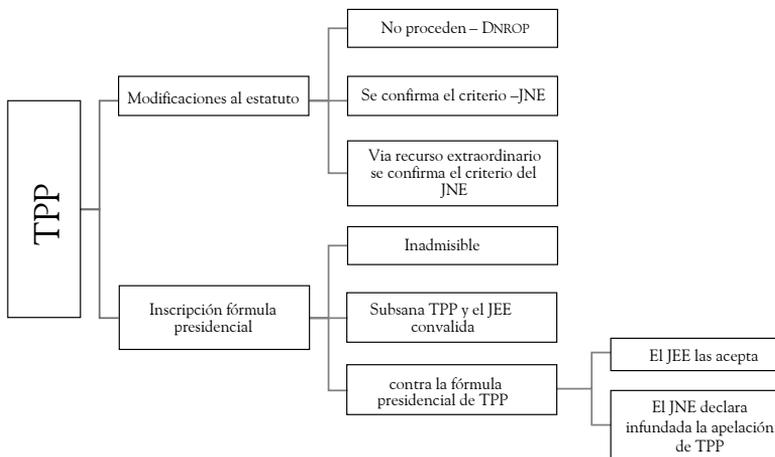
1 «El primer cambio está referido a las modalidades que pueden ser utilizadas en el proceso de democracia interna. El artículo 109 del estatuto inscrito establece que la elección de los candidatos a los cargos de presidente y vicepresidentes de la República se realizará bajo alguna de las modalidades previstas en el artículo 24, literales b) y c), de la Ley de Organizaciones Políticas. En el artículo 103 del estatuto cuya inscripción fue denegada por la mayoría de este Colegiado, se añade una modalidad adicional de elección (el voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados y no afiliados), modalidad que no es utilizada en el proceso en el que resulta elegida la fórmula presidencial del partido político Todos por el Perú, en tanto fue elegida con la modalidad de delegados, o elección indirecta, la cual se incluía también en el estatuto inscrito en el ROP [Registro de Organizaciones Políticas]. [...] El segundo cambio, es la inclusión en este Título del artículo referido a la Asamblea Electoral. Sobre el particular, es importante señalar que no se realizan mayores cambios a la naturaleza de este órgano partidario, en tanto se mantiene su contenido central (conformación y competencias). Se trata únicamente de un cambio de ubicación de su regulación, pues la Asamblea Electoral se encontraba regulada en el artículo 31 del estatuto inscrito en el ROP y actualmente se encuentra prevista en el artículo 104» (Resolución 197-2016-JNE, fundamentos 14, 15, 18, 19 y 20)..

- Poco tiempo después, sin embargo, se presentaron sendos recursos de tacha contra la inscripción de la fórmula presidencial de TPP. Estos recursos apuntaban, sobre todo, a llamar la atención sobre la inobservancia de la democracia interna en este partido.
- El JEE Especial Lima Centro 1, mediante resolución 019-2016-JEE-LC1/JNE, declaró fundadas las tachas y revocó la inscripción de la fórmula presidencial de TPP. El argumentó en el que basó su decisión fue «[...] que la Resolución 114-2016-JNE —publicada horas después de la emisión de la resolución que admitió a trámite la inscripción de la fórmula presidencial— determinó de modo definitivo que la Asamblea General Extraordinaria del 20 de enero de 2016 no tenía facultades para convalidar, entre otros actos, la designación del Tribunal Nacional Electoral que llevó a cabo el proceso de elecciones internas».
- TPP interpuso un recurso de apelación contra la resolución mencionada ante el pleno del JNE. Este alto tribunal, mediante la resolución 197-2016-JNE y en una votación dividida, declaró infundado su pedido.

433

EL CASO  
GUZMÁN Y LOS  
ALAMBICADOS  
ARGUMENTOS DE  
LOS ORGANISMOS  
ELECTORALES  
SOBRE LA  
DEMOCRACIA  
INTERNA Y EL  
DERECHO A LA  
PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA

Cuadro 1  
Resumen de los hechos del caso.



Al margen de los hechos mencionados, pensamos, vale la pena prestar atención a lo siguiente:

- a) El JNE se pronunció, en paralelo, sobre las modificaciones al estatuto de TPP y la inscripción de su fórmula presidencial. Al actuar de ese modo, hizo más confuso un trámite que, en principio, debía ser lo más sencillo y transparente posible. El JNE, de hecho, se encargó de confirmar este aserto cuando en

todo momento afirmó que la discusión sobre las modificaciones estatutarias de TPP era ajena a la discusión sobre la inscripción de su fórmula presidencial.

- b) El JEE, en su primera resolución, relativa a la inscripción de la fórmula presidencial de TPP, dio pie a pensar que las resoluciones del JNE sobre las modificaciones al estatuto de este partido no le eran aplicables.
- c) El JEE agravó su responsabilidad cuando, apenas ocho días después, modificó su criterio y declaró fundados los recursos de tacha interpuestos en contra de la inscripción de la fórmula presidencial de TPP. Decimos agravó su responsabilidad: i) porque entre el momento en que emitió su primera resolución y el momento en que emitió la segunda no sucedió nada significativo que llevara a pensar que su cambio de criterio estaba justificado, y ii) porque las tachas no pueden estar referidas a supuestos no contemplados en los artículos 106, 107, 108 y 109 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE). Volveremos sobre ambos puntos más adelante.

### III. LOS ARGUMENTOS EN CUESTIÓN

En la presente resolución se debaten dos tesis o puntos de vista: uno, el voto en mayoría, a favor de la exclusión de la fórmula presidencial de TPP y, el otro, el voto en minoría, en contra de esa posibilidad. Ambas posiciones se basan en argumentos jurídicos sólidos, aunque, a nuestro juicio, dan cuenta, también, de diversas concepciones del derecho que prefiguran su comprensión del alcance y límites de las normas electorales en nuestro sistema jurídico.

A continuación expondremos tanto los argumentos del voto en mayoría como los del voto en minoría. No haremos, aún, ningún comentario crítico al respecto. Esto lo dejaremos para más adelante, cuando nos pronunciemos sobre los problemas que presenta la tesis o posición prevaleciente de esta controversia.

#### III.1. Posición en mayoría

La posición en mayoría considera que, en este caso, se vulneró la democracia interna, prevista tanto en la LOE como en el artículo 180, numeral 3 de la Constitución. Según este punto de vista, TPP no subsanó las observaciones que en su momento le hizo la DNROP. Estas estaban referidas a problemas de *quorum* y de convocatoria en su asamblea general del 10 de octubre de 2015.

Para la posición en mayoría, el derecho a la participación política es un derecho de configuración legal, esto es, un derecho cuyos alcances y límites vienen dados por lo dispuesto en la ley y no tanto por lo dispuesto, directamente, en la Constitución. Decir que un derecho es de configuración legal presupone que su contenido debe ser interpretado —y aplicado— a la luz de las normas —legales y reglamentarias— que lo dotan de sentido.

Para la posición en mayoría, la asamblea general del 10 de octubre de 2015 presenta problemas de *quorum* y de convocatoria. Estos problemas, además, impactan tanto en la designación del CEN como del TNE de TPP. Así, pues, el TNE no estaba en condiciones de organizar el proceso que conllevó a la elección de la fórmula presidencial de este partido, toda vez que adolecía de un vicio de origen: no fue designado de acuerdo con lo que estipulaba su estatuto. El segundo aspecto sobre el que se pronuncia la posición en mayoría tiene que ver con si, al margen de las irregularidades anotadas, la asamblea general de TPP del 20 de enero de 2016 podía convalidar o no los actos de su TNE. Para este punto de vista, esto no es posible, pues las competencias del TNE son exclusivas y no pueden ser convalidadas por ningún otro órgano (excepto por el mismo). En sus propios términos:

[...] Por Resolución 093-2016-JNE, del 15 de febrero de 2016, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones desestimó los mencionados recursos de apelación al considerar que el acta de la Asamblea General Extraordinaria del 20 de enero de 2016, presentada con el recurso de apelación de fecha 5 de febrero de 2016, no era un documento idóneo para subsanar las irregularidades detectadas oportunamente por la autoridad administrativa electoral, en tanto no había sido presentado oportunamente. Además, sin perjuicio de ello se señaló: i) que dicho acto confirmatorio no había cumplido con lo dispuesto en el artículo 230 del Código Civil, ii) que la Asamblea General del partido político carecía de facultades para confirmar los actos y acuerdos de órganos distintos a esta y iii) que las resoluciones de la DNROP materia de impugnación se encontraban acordes al marco jurídico aplicable, ya que los actos cuya inscripción se solicitaba en el ROP no habían sido válidamente adoptados por el órgano competente, ni se había cumplido con el estatuto ni la normativa electoral (resolución 197-2016-JNE, fundamento 3).

Finalmente, la posición en mayoría sostiene que no se vulneran los derechos a la participación política ni al debido proceso de TPP al incluir como una causal para las tachas la inobservancia de la democracia interna. Para la posición en mayoría, si bien los artículos 106, 107, 108 y 109 de la LOE son taxativos, vía una interpretación extensiva, se puede

ampliar sus alcances, sobre la base del interés público y el principio de transparencia.

### III.2. Posición en minoría

La posición en minoría comparte el criterio de la posición en mayoría en el sentido de que los supuestos previstos en la LOE para la interposición de tachas no son los únicos por los que se puede invalidar la inscripción de una fórmula presidencial. Estos también incluyen la democracia interna, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) y la jurisprudencia del JNE. La posición en minoría, sin embargo, discrepa de la posición en mayoría en lo relativo a su interpretación de las normas que regulan la democracia interna en el caso concreto de TPP. Según el voto en minoría, este partido incurrió, en efecto, en algunas irregularidades administrativas, pero estas deben ser valoradas y ponderadas en función del derecho a la participación política.

Asimismo, el voto en minoría sostiene que la asamblea general del 20 de enero de 2016 sí convalidó los actos del TNE de TPP. Para la posición en minoría, negar esto último implicaría vaciar de contenido la autonomía de esta organización política y los derechos constitucionales que la asisten, los mismos que deben ser leídos «*a su mejor luz*» en atención a sus consecuencias e impacto en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

## IV. UNA MIRADA CRÍTICA A ESTA SENTENCIA

A nuestro modo de ver, esta sentencia presenta, en lo esencial, dos problemas muy claros: el primero, la forma de abordar la democracia interna, prevista tanto en la ley como en la Constitución y, segundo, la forma de abordar, de comprender, el derecho a la participación política en un contexto de debilidad institucional como el nuestro. Respecto a lo primero diremos, pues, que nos parece bastante cuestionable que el JNE se refiera a la afectación de la democracia interna de TPP, pero no haya explicitado, adecuadamente, en qué consistió esta. De hecho, si uno revisa con detalle esta resolución, se encuentra con un hecho de la mayor importancia. Según el voto en minoría, las modificaciones al estatuto llevadas a cabo por la asamblea general de TPP el 10 de octubre de 2015 estaban referidas a dos temas: i) el cambio en la modalidad de elección de su fórmula presidencial y, ii) el cambio del TNE en la regulación del estatuto. Ninguna de las suponía, como puede verse, afectación sensible alguna ni del derecho de los afiliados de TPP de expresar, de forma libre y autónoma, sus posiciones, ni de las competencias o funciones del

TNE, responsable de llevar a cabo el proceso en el que se eligió a los representantes de este partido.

La afectación a la democracia interna, pues, no aparece por ningún lado en esta resolución. Aparece sí, y de forma bastante elocuente, un fetichismo, una fijación extrema con la legalidad, con las reglas entendidas como un fin en sí mismo. Asimismo, esta sentencia no toma en cuenta ni la práctica jurisprudencial del Tribunal Constitucional (TC) ni la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Esta última ha sido bastante clara, en lo que respecta al derecho a la libertad de expresión, en señalar que, si bien este derecho es de configuración legal, sus restricciones o limitaciones no podrán ser en ningún caso inadecuadas o irrazonables. De hecho, hay una sentencia de la Corte IDH (2005) en el que esta corporación desarrolla, de forma bastante enfática, este argumento:

[...] para que una restricción sea legítima debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue (Corte IDH, 2005, §206).

Este criterio da cuenta de una mirada del derecho que no se percibe en esta resolución. Una que pone énfasis en los principios antes que en las reglas y que resultaba no solo necesaria, sino esencial en un caso como este. Esta mirada se condice, además, con uno de los presupuestos del Estado Constitucional de Derecho (Zagrebelsky, 1997, pp. 25ss.), según el cual la aplicación de las normas debe ser —en un sentido formal y material— conforme con los principios —las razones morales— que dotan de sentido al sistema jurídico en su conjunto (Prieto, 2011, pp. 7ss.).

El caso de la inscripción de la fórmula presidencial de TPP representa un caso difícil (Schauer, 2012). Los casos difíciles, a diferencia de los casos fáciles, no pueden ser resueltos con prescindencia de los principios. Los principios en tensión en este caso son evidentes: por un lado, el derecho a la participación política de los afiliados de TPP y, por el otro, la seguridad jurídica y la legalidad. El JNE no interpretó a su mejor luz estas normas y, por el contrario, soslayó su aplicación en virtud de un mal entendido formalismo. Las consecuencias saltan a la vista: una mala decisión que ha puesto en cuestión la legitimidad y el prestigio de la justicia electoral en el Perú.

437

EL CASO  
GUZMÁN Y LOS  
ALAMBICADOS  
ARGUMENTOS DE  
LOS ORGANISMOS  
ELECTORALES  
SOBRE LA  
DEMOCRACIA  
INTERNA Y EL  
DERECHO A LA  
PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA

## V. COMENTARIO FINAL

Sin perjuicio de los argumentos o ideas avanzados arriba, me parece oportuno llamar la atención sobre un hecho de la mayor importancia: la necesidad de repensar —con verdadero sentido crítico— la reforma electoral en el Perú. Las normas que han sido objeto de análisis en este caso no son —no han sido— las más adecuadas. Excluir de la competencia electoral a un candidato por cuestiones administrativas o reglamentarias no se condice con los principios o valores que dotan de sentido a nuestro sistema jurídico como un todo. No se condicen, por ejemplo, con el derecho a la participación política ni con el derecho a la libertad de elección que todos y cada uno de nosotros poseemos. No se condice tampoco con la extensa jurisprudencia desarrollada tanto por el Tribunal Constitucional como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta última sostuvo que, si bien el derecho a la participación política podía ser objeto de límites administrativos, estos debían ser adecuados y razonables (2005).

El impacto generado por esta resolución del JNE ha sido hondo y doloroso y ha abierto una brecha que, ojalá, esta entidad pueda superar para bien de nuestra, de por sí, ya muy debilitada democracia. Una alternativa para ello es que sus miembros hagan una sesuda autocrítica que los invite a reflexionar sobre su comprensión de las normas electorales y su aplicación a la luz de casos difíciles como este. Otra alternativa sería que el Congreso de la República —el cual no puede estar al margen de este debate— retome la agenda de la reforma electoral, con un talante plural y democrático, y plantee medidas que contribuyan, por un lado, a fortalecer la legitimidad y la independencia de los organismos electorales y, por el otro, a mejorar la calidad y el funcionamiento de los partidos políticos. La pelota está en su cancha.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República del Perú (1997). Ley Orgánica de Elecciones. Ley 26859. *Diario Oficial El Peruano*, 1 de octubre.

Constitución Política del Perú (1993).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia, Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas, de 23 de junio de 2005. Serie C número 127.

Jurado Electoral Especial Lima Centro 1 (2016a). Resolución 001-2016-JEE-LC1/JNE, del 19 de febrero.

Jurado Electoral Especial Lima Centro 1 (2016b). Resolución 002-2016-JEE-LC1/JNE, del 24 de febrero.

Jurado Electoral Especial Lima Centro 1 (2016c). Resolución 019-2016-JEE-LC1/JNE, del 3 de marzo.

Jurado Nacional de Elecciones (2016a). Resolución 093-2016-JNE. Expedientes acumulados J-2016-00041 y J-2016-00069. ROP. Recursos de apelación. Lima, 15 de febrero.

Jurado Nacional de Elecciones (2016b). Resolución 114-2016-JNE. Expedientes acumulados J-2016-00041 y J-2016-00069. ROP. Recurso extraordinario. Lima, 23 de febrero.

Jurado Nacional de Elecciones (2016c). Resolución 197-2016-JNE. Expediente J-2016-00264. JEE Lima Centro 1 (Expediente 0064-2016-032). Elecciones Generales 2016. Recurso de apelación. Lima, 8 de marzo.

Prieto, Luis (2011). *Constitucionalismo y positivismo*. México: Fontamara.

Schauer, Frederick (2012). *Pensar como abogado*. Madrid: Marcial Pons.

Zagrebelsky, Gustavo (1997). *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.

439

EL CASO  
GUZMÁN Y LOS  
ALAMBICADOS  
ARGUMENTOS DE  
LOS ORGANISMOS  
ELECTORALES  
SOBRE LA  
DEMOCRACIA  
INTERNA Y EL  
DERECHO A LA  
PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA