



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 8 de agosto de 2018

OFICIO N° 168 -2018 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que regula el Financiamiento de Organizaciones Políticas.

De otro lado, solicitamos por su intermedio al Congreso que debata y apruebe la presente propuesta, con carácter de **URGENTE** para que sea inmediatamente consultada a la ciudadanía, por la vía del referéndum.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA

CONSTITUCIONAL QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS



EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, a fin de garantizar la transparencia e integridad de los aportes que reciben las organizaciones políticas, en periodo ordinario y durante las campañas electorales.

Artículo 2.- Modificación del artículo 35 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

«**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.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. **Las organizaciones políticas están obligadas a rendir cuentas sobre sus ingresos y gastos en periodo ordinario y durante la campaña electoral. Los aportes deben recibirse a través del sistema financiero, conforme a ley. Los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida. Además de recibir aportes privados con los topes y modalidades establecidos por ley, solo pueden recibir fondos públicos producto del financiamiento público directo e indirecto.**

Las organizaciones políticas están prohibidas de recibir, de manera directa o indirecta, aportes anónimos, de origen ilícito o de personas naturales condenadas por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado, según la ley».

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El problema que se enfrenta y la respuesta normativa que se ha brindado

Las organizaciones políticas (partidos y movimientos regionales) son asociaciones que requieren, como toda agrupación organizada, dinero para financiar sus actividades. El financiamiento (público o privado) es, entonces, necesario para garantizar su permanencia.

Ahora bien, no se trata de cualquier tipo de asociación, sino que, si bien se reconoce su naturaleza privada, apuntan, en último término, a una finalidad pública: presentar candidaturas para que sus representantes asuman cargos de elección popular, en los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, el manejo de sus finanzas resulta información de interés público para la ciudadanía y tiene especial relevancia para el adecuado funcionamiento del Estado.

No obstante ello, lamentablemente, se ha podido detectar una relación entre el financiamiento político y la corrupción. Se coincide, entonces, con planteamientos que reconocen la importancia de contar con fondos, pero se hace necesario incorporar pautas de transparencia, para evitar corrupción. En ese sentido, se afirma que:

*“(N)o se trata de negar la importancia que para la vigencia de un sistema democrático tiene el hecho de poder contar con un régimen de financiamiento (público y privado) que le permita a los partidos políticos disponer de los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria. Tampoco se trata de negar el papel necesario y positivo que el dinero debe jugar en la política. Por el contrario, (...) propone avanzar en dirección a **lograr una reducción de la influencia del dinero en la política**, al mismo tiempo que la necesidad de encontrar **métodos más democráticos y transparentes que impidan o dificulten, al máximo posible, que el financiamiento político no degenera patológicamente, como ocurre actualmente en muchos países, en tráfico de influencias y corrupción**”¹ (énfasis agregado).*

En el Perú, algunos de los más emblemáticos casos de corrupción recientemente detectados en el país han tenido su origen en aportes de campaña poco transparentes, por su carácter anónimo, informal (no declarado ante las autoridades competentes) o ilícito. Se trata, además de aportes que, al menos presuntamente, han influenciado en muchos casos los procesos de toma de decisiones públicas o el diseño y ejecución de políticas públicas (licitaciones, contrataciones públicas, iniciativas legislativas, normas, entre otros).

Uno de los ejes del gobierno es luchar de manera decidida y frontal contra la corrupción. Esta decisión, que responde a una política de Estado, ha derivado en la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (aprobado por Decreto Supremo N° 092-2017-PCM), en cuyo marco se encuentra el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (aprobado por Decreto Supremo N° 044-2018-PCM) y el Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad y lucha contra la corrupción. También, por su relevancia, ha sido incluido en los lineamientos de la Política de Gobierno al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM.

¹ ZOVATTO, Daniel. “América Latina”. En: CARRILLO, Manuel y otros (coordinadores). *Dinero y contienda político-electoral. Retos de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 39.



Ahora bien, la corrupción no es el único reto que debe enfrentar la regulación sobre financiamiento político², sino que, desde el análisis de la experiencia en América Latina, se identifican como posibles aspectos riesgosos (“modalidades de riesgo”) la utilización de financiamiento espurio o ilegal, la compra de influencias y los conflictos de interés, las inequidades electorales graves (por las inequidades económicas, pero también el uso indebido de recursos del Estado), la desarticulación de los partidos y el sistema de partidos, y la pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político (por una legislación deficiente o incompleta sobre la materia)³. Desde otras valoraciones, se incluye en este listado la falta de transparencia e información fiable, las regulaciones mal conceptualizadas, la infiltración del financiamiento ilícito, así como la ausencia de organismos suficientemente sólidos para la supervisión y el cumplimiento de la ley⁴.

Por ello, se requiere que el Estado asuma, desde la norma de mayor jerarquía como es la Constitución Política, los parámetros centrales de la regulación del financiamiento de las organizaciones políticas, que incorpore la plena transparencia en el manejo y declaración de estos fondos, con el objetivo de evitar que razones ajenas al interés público primen en los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, se considera central implementar una reforma constitucional que pueda establecer estas pautas básicas, que no puedan ser fácilmente modificadas, en aras de garantizar permanentemente la finalidad de transparencia del financiamiento político y evitar el ingreso de informalidad, ilicitud o incluso agrupaciones criminales en la política.

El financiamiento de organizaciones políticas se ha centrado principalmente en la recepción de fondos privados. Si bien la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y sus modificatorias regula el financiamiento público⁵ y el privado⁶, fue necesaria la reforma de este dispositivo legal en el año 2016⁷, para que, desde el año 2017, se inicie con la entrega de dinero por parte del Estado a las organizaciones políticas (financiamiento público directo)⁸, antes limitada por “condiciones presupuestarias”⁹, razón por la cual dichos montos nunca fueron entregados.

² Sin embargo, es el principal problema que se encuentra en la mayor parte de los diagnósticos sobre el financiamiento de las fuerzas políticas. En ese sentido, se incorpora también en el análisis de NAVAS, Xiomara. “La financiación electoral: Subvenciones y gastos”. México, IIDH, TEPJF, IFE, FCE, 1998, pp. 478-486 (e incluye también el alza creciente de los costos de las campañas electorales).

³ Cfr. ZOVATTO, Daniel. “Reflexión comparada sobre el financiamiento político público”. En: *Financiamiento de la política en el Perú*. Lima, Oficina Nacional de Procesos Electorales, IDEA Internacional y Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 23-25.

⁴ FALGUERA, Elin y otros (editores). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. México, IDEA, TEPJF, 2015, pp. 144-146.

⁵ Artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas.

⁶ Artículo 30 y siguientes de la Ley de Organizaciones Políticas.

⁷ Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016, que modificó la tercera disposición transitoria con el siguiente texto: “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”.

⁸ La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) dispuso el inicio de la entrega de los montos y las exigencias para ello mediante Resolución Jefatural N° 000165-2017-JN/ONPE, de 7 de junio de 2017.

⁹ Versión hoy derogada de la tercera disposición transitoria de la Ley de Organizaciones Políticas, que señalaba lo siguiente: “Tercera.- La distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29 se aplica a partir de enero del año 2007, de acuerdo a los resultados de las últimas elecciones



Previamente a ello, el financiamiento proveniente del Estado se efectuaba de manera indirecta, principalmente a través de la denominada “franja electoral” (espacio gratuito en radio y televisión para propaganda electoral entregado por el Estado a las organizaciones políticas, parcialmente de manera igualitaria y parcialmente, en proporción a la cantidad de votación obtenida)¹⁰.

En el caso del financiamiento privado, se regulan no solo las fuentes permitidas y los topes de estos aportes¹¹, sino sobre todo las fuentes prohibidas¹², además de las pautas básicas para la publicidad y la verificación y control de lo declarado¹³.

Frente a los eventuales incumplimientos, se establecen infracciones¹⁴ y se plantean consecuencias jurídicas, que inciden, sobre todo en las sanciones pecuniarias (multas)¹⁵. Las únicas sanciones políticas son que la organización política no puede efectuar modificaciones ante el Registro de Organizaciones Políticas mientras no cumpla con las sanciones impuestas por las infracciones de financiamiento político¹⁶. Sin embargo, no se incluyen previsiones respecto del mantenimiento de inscripción de estas agrupaciones (suspensión o cancelación de la inscripción) o plantear que las infracciones de mayor gravedad puedan ser delitos (como parte del tipo penal de financiamiento ilegal de organizaciones políticas).

2. Las propuestas y sus principales alcances

En vista de los objetivos establecidos, se plantea la propuesta de reforma constitucional. En primer término, existen dos prohibiciones que el Congreso ha incluido en recientes modificaciones de la Ley de Organizaciones Políticas, pero que, desde el Poder Ejecutivo, se considera deberían incorporarse a nivel constitucional.

La primera es determinar la prohibición de recibir algunos aportes, como los que provienen de fuente anónima. No podría haber una mayor contraposición a la finalidad de transparencia que el hecho de que sea posible que una persona –natural o jurídica– pueda entregar dinero a una organización política sin declararlo formalmente ante las autoridades competentes. Se trata, además, de una tendencia mayoritaria en el Derecho Comparado. No debe perderse de vista que se ha calculado que en casi el 54% de los países, se prohíben las donaciones anónimas a los partidos políticos, cifra que bordea el 47% en el caso de las Américas¹⁷.

generales para elegir al Congreso de la República y de manera progresiva, **con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional**” (énfasis agregado).

¹⁰ Artículos 37 y 38 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹¹ Artículo 30 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹² Artículo 31 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹³ Artículos 34 y 35 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹⁴ Artículo 36 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹⁵ Artículos 36-A de la Ley de Organizaciones Políticas, para las organizaciones políticas, y 36-B, para los candidatos.

¹⁶ Artículo 36-C de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹⁷ La Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional establece que 97 de los 180 países que analizan prohíben aportes anónimos a las organizaciones políticas, lo que corresponde al 53.9%. 21 países adicionales no lo prohíben, pero establecen un límite a dichos aportes (11.7%), mientras que 54, no incluyen prohibición alguna en este tema (30%). Al analizar solo el caso de las Américas, en las que, de 34 países, 16 establecen la prohibición (47.1%), 5 no lo prohíben pero le incluyen un tope máximo (14.7%), y 11 no generan ninguna prohibición sobre esta materia (32.4%). Información disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/538>.



De igual modo, con el objetivo de evitar el ingreso de dinero ilícito en la política, cuyo ejemplo paradigmático en la región fue el de la denominada “parapolítica” en Colombia, pero que también presenta elementos representativos en el caso peruano (con la vinculación de narcotráfico, lavado de activos, minería ilegal e informal, contrabando, entre otros delitos, en la política)¹⁸, se prohíbe la recepción de aportes de origen ilícito. También, de manera directa e indirecta, de personas naturales condenadas por delitos calificados como especialmente graves en nuestro ordenamiento jurídico (por el gran daño a bienes jurídicos determinados), como son los delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos y terrorismo.

Se incorpora también a este listado, antes solo en la Ley de Organizaciones Políticas, la prohibición de aportes de condenados por el delito de crimen organizado, por similitud de gravedad con los demás tipos penales antes enumerados, pero además porque muchos de estos delitos se cometen en el ámbito del crimen organizado. También esta incorporación permite seguir la línea establecida en la política criminal del Estado peruano, en específico lo regulado en la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado.

La segunda previsión legal que se considera debe incorporarse en el ámbito constitucional es establecer como pauta que los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida, en aras de brindar mayores herramientas al organismo encargado de la fiscalización, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para verificar el origen y el uso de los aportes recibidos por las organizaciones políticas.



Otras propuestas implican establecer la obligatoriedad de realizar los aportes a través del sistema financiero, lo que permite la mayor facilidad de identificación de quienes los efectúan, tema central para garantizar la transparencia y facilitar la posterior fiscalización, y publicidad frente a la ciudadanía (por el interés público que subyace).

También se prevé que la única manera de recibir fondos públicos es a través del financiamiento público directo¹⁹ e indirecto, que entrega al Estado a las organizaciones políticas, para, con ello, evitar cualquier posible inequidad en la campaña, por el uso indebido de recursos públicos que generen un eventual favorecimiento entre las agrupaciones o una afectación al principio de neutralidad que debe regir el accionar de autoridades, funcionarios y empleados públicos.

Un tema central es que se establece, desde la Constitución Política, una obligación permanente de rendición de cuentas, tanto en el periodo de ordinario funcionamiento de las organizaciones políticas, como durante la campaña electoral. Esta es común a la gran mayoría de los países que incluyen regulación sobre esta materia. Se constata que el 75% de países establece una obligación de reporte regular para las organizaciones políticas respecto de sus ingresos y gastos²⁰, lo que incluye en el caso de casi el 60%,

¹⁸ Cfr. BRISCOE, Iván, Catalina PERDOMO y Catalina URIBE BURCHER (editores). *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Estocolmo, Idea Internacional, 2014, especialmente pp. 117-171 con el caso peruano.

¹⁹ 51.1% de los países en la Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional incluye la prohibición de recibir fondos públicos distintos al financiamiento público, aunque también en este tema falta que los países declaren información (26.1% no brindan respuesta). Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/540>.

²⁰ La Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional establece que 135 de los 180 países que analizan tienen que reportar regularmente sus finanzas. En las Américas, ello corresponde al 64.7% (22 de 34 países). Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/564>.

información relativa a la campaña electoral²¹. Actualmente, la Ley de Organizaciones Políticas, producto de una modificación del año 2017, no establece expresamente la obligatoriedad de esta rendición de cuentas durante la campaña, sino solo posteriormente a la realización de un proceso electoral, por lo que resulta especialmente relevante que ello se garantice desde la norma del más alto nivel del ordenamiento jurídico peruano, la Constitución Política.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo de la implementación del sistema especializado se financia con cargo al presupuesto institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones y demás entidades con competencia en las materias reguladas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Adicionalmente, como muchas de estas disposiciones provienen de la Ley de Organizaciones Políticas vigente cuentan con las previsiones presupuestarias requeridas para su aplicación y cumplimiento.



IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma busca establecer parámetros constitucionales que generen lineamientos claros a la regulación que realice la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y sus modificatorias, sobre el financiamiento de organizaciones políticas.

²¹ La Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional establece que 105 de los 180 países (58.3%) que analizan reportan sus finanzas en relación con la campaña electoral, lo que se incrementa a más del 60% en el caso de las Américas (61.8%, esto es 21 de 34 países). Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/565>.