



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
Periodo Anual de Sesiones 2018 – 2019

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-0CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas, presentados por los grupos parlamentarios Nuevo Perú, Alianza para el Progreso y Peruanos por el Cambio.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Décima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 27 de noviembre de 2018, contando con el voto a favor de los congresistas **Rosa María Bartra Barriga, Milagros Takayama Jiménez, Héctor Becerril Rodríguez, Luis Galarreta Velarde, Mario Fidel Mantilla Medina, Miguel Ángel Torres Morales, Francisco Villavicencio Cárdenas, Javier Velásquez Quesquén, Úrsula Letona Pereyra y Gilmer Trujillo Zegarra**, miembros titulares y accesorios de la Comisión; y, con el voto en contra de los congresistas **Marisa Glave Remy y Gino Costa Santolalla**; y con la abstención del congresista **Gilbert Violeta López**, miembros titulares de la Comisión

I. SITUACIÓN PROCESAL

- 1.1. El Proyecto de Ley 2653/2017-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 5 de abril de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 10 de abril de 2018, para su estudio y dictamen como primera comisión dictaminadora. Asimismo, ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos con fecha 10 de abril de 2018, para su estudio y dictamen como segunda comisión dictaminadora.
- 1.2. El Proyecto de Ley 2750/2017-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 19 de abril de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 26 de abril de 2018, para su estudio y dictamen como segunda comisión dictaminadora. Asimismo, ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en la misma fecha, para su estudio y dictamen como primera comisión dictaminadora.
- 1.3. El Proyecto de Ley 2792/2017-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 3 de mayo de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 8 de mayo de 2018, para su estudio y dictamen como segunda comisión dictaminadora. Asimismo, ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos con fecha 7 de mayo de 2018, para su estudio y dictamen como primera comisión dictaminadora.
- 1.4. El Proyecto de Ley 3641/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 21 de noviembre de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 27 de noviembre de 2018, para su estudio y dictamen como primera comisión dictaminadora. Asimismo, ingresó a la

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

Comisión de Justicia y Derechos Humanos con fecha 27 de noviembre de 2018, para su estudio y dictamen como segunda comisión dictaminadora.

**a. Antecedentes legislativos**

Efectuada la búsqueda en la sección de proyectos de ley de la página web del Congreso de la República, con los términos "financiamiento ilegal" "financiamiento partidos" y "financiamiento partidos", en los periodos 2001-2006, 2006-2011 y 2011-2016, se han identificado iniciativas legislativas destinadas fundamentalmente a la modificación de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, mas no destinadas específicamente a la tipificación del delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas.

**b. Opiniones e información solicitada**

Para el mejor estudio del Proyecto de Ley 2653/2017-CR, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó opiniones técnicas a las entidades, instituciones, miembros del Consejo Consultivo y especialistas siguientes:

**Cuadro 1**  
**Solicitudes de opinión realizadas por la Comisión de Constitución y Reglamento sobre el Proyecto de Ley 2653/2017-CR**

Entidad	Documento
Asociación Civil Transparencia	Oficio 1538-2017-2018-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio 1539-2017-2018-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 1540-2017-2018-CCR/CR
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA Internacional	Oficio 1541-2017-2018-CCR/CR
Fernando Tuesta Soldevilla	Oficio 1542-2017-2018-CCR/CR
Facultad de Derecho de la Universidad de Lima	Oficio 1543-2017-2018-CCR/CR
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio 1544-2017-2018-CCR/CR
Dino Carlos Caro Coria	Oficio 1545-2017-2018-CCR/CR
Mario Amoretti Pachas	Oficio 1546-2017-2018-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Para el mejor estudio del Proyecto de Ley 2750/2017-CR, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó opiniones técnicas a las entidades, instituciones, miembros del Consejo Consultivo y especialistas siguientes:

**Cuadro 2**  
**Solicitudes de opinión realizadas por la Comisión de Constitución y Reglamento sobre el Proyecto de Ley 2750/2017-CR**

Entidad	Documento
Asociación Civil Transparencia	Oficio 1588-2017-2018-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio 1589-2017-2018-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 1590-2017-2018-CCR/CR
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA Internacional	Oficio 1591-2017-2018-CCR/CR
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio 1592-2017-2018-CCR/CR

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

Dino Carlos Caro Coria	Oficio 1593/2017-2018-CCR/CR
Mario Amoretti Pachas	Oficio 1594-2017-2018-CCR/CR
Raúl Pariona Arana	Oficio 1595-2017-2018-CCR/CR
César Azabache Caracciolo	Oficio 1596-2017-2018-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

### c. Opiniones e información recibida

En mérito a las solicitudes de opinión técnica descritas precedentemente, la Comisión de Constitución y Reglamento recibió los siguientes informes y opiniones:

#### - Asociación Civil Transparencia

Mediante Carta 024-2018/SG de 7 de mayo de 2018, el señor Gerardo Távara Castillo, Secretario General de la Asociación Civil Transparencia, puso a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento su opinión a favor de la aprobación, entre otros, de los Proyectos de Ley 2653/2017-CR y 2750/2017-CR, manifestando respecto al expreso que proponen la tipificación del delito de financiación ilegal a organizaciones políticas, lo siguiente:



*"Además, Transparencia se ha pronunciado a través de sus voceros a favor de la tipificación del delito de financiación irregular en las campañas electorales. Esta regulación no solo debe implicar los aportes no declarados, sino también las distintas formas en las que se puede incurrir en un delito de financiamiento ilegal. **Debemos precisar que ello no supone cerrar las investigaciones actualmente en curso por lavado de activos, que comprenden a diversos líderes políticos por la presunta recepción de fondos ilegales de campañas. Es necesario que se tipifiquen como delitos diversas modalidades que son tratadas en la actualidad como faltas administrativas.** En su reciente presentación ante el Congreso de la República, el presidente del Consejo de Ministros se ha mostrado a favor de esta medida e indicó que enviará un proyecto de Ley que contemplará, entre otras medidas, esta regulación. Resulta pertinente, asimismo, revisar las modificaciones sobre la responsabilidad de los sujetos obligados a infringir estas normas, ya que los recientes debates y las últimas reformas tienden a concentrarla en las figuras del candidato o gerentes o administradores de campaña, diluyendo la responsabilidad de la organización política" (Las negritas son nuestras).*

#### - Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Mediante Carta 041-2018-JN/ONPE de 23 de mayo de 2018, el señor Adolfo Castillo Meza, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, puso a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe 000181-2018-GAJ/ONPE elaborado por su Gerencia de Asesoría Jurídica que contiene la opinión a favor de la aprobación del Proyecto de Ley 2270/2017-CR, sobre la tipificación del delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas, el mismo que guarda relación con los proyectos de ley 2653/2017-CR y 2750/2017-CR al señalar lo siguiente que "(...) el proyecto de ley debería sancionar la recepción de aportes y/o ingresos, y no limitarlo a las donaciones."

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

### 2.2. El Proyecto de Ley 2653/2017-CR del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso

Mediante el Proyecto de Ley 2653/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso a iniciativa de la señora Congresista Marisol Espinoza Cruz, se propone modificar los artículos 34 y 36-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de atribuirle a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la facultad para requerir información a las organizaciones políticas sobre sus ingresos y gastos de campaña electoral durante el desarrollo de un determinado proceso electoral, así como de disponer la retención del financiamiento público directo en caso una organización política no cumpla con el pago de las sanciones de multa.

En adición a ello, la iniciativa legislativa presentada por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso propone incluir en el Código Penal el delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas, para lo cual propone la fórmula normativa siguiente:

*"Artículo 356-B. El que recibe o se beneficia de los aportes y/o ingresos de cualquier tipo de fuente prohibida establecido en el artículo 31 de la Ley 30689, Ley que modifica el título Vi de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cinco años".*

### 2.3. El Proyecto de Ley 2750/2017-CR del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio

Mediante el Proyecto de Ley 2750/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio a iniciativa de la señora Congresista Patricia Donayre Pasquel, se propone la tipificación del delito de recepción de donaciones de fuente prohibida, con la fórmula normativa siguiente:

*"Es reprimido con, no menor de dos años ni mayor de cinco, aquellos tesoreros, administradores de campaña o candidatos que reciban donaciones destinadas al financiamiento de organizaciones políticas o candidaturas, provenientes de las fuentes prohibidas por los literales a y f del artículo 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas".*

### 2.4. El Proyecto de Ley 2792/2017-CR del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio

Mediante el Proyecto de Ley 2792/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio a iniciativa del señor Congresista Gilbert Violeta López, se propone la tipificación del delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas con la fórmula normativa siguiente:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

**"Artículo 359-A. Financiamiento Ilícito de Organizaciones Políticas**

a) El que, infringiendo las leyes, reglamentos u otras disposiciones referidas al financiamiento de organizaciones políticas, provoque, entregue o favorezca, reciba, directa, indirectamente o por medio de una o más personas jurídicas con aportaciones, donaciones u otra forma de financiamiento privado a grupos, alianzas, movimientos u otras organizaciones políticas en proceso de registro o registradas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor a siete años.

b) Si el agente actuó infringiendo sus deberes de diligencias propios de su competencia, la pena será privativa de la libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.

**CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES**

La pena será privativa de la libertad será no menor de seis años ni mayor de trece años y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa, si el agente incurre en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) El que cometa el delito con la finalidad de llevar a cabo actos de conversión y transferencia, ocultamiento y tenencia y otra forma de ingresar al sistema económico bienes cuya procedencia ilícita conozca o debía conocer.

b) El agente cometa el delito en calidad de integrante de una organización criminal.

c) El valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados sea superior al equivalente a quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias".

Asimismo, dicha iniciativa legislativa propone modificar el artículo 1 de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho pasivo transnacional, planteando la fórmula siguiente:

**"Artículo 1. Objeto de la ley**

La presente Ley regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por los delitos previstos en los artículos 397, 397-A y 398 del Código Penal, en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de Lucha Eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado; **el artículo 359-A del Código Penal referido al Financiamiento Ilícito de Organizaciones Políticas**; y, en el artículo 5-A del Decreto Legislativo 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio".

**2.5. El Proyecto de Ley 3641/2018-CR del Grupo Parlamentario Nuevo Perú**

Mediante esta iniciativa se propone incorporar el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos al Código Penal, a través de los artículos 356-A, 356-B y 356-C, así como modificar el artículo 1 de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, a fin de incorporar dentro de la misma a los artículos del código penal propuestos para aprobación.

El objeto de la propuesta es fortalecer la autonomía de las organizaciones políticas respecto de los grupos de poder económico, implementando mecanismos para erradicar la infiltración del narcotráfico y otras actividades ilícitas en la política.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

El citado proyecto parte de la premisa del incremento progresivo de los costos de campaña y el previo financiamiento de las organizaciones políticas, situación que es capaz de crear desigualdades y significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos.

Señalando además que el encarecimiento de la política hizo casi imposible que los partidos políticos se mantuvieran financiados de la forma tradicional, lo que generó que en la búsqueda de financiamiento muchas organizaciones se habrían hipotecado a los grupos económicos o habrían recibido dinero mal habido, situación que motivaba la incorporación del delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas, en los siguientes términos:

**"Artículo 356-A. Recepción o solicitud de aportes prohibidos**

*Será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor a seis años, e inhabilitación de cuatro a seis años, conforme al artículo 36º, incisos 1, 2 y 3, del Código Penal el tesorero, tesorero descentralizado, responsable legal, responsable de campaña, candidato o quien ejerza funciones de administración de los recursos de un partido político, movimiento político, organización política o alianza política que:*

- 1. Reciba o solicite aportes provenientes de una misma persona, natural o jurídica, por encima de los topes previstos en la ley de la materia;*
- 2. Reciba o solicite aportes de fuente prohibida según la ley de la materia.*
- 3. Falsea o adultera por cualquier medio la información que las organizaciones posean o las que se refiere el artículo 356-A deben registrar sobre aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante o con ocasión a sus actividades regulares o de las campañas electorales en las que intervengan; y*
- 4. Falsea o adultera los informes que deben ser presentados ante las autoridades electorales sobre aportes, ingresos o gastos recibidos o efectuados con ocasión o durante las actividades a las que se refiere el párrafo anterior.*

**Artículo 356-B. Extensión de responsabilidad**

*Las mismas penas serán aplicadas a quienes estén obligados por las normas aplicables a presentar ante las autoridades electorales informes sobre los aportes, ingresos o gastos a que se refiere este artículo y procedan encubriendo las conductas sancionadas por él y a los responsables de los sistemas de control interno del partido político, movimiento político, organización política o alianzas políticas que con infracción de los deberes de verificación y control impuestos por la ley de la materia, permitan la comisión de los delitos descritos en los párrafos anteriores.*

*También se aplicará estas penas a quienes entreguen u ofrezcan aportaciones destinadas a un partido político, movimiento político, organización política o alianza política en violación a los topes impuestos por la ley o en violación a las prohibiciones de aporte que ella contiene.*

**Artículo 356-C. Agravantes especiales**

*La pena será no menor de seis años ni mayor a ocho y las inhabilitaciones e extenderán por el mismo plazo si el agente:*

- 1. Es funcionario o servidor público*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

2. *Es parte de una estructura u organización criminal destinada al financiamiento ilegal de partidos políticos."*

Asimismo, la propuesta también busca incorporar sanciones en contra de la organización política, por lo que busca modificar el artículo 1 de Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, a fin que las sanciones contenidas en dicha disposición alcancen a las personas jurídicas comprometidas con los delitos objeto de incorporación descritos precedentemente.

### III. MARCO NORMATIVO

- 3.1. Constitución Política del Perú de 1993
- 3.2. Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas
- 3.3. Decreto Legislativo 635, Código Penal
- 3.4. Ley N° 304024, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional

### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

#### 4.1. Consideración preliminar

Antes de ingresar al análisis sobre el fondo de las iniciativas legislativas, es preciso indicar que el presente dictamen se circunscribirá única y exclusivamente al extremo en que estas proponen la tipificación del delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas.



Atendiendo a lo previsto en la Ley 30682, Ley que modifica los artículos 4 y 79 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales, respecto a que *"Todas las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un (1) año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente, y en razón a que mediante Decreto Supremo 004-2018-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de enero de 2018, se convocó al proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018; y que mediante Decreto Supremo 101-2018-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de octubre de 2018, se convocó a Referéndum Nacional, consideramos que no resulta oportuno evaluar modificaciones a la legislación electoral in estricto, limitándose la Comisión de Constitución y Reglamento, en el presente caso, a hacer modificaciones únicamente al Código Penal.*

Conforme a lo señalado, y a pesar que se trata de una norma con rango de ley (la Ley 30682, que regula la denominada *"inmodificabilidad de normas electorales"*) que puede ser modificada o exceptuada por otra del mismo rango; la Comisión de Constitución y Reglamento estima que se debe optimizar no solo un orden en el esquema de trabajo (sin que ello suponga el desconocimiento de las prioridades ni de un agenda legislativa prioritaria a nivel de comisión o del Congreso de la República), sino también y sobre todo, el principio de seguridad jurídica y predictibilidad en la actuación de los organismos electorales. De ahí que no resulte

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

adecuado modificar la legislación electoral vigente, dado que nos encontramos con un proceso electoral en curso (las Elecciones Regionales y Municipales 2018; y Referéndum Nacional).

Por lo antes expuesto, no corresponde que la Comisión de Constitución y Reglamento se pronuncie, en el presente dictamen, sobre las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley 2653/2017-CR, siguientes:

- Requisitos de inscripción de organizaciones políticas, debido a que ello debe ser parte de una regulación normativa integral de las referidas organizaciones, lo que deberá complementarse con otras materias, tales como: a) tipos y fines de las organizaciones políticas, b) supuestos de suspensión o cancelación de la inscripción de organizaciones políticas, b) democracia interna, y c) financiamiento.
- Regulación de la propaganda electoral, ya que nos encontramos ante un proceso electoral convocado y en desarrollo, como es el caso del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018.
- Regulación de la franja electoral.
- Deberes de entrega de información sobre ingresos y gastos de campaña electoral.

Distinto es el caso del extremo de las iniciativas legislativas materia del presente dictamen que proponen modificar el Código Penal con la finalidad de incorporar el delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas.

La tipificación de un nuevo delito como el que se propone con tales iniciativas no supone modificar la legislación electoral vigente. Por el contrario, implica reforzar los mecanismos tendentes a garantizar su cumplimiento a través de la incorporación en el Código Penal de un delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas, que requiere necesariamente remitirse a las prohibiciones, topes e impedimentos previstos en la Ley de Organizaciones Políticas, lo que no modifica en modo alguno las reglas contenidas en la citada ley, sino más bien se orienta a cumplir los fines de prevención general que posee toda norma de naturaleza penal, garantizando un efecto disuasivo de las conductas que se plantean como delitos a partir de su aprobación.

Conforme a ello, el tipo penal de financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos que se acogiese no generaría efectos en la Ley de Organizaciones Políticas o sobre el proyecto del Código o Ley Electoral en la que se regule el tema de financiamiento, en razón a que las fórmulas legales contempladas son de textura abierta que exigen una remisión del Código Penal a la legislación electoral.

En ese mismo sentido, las iniciativas legislativas materia de presente dictamen, tienen por objeto fortalecer la eficacia de las reglas contenidas en la Ley de Organizaciones Políticas sobre financiamiento, debido a que más allá de las infracciones y sanciones administrativas cuya finalidad es estrictamente aflictiva, se

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

pretende agravar la situación jurídica del sujeto infractor a través de la imposición de sanciones penales con fines de prevenir en la población la comisión de los delitos objeto de tipificación (prevención general) así como en aquellos pudieran haber cometido dicho delito (prevención especial).

En la Vigésima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el 8 de mayo de 2018, se insistió en que se debatan las propuestas relacionadas con la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales o televisivos, bajo el argumento que esta etapa aún no inicia. Sin embargo, es preciso indicar que el presupuesto electoral ya se encuentra definido. Asimismo, es preciso indicar que al encontrarse ya ante un proceso electoral convocado y en trámite, las organizaciones políticas efectúan una proyección de sus gastos de campaña y, en esa dirección, diseñan mecanismos para recaudar los recursos necesarios para afrontar el citado proceso electoral (actividades proselitistas, incremento de las cuotas partidarias, solicitudes directas de aportes o donaciones, entre otros); es más, la realización de los procesos de democracia interna de elección de candidatos también genera a las organizaciones políticas un costo directamente relacionado con el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018 en curso. Por tanto, la modificación de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en el extremo que regula el financiamiento de organizaciones políticas, implicaría la inobservancia de la regla que dispone la denominada "*inmodificabilidad de normas electorales*".

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que el debate en torno a la incorporación del delito de financiación ilegal de organizaciones políticas no implica una transgresión a la denominada "*inmodificabilidad de las normas electorales*" (y en consecuencia, al principio de seguridad jurídica) ni a la estructura asumida para abordar la reforma electoral al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento.

#### **4.2. Del proyecto de ley 2270/2017-CR, ley de fortalecimiento de las organizaciones políticas y prevención de la infiltración de dinero ilícito en dichas organizaciones**

El proyecto de ley en mención, acumulado a los proyectos de ley 2686/2017-CR y 3186/2018-PE, luego de la aprobación del dictamen respectivo, obtuvieron con la votación favorable de 92 congresistas la aprobación de la ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, para regular el financiamiento de organizaciones políticas bajo el siguiente texto:

*"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.*

*Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

*El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.*

*Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto."*

La propuesta de reforma constitucional planteada, más allá del condicionamiento de su aprobación vía el proceso de referéndum programado para el 09 de diciembre del presente, denota en la parte final de su último párrafo, la voluntad del legislador de establecer responsabilidades penales en adición a las responsabilidades administrativas existentes en los supuestos de financiamiento ilícito, por lo que es de tomar en cuenta lo descrito por BENAVIDES<sup>1</sup> respecto a que "el principio de legalidad opera no solo como un principio límite, sino también, como un principio que impone la deliberación pública de las políticas criminales, con el fin de que los intereses de la comunidad estén representados en la elaboración de la política", por lo que se ha visto por conveniente someter a debate la tipificación del delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos conforme a los argumentos esgrimidos en el presente dictamen.

#### 4.3. El Financiamiento ilícito de organizaciones políticas y candidatos en el Derecho Comparado

Es preciso indicar que, de aprobarse las iniciativas legislativas materia del presente dictamen, nuestro país no sería el primero en tipificar el delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas.

Un ejemplo de ello lo constituye España, que incorporó el Título XIII bis, denominado "De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos", en el cual se tipifican dos delitos. El primero de ellos es el siguiente:

##### "Artículo 304 bis

1. Será castigado **con una pena de multa del triplo al quintuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5.Uno de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.**

2. Los hechos anteriores serán castigados con una **pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quintuplo de su valor** o del exceso cuando:

a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5.Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe

<sup>1</sup> BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir. La construcción de la Política Criminal en Colombia. En: *Política Criminal y reforma Penitenciaria En el marco de un gobierno democrático e inclusivo*. Diciembre 2012, pag.86.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido.

b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7.Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros.

3. Si los hechos a que se refiere el apartado anterior **resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior**, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

4. Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, **a quien entregue donaciones o aportaciones destinadas** a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores, **por sí o por persona interpuesta**, en alguno de los supuestos de los números anteriores.

5. Las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, **una persona jurídica sea responsable de los hechos**. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33<sup>2</sup> (Las negritas son nuestras).

Al respecto, corresponde resaltar que el tipo penal está dirigido, fundamentalmente, a la persona natural y, más específicamente, al directivo de la organización política que es el responsable de recibir los aportes o donaciones, que es una función que en el ordenamiento jurídico peruano recaería en el tesorero, responsable de campaña o candidato, de estimarse una fórmula similar.

Otro elemento que amerita destacar es que la pena a imponerse por la comisión del tipo básico o simple es de naturaleza económica que también podemos denominar sanción penal pecuniaria, y no así pena privativa de la libertad.

Además, debe indicarse que el parámetro para la configuración de las figuras agravadas del delito lo constituye el monto del exceso o del aporte recibido. Así, por ejemplo, no basta que se reciba aportes de una persona jurídica (lo que se encuentra prohibido) para que se configure la figura agravada del delito de

<sup>2</sup> La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, dispone en el Artículo 5.Uno, lo siguiente:

**"Artículo 5. Límites a las donaciones privadas**

Uno. Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

- Donaciones anónimas, finalistas o revocables.
- Donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales.
- Donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica.

Se exceptúan del límite previsto en la letra b) las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4.2, letra e)".

Por su parte, el Artículo 7.Dos de la referida ley dispone lo siguiente:

**"Artículo 7. Aportaciones de personas extranjeras**

[..]

Dos. Los partidos no podrán aceptar ninguna forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

financiamiento ilícito, ya que para que ello se produzca se requiere que el aporte prohibido supere los 500.000 euros.

También se debe resaltar que se sanciona no solo al directivo responsable de la organización política que recibe la donación o aporte, sino también a aquel que realiza dicho aporte pese a la prohibición o límite impuesto por la legislación correspondiente. En ese contexto, el legislador español contempla expresamente la figura de la autoría mediata en la comisión del delito de financiamiento ilícito, al no exigir para la configuración del tipo penal, el aporte directo.

Finalmente, se debe resaltar que el legislador español contempla la responsabilidad penal de la persona jurídica, en este caso, de las organizaciones políticas. Por ello, el tipo penal de financiación ilegal de organizaciones políticas se remite al artículo 31Bis del Código Penal, que dispone lo siguiente:

**"Artículo 31 bis.**

1. En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables:

a) De los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma.

b) De los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso.

[...]"

El segundo de los delitos de financiación ilegal de organizaciones políticas se encuentra previsto en el artículo 304 ter del Código Penal de España, que dispone lo siguiente:

**"Artículo 304 ter**

1. Será castigado con la pena de prisión de **uno a cinco años**, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, **cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores**, al margen de lo establecido en la ley.

2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones.

3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado" (Las negritas son nuestras).

Al respecto, corresponde resaltar que la sanción penal no está dirigida a la organización política ni tiene por objeto facilitar la calificación de esta como una "organización criminal" constituida con el objeto de cometer o facilitar delitos como

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

el lavado de activos. El tipo penal contenido en el artículo 304 ter tiene por objeto sancionar a aquellas organizaciones que se crean con la finalidad de financiar ilegalmente a partidos políticos. En ese sentido, sería como un tipo específico del delito de organización criminal, lo que al parecer ha justificado que la pena básica para este delito sí sea de pena privativa de la libertad y no una multa de naturaleza económica.

De otro lado, España no es el único país en el que ya se encuentra tipificado el delito de financiación ilegal, ni Europa es el único continente en que se abordó la problemática en torno al financiamiento de las organizaciones políticas, y es que en América Latina se han regulado las donaciones anónimas, con el subsecuente correlato de sanciones que implica, siendo los países que a la actualidad cuentan con regulación específica al respecto los que se detallan en el cuadro a continuación:

**CUADRO 1.10**  
**PROHIBICIONES DE DONACIONES ANÓNIMAS EN AMÉRICA LATINA**

País	Partidos políticos	Candidatos
Argentina	SÍ	NO
Bolivia	SÍ	SÍ
Brasil	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ	SÍ
Costa Rica	SÍ	SÍ
Chile	NO; se establece tope	NO; se establece tope
Ecuador	SÍ	SÍ
El Salvador	NO	NO
Guatemala	SÍ	SÍ
Honduras	SÍ	SÍ
México	SÍ	SÍ
Nicaragua	SÍ	...
Panamá	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ
Perú	NO; se establece tope	SÍ
República Dominicana	NO	NO
Uruguay	NO; se establece tope	NO; se establece tope
Venezuela	SÍ	SÍ

Fuente: IDEA Political finance database  
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

Conforme a ello, en América Latina, por ejemplo, Colombia también ha tipificado dicho delito en su Código Penal incluyendo en su Título XIV sobre Delitos contra mecanismos de participación democrática, el delito de financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas de la siguiente manera:

**"Artículo 396A. Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas.**  
**El gerente de la campaña electoral que permita en ella la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.**

**En la misma pena incurrirá el respectivo candidato cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente que realice la conducta descrita en el inciso anterior. En la misma pena incurrirá el candidato de lista de voto no preferente que intervenga en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral.**

**En la misma pena incurrirá el que aporte recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley a campaña electoral" (Las negritas son nuestras).**

Sobre la base de dicha disposición, corresponde resaltar que el tipo penal se circunscribe única y exclusivamente al financiamiento en un contexto de campañas electorales. Además, adviértase que la pena prevista para el tipo básico o simple del tipo penal es, sin perjuicio de la sanción pecuniaria, privativa de la libertad, a diferencia de lo que ocurre con el Código Penal español, cuya figura simple era sancionada con una multa. Incluso se contempla expresamente, en el caso colombiano, la inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

En lo que se refiere al ámbito subjetivo, se puede apreciar que la sanción recae en el gerente de campaña y en el candidato, en el caso de cargos uninominales y listas de voto preferente.

La República de Colombia también tipificó el delito de violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales de la siguiente manera:

**"Artículo 396B. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales.**

El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo".

Adviértase que, al igual que en el caso del financiamiento ilegal, se sanciona al responsable de los recursos de la campaña electoral, que en nuestro país sería el tesorero o responsable de campaña; no se sanciona o se considera como autor del tipo penal a la organización política. No obstante, corresponde recordar que en nuestro país, actualmente, no existe un tope o límite de gastos en las campañas electorales, más sí se contempla un tope legal para realizar aportes de campaña.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

#### 4.4. El marco normativo del financiamiento de organizaciones políticas en el Perú

El financiamiento de organizaciones políticas se encuentra actualmente regulado en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, disposición que regula tanto el financiamiento público como privado.

En lo que se refiere al financiamiento público, este puede ser tanto directo como indirecto. Es preciso indicar que el financiamiento público directo no es igual para todas las organizaciones políticas y se otorga solo a las organizaciones políticas que alcanzaron obtener representación en el Congreso de la República. En este último caso, la distribución de un porcentaje del financiamiento público directo se efectúa en función al número de congresistas que obtuvo cada organización.

El artículo 29 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, dispone lo siguiente:

***"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.*

*[...]"*

Es preciso indicar que el financiamiento público directo no puede ser utilizado discrecionalmente para cualquier fin por parte de la organización política. El citado artículo 29 establece expresamente el destino y porcentaje del financiamiento público directo, al señalar lo siguiente:

***"Artículo 29. Financiamiento público directo***

*[...]*

*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.*

*[...]"*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

En lo que se refiere al financiamiento público directo, este se materializa a través de la denominada franja electoral, la cual se otorga tanto en periodo electoral (artículo 37 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas) como no electoral (artículo 41 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas).

Al respecto, es preciso resaltar que los espacios en medios de comunicación en periodo no electoral solo son otorgados a las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la República. Por su parte, la franja electoral favorece a las organizaciones políticas que cuentan con representación en el Congreso porque entre ellos se distribuye el 50% del tiempo destinado a la misma<sup>3</sup>.

Con relación al financiamiento privado, se tiene que el artículo 30 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, reconoce las fuentes siguientes:

- 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.
- 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.
- 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.
- Los créditos financieros que concierten.
- Los legados.

Es preciso advertir, dicho precepto normativo, si bien permite expresamente la financiación privada, establece topes, como lo constituye las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias, para el caso de los aportes que provengan de una

<sup>3</sup> Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

**"Artículo 38.- Duración y frecuencia de la franja 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" (Las negritas son nuestras).*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

sola persona, durante un año; y el de lo recaudado producto de actividades proselitistas, que no debe exceder de las doscientas cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias al año.

De otro lado, si bien el ejercicio del derecho a ser elegido se ejerce a través de las organizaciones políticas, de manera que no se permite la presentación de candidaturas individuales, el legislador sí ha contemplado la posibilidad que los candidatos sean directamente financiados para sus campañas electorales hasta un tope máximo de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (artículo 30-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas<sup>4</sup>).

Las obligaciones, prohibiciones y límites están dirigidos fundamentalmente a las organizaciones políticas, las cuales son personas jurídicas; sin embargo, estas obligaciones deben ser cumplidas o materializadas a través de las personas naturales que las representan. Por tanto, cabe formularse la interrogante sobre quiénes son los sujetos legitimados para recibir los aportes que reciben las organizaciones políticas.

Al respecto, se tiene que los responsables de recibir los aportes de las organizaciones políticas son tanto el tesorero de la organización en sí, como los tesoreros descentralizados; ello, desde luego, sin perjuicio de la obligación

<sup>4</sup> Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

**"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".*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

contenida en el artículo 30 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, de que todo aporte que supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria se efectúe a través de las entidades del sistema financiero.

Efectivamente, el literal h) del artículo 5 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, dispone como uno de los requisitos para la inscripción de organizaciones políticas "**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 negritas son nuestras)<sup>5</sup>.

En la medida que algunos candidatos pueden recibir aportes directamente, también se contemplan otros sujetos responsables de velar por el cumplimiento de las normas sobre financiamiento. El artículo 34 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, dispone en su párrafo 34.5 lo siguiente:

**"Artículo 34. Verificación y control**

[...]

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" (Las negritas son nuestras).*

Adviértase que una interpretación sistemática del citado párrafo 34.5 del artículo 34 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el artículo 30-A de la referida ley permiten concluir que solo pueden recibir directamente financiamiento privado, los candidatos a los cargos de congresista de la República, gobernador y vicegobernador regional y alcaldes.

Bajo ese marco normativo, es posible concluir que bajo la normativa electoral vigente a la fecha, los responsables directos de cumplir con las reglas sobre financiamiento de organizaciones políticas y candidatos son: a) el tesorero y los

<sup>5</sup> Al respecto, también corresponde revisar el artículo 32 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que dispone lo siguiente:

**"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" (Las negritas son nuestras).**

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

tesoreros descentralizados de las citadas organizaciones políticas, b) el responsable de campaña de los candidatos, y c) los candidatos (a los cargos de congresista de la República, gobernador y vicegobernador regional o alcalde), en caso no hayan designado a un responsable de campaña. Ello, desde luego, no supone una exclusión de responsabilidad (de naturaleza administrativa) de las organizaciones políticas, que son las destinatarias de tales obligaciones contenidas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Ahora bien, debe señalarse que la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, no solo prevé supuestos de financiamiento permitido, sino también precisa qué fuentes de financiamiento se encuentran prohibidas. La referida ley, por tanto, no solo establece quiénes y hasta cuánto pueden aportar, sino también quienes se encuentran prohibidos de aportar a una organización política.

Al respecto, el artículo 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, dispone que tales organizaciones no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de:

- Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.
- Confesiones religiosas de cualquier denominación.
- Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.
- Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.
- Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación.
- 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.

#### 4.5. El marco constitucional para la tipificación de conductas como delitos

El literal d) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política de 1993 reconoce el derecho de toda persona a la libertad y a la seguridad personales y, en consecuencia, reconoce que "*Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse **no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible**; ni sancionado con pena no prevista en la ley*" (Las negritas son nuestras).

Del citado precepto constitucional se desprende directamente el principio de legalidad. Efectivamente, no se puede sancionar, sea en sede administrativa o penal, una conducta, si es que no existe una ley escrita previa, que condene de manera expresa una conducta como una infracción o delito, debiendo el tipo estar

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

adecuadamente descrito, lo que permite que toda persona tenga certeza sobre qué conductas son lícitas y cuales son pasibles de la imposición de una sanción. De ahí que se exija un mínimo nivel de claridad para que cualquier persona pueda entender el contenido de la regla o conducta prohibida.

Ahora bien, el Poder Constituyente se remite a la ley, lo que permite sostener que existe un amplio nivel de discrecionalidad para que el legislador tipifique conductas como delitos, máxime si se considera que el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política contempla como una de las atribuciones del Congreso de la República, el "*Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes*". En ese sentido, se tiene que sobre el margen de discrecionalidad del legislador para crear delitos, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 0017-2011-PI/TC, lo siguiente:

*"10. Ahora bien, no se trata tampoco de que la sola existencia de un bien jurídico a ser protegido genere per se la necesidad de recurrir a la sanción penal para protegerla. Ello, no solo porque la sanción penal es la última ratio, lo que tiene como correlato constitucional el determinar que solo es posible recurrir a la restricción de derechos (libertad personal) cuando no sea posible lograr los mismos fines a través de medidas menos restrictivas, sino también porque **el legislador goza de un razonable margen de discrecionalidad dentro de lo constitucionalmente posible (Exp. 4235-2010-HC fundamento 33)**, lo contrario, es decir, que la propia justicia constitucional termine decidiendo en todos los casos si se debe o no penalizar, **resultaría atentatorio del principio democrático, por desconocer el margen de discrecionalidad del que goza el legislador**"<sup>6</sup> (Fundamento Jurídico 10) (Las negritas son nuestras).*



Sin embargo, es preciso recordar, aunque resulte evidente, que la tipificación de una conducta como un delito conllevará necesariamente a la imposición de una sanción (entiéndase, una pena) que a su vez supone una limitación de derechos fundamentales en mayor o menor medida, pudiéndose imponer penas que limiten la libertad personal o los derechos a la participación política o de acceso a la función pública.

Conforme a ello, el artículo 28 del Código Penal establece como clases de pena: a) privativa de libertad<sup>7</sup>, b) restrictivas de libertad, c) limitativas de derechos y d) multas. Por su parte, se tiene que el artículo 36 del citado Código, regula los efectos de la inhabilitación, pudiendo disponerse, entre otros, los siguientes:

<sup>6</sup> El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 33 de la sentencia recaída en el Expediente 4235-2010-HC/TC, al cual se hace referencia en la cita, mencionó que "[...], si bien el Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de lo constitucionalmente prohibido y de lo constitucionalmente obligatorio, mientras el legislador actúe respetando márgenes suficientes de razonabilidad y los criterios vinculantes de este Colegiado, tal legislador tiene la calidad de supremo intérprete en el marco (amplio, por cierto) de lo constitucionalmente posible".

<sup>7</sup> Código Penal

**"Artículo 29.- Duración de la pena privativa de libertad**

*La pena privativa de libertad puede ser temporal o de cadena perpetua. En el primer caso, tendrá una duración mínima de dos días y una máxima de treinta y cinco años".*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

- Privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular.
- Incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público.
- Suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia.
- Incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria, que debe especificarse en la sentencia.
- Incapacidad para el ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela.
- Suspensión, cancelación o incapacidad definitiva para obtener autorización para conducir cualquier tipo de vehículo.
- Privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos.
- Incapacidad definitiva o temporal para la tenencia de animales.

La propia Constitución Política de 1993 dispone en su artículo 33 que la ciudadanía se suspende, entre otras causales, por: a) sentencia con pena privativa de la libertad o b) sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

Como puede advertirse, la tipificación de una conducta como delito y, específicamente, la determinación de las sanciones aplicables, prevén consecuencias jurídicas intensas y restrictivas de la libertad personal, y de otros derechos fundamentales como los derechos a la participación política y al libre desarrollo de la personalidad, debido a que se puede limitar la realización de determinadas actividades.

Por tanto, si como consecuencia de la tipificación de una conducta como delito se van a limitar derechos fundamentales, el bien jurídico que se pretende cautelar con ello (entiéndase, la tipificación) debe ser del mismo nivel o relevancia. Dicho en otros términos, el bien jurídico protegido con el establecimiento de un delito debe ser de relevancia constitucional. Es decir, debe existir una equivalencia entre el bien jurídico protegido y los derechos que serán limitados por su afectación.

Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0012-2006-PI/TC, que al desarrollar el denominado "*principio de exclusiva protección de bienes jurídicos*" y remitiéndose a su jurisprudencia, indicó lo siguiente:

"27. [...], desde una perspectiva constitucional, **el establecimiento de una conducta como ilícita**, es decir, aquella cuya comisión pueda dar lugar a una privación o restricción de la libertad personal, **sólo será constitucionalmente válido si tiene como propósito la protección de bienes jurídicos de relevancia constitucional**. Como resulta evidente, sólo la defensa de un valor o un interés constitucionalmente

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

*relevante podría justificar la restricción en el ejercicio de un derecho fundamental"*  
(Fundamento jurídico 27) (Las negritas son nuestras).

Otro aspecto que también reviste singular importancia en la tipificación de una conducta como delito lo constituye la determinación de la pena abstracta a imponerse. La sanción penal debe ser proporcional a la gravedad del daño o puesta en peligro del bien jurídico protegido. Desde luego, también se debe atender a la naturaleza de aquel bien jurídico, ya que aunque no existe jerarquía entre derechos fundamentales, unos constituyen presupuesto para el ejercicio o disfrute de otros. Por ejemplo, la vida y salud constituyen un presupuesto para el ejercicio de otros derechos, como el derecho de propiedad. En esa misma dirección, no puede ser sancionada con la misma severidad un delito de peligro con un delito que, para su configuración, si requiere una afectación concreta al bien jurídico que se pretende cautelar.

Adicionalmente a ello, al evaluar la determinación de la pena a imponerse por la realización de una conducta que se pretende tipificar como delito se debe considerar lo previsto en el numeral 22 del artículo 139 de la Constitución Política, que reconoce como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional, "*El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad*". Dicho en otros términos, la regla general es que la pena debe tener por finalidad rehabilitar al sujeto infractor, por lo que las penas deberían tener una duración temporal, no así perpetua o definitiva.

El citado precepto normativo conllevó a que el Tribunal Constitucional sostuviera que - respecto a las distintas teorías existentes sobre los fines de la pena privativa de la libertad - nuestro ordenamiento jurídico acoge expresamente la teoría de la prevención especial. En la sentencia recaída en el Expediente 0019-2005-PI/TC, el intérprete final de la Constitución mencionó lo siguiente:

*"31. Por otra parte, la teoría de la prevención especial o también denominada teoría de la retribución relativa, centra la finalidad de la pena en los beneficios que ella debe generar en el penado o, cuando menos, en aquellos que tengan la voluntad de ser resocializados. De esta manera, la finalidad de la pena puede ser dividida en dos fases: a) en el momento de su aplicación misma, teniendo como propósito inmediato disuadir al delincuente de la comisión de ilícitos penales en el futuro, desde que internaliza la grave limitación de la libertad personal que significa su aplicación; y, b) en el momento de su ejecución, la cual debe encontrarse orientada a la rehabilitación, reeducación y posterior inserción del individuo a la sociedad. Esta finalidad encuentra una referencia explícita en el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución"* (Fundamento jurídico 31).

Es preciso indicar que, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, tanto las teorías de prevención especial como de prevención general<sup>8</sup> encuentran respaldo en la Constitución Política. Efectivamente, dicha sentencia indica lo siguiente:

<sup>8</sup> Con relación a la teoría de la prevención general de la pena, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0019/2005-PI/TC, ha mencionado lo siguiente:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

*"38. [...], las teorías preventivas, tanto la especial como la general, gozan de protección constitucional directa, en tanto y en cuanto, según se verá, sus objetivos resultan acordes con el principio-derecho de dignidad, y con la doble dimensión de los derechos fundamentales; siendo, por consiguiente, el mejor medio de represión del delito, el cual ha sido reconocido por el Constituyente como un mal generado contra bienes que resultan particularmente trascendentes para garantizar las mínimas condiciones de una convivencia armónica en una sociedad armónica" (Fundamento jurídico 38)<sup>9</sup>.*

Dado que la tipificación de una conducta como delito generará que se atribuyan consecuencias jurídicas (sanciones) restrictivas de derechos fundamentales; se debe garantizar que el procedimiento (proceso) en el que dilucide si una persona cometió o no tal delito, respete el derecho al debido proceso tanto en su dimensión procesal como sustantiva.

De ahí que, por ejemplo, la Constitución Política contemple reglas específicas cuando se trata de la imposición de penas por la comisión de delitos. El artículo 139 de la Carta Magna contempla los principios siguientes:

**"Artículo 139.** *Son principios y derechos de la función jurisdiccional:*

[...]

9. *El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos.*

10. *El principio de no ser penado sin proceso judicial.*

*"Hoy se reconoce una vertiente negativa y otra positiva a la teoría de la prevención general. La primera establece como finalidad sustancial de la pena el efecto intimidatorio que genera la amenaza de su imposición en aquellos individuos como alguna tendencia hacia la comisión del ilícito. Sin embargo, es discutible sustentar la tesis conforme a la cual todo individuo proclive a la criminalidad genere el grado de reflexión suficiente para convertirlo en objeto del efecto intimidatorio. En algunos supuestos, dicho efecto es resultado, antes que de la gravedad de la pena preestablecida, del grado de riesgo de ser descubierto, durante o después de la comisión del delito.*

*Por ello, son los efectos de la vertiente positiva de la prevención general los que alcanzan mayor relevancia. Claus Roxin, los resume del siguiente modo:*

*'(...) el efecto de aprendizaje motivado socio-pedagógicamente, el 'ejercicio de la confianza en el derecho' que produce en la población por medio de la actividad de la justicia penal; el efecto de la confianza que resulta cuando el ciudadano ve que el derecho se impone; y finalmente, el efecto de satisfacción que se instala cuando la conciencia jurídica se tranquiliza como consecuencia de la sanción por sobre el quebrantamiento del derecho, y cuando el conflicto con el autor es visto como solucionado'. (Fin y justificación de la pena y de las medidas de seguridad. En: Determinación judicial de la pena. Compilador Julio B.J. Maier. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 1993, p. 28)" (Fundamento jurídico 32).*

<sup>9</sup> Al respecto, es preciso indicar que el Código Penal también reconoce la finalidad preventiva de la pena, al disponer en el artículo I del Título Preliminar que "Este Código tiene por objeto la prevención de delitos y faltas como medio protector de la persona humana y de la sociedad".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

11. La aplicación de la ley más favorable al procesado en caso de duda o de conflicto entre leyes penales".

En esa misma dirección, el Tribunal Constitucional ha identificado garantías materiales y procesales que se erigen en límites al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, tanto a nivel de la tipificación como de la aplicación de una norma que tipifica una conducta como delito. En la sentencia recaída en el Expediente 0012-2006-PI/TC, el intérprete final de la Constitución afirmó lo siguiente:

"4. En el caso del ordenamiento jurídico peruano, la Constitución de 1993 ha establecido en lo que se refiere a la actividad punitiva del Estado, determinadas exigencias no sólo de orden material, sino también de orden procesal.

*Dentro de las primeras, las garantías materiales, destacan nitidamente: a) el principio de legalidad penal (artículo 2, inciso 24, apartado "d"); b) el principio de culpabilidad, contenido implícitamente en la cláusula del Estado de Derecho (artículos 3 y 43), así como en el principio-derecho de dignidad humana (artículo 1) y en el principio de libre desarrollo de la personalidad (artículo 2 inciso 1); c) el principio de proporcionalidad (último párrafo del artículo 200); d) el principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos (artículo 139 inciso 9); e) la aplicación de la ley más favorable al procesado en caso de duda o de conflicto entre leyes penales (artículo 139 inciso 11); f) el principio de no ser condenado en ausencia (artículo 139.12); g) el principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley (artículo 139 inciso 8); h) el principio de que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tienen fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo (artículo 103); y i) el derecho a que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad (artículo 2, inciso 24, apartado "e"), entre otras.*

*Dentro de las segundas, las garantías procesales, destacan: a) los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela jurisdiccional (artículo 139 inciso 3); b) la publicidad de los procesos (artículo 139 inciso 4); c) el derecho a la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias (139 inciso 5); d) el derecho a la pluralidad de instancia (artículo 139 inciso 6); e) la prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada, y que la amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada (artículo 139 inciso 13); f) el derecho fundamental a no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso (artículo 139 inciso 14); g) el derecho fundamental a que toda persona debe ser informada, inmediatamente y por escrito, de las causas o razones de su detención (artículo 139 inciso 15); entre otras" (Las negritas son nuestras).*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

Así, se tiene que al tipificar una conducta como delito y determinar la pena aplicable, se debe atender, fundamentalmente, a los principios de legalidad<sup>10</sup>, lesividad<sup>11</sup>, igualdad y proporcionalidad<sup>12</sup>.

#### 4.6. Análisis del caso concreto: la tipificación del delito de financiamiento ilícito

Una primera interrogante que corresponde formularse en torno a la tipificación del delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas lo constituye cuál es el bien jurídico protegido. Al respecto, Antonio JAVATO MARTÍN al evaluar el delito de financiación ilegal de organizaciones políticas en España, indica lo siguiente:

*"Por regla general, el bien jurídico protegido se identifica con el correcto funcionamiento del sistema de partidos y del desempeño de las funciones que constitucionalmente tienen asignadas. Así, según NIETO MARTÍN la financiación ilegal lesiona bienes jurídicos autónomos merecedores de protección penal tales como **la transparencia de la financiación, la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas y la democracia interna de los partidos**. En sentido parecido se manifiesta MAROTO CALATAYUD al afirmar que el injusto específico de la financiación ilegal abarca la **alteración del funcionamiento del sistema de partidos tanto en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades entre partidos como a la quiebra de la democracia interna** y la oligarquización de las organizaciones políticas que implica.*

[...]

*Es innegable que el bien jurídico protegido en **el delito de financiación ilegal debe situarse en la tutela o preservación de las funciones que constitucionalmente tienen encomendados los partidos políticos y que son necesarias para el buen***

<sup>10</sup> Dicho principio de legalidad también se encuentra acogido en el artículo II del Título Preliminar del Código Penal, que dispone lo siguiente:

*"Artículo II.- Nadie será sancionado por un acto no previsto como delito o falta por la ley vigente al momento de su comisión, ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentren establecidas en ella".*

<sup>11</sup> El principio de lesividad también se encuentra reconocido en el Código Penal. El artículo IV del Título Preliminar del citado Código dispone lo siguiente:

*"Artículo IV.- La pena, necesariamente, precisa de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos tutelados por la ley".*

<sup>12</sup> Así también lo entiende el Tribunal Constitucional, que en su sentencia recaída en el Expediente 0012-2006-PI/TC, ha indicado lo siguiente:

*"16. En efecto, si bien ha sido común entender que el Legislador penal, en función al contexto social y dentro de la política criminal del Estado, gozaba de la más absoluta discrecionalidad para establecer qué conductas debían resultar punibles, cuáles debían ser las penas que correspondían a estas conductas, cuales podían ser las circunstancias agravantes o cuáles las atenuantes de las conductas penalizadas, entre otros aspectos, hoy en día, debido a la fuerza vinculante de la Constitución, el Legislador ve disminuida su discrecionalidad debido a la consagración constitucional de garantías tales como el principio de legalidad penal, el principio de igualdad, el principio de lesividad o el ya mencionado principio de proporcionalidad".*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

**desarrollo o funcionamiento del sistema democrático**; que según el art. 6 de la CE serían expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos<sup>13</sup> (Las negritas son nuestras).

Por su parte, también respecto al caso español, Federico GONZÁLEZ BARRERA menciona lo siguiente:

"Por lo tanto, la mayoría de la doctrina se ha inclinado por considerar que **el bien jurídico protegible son las propias funciones constitucionales de los partidos, que merecen protección penal específica**, aunque debe tenerse en cuenta que la financiación ilegal de los partidos políticos suele tener una relación estrecha con otro tipo de delitos como los relativos a la Administración Pública (que se analizarán a continuación).

Todo ello ha sido reconocido por el propio TC, al afirmar que los partidos políticos son asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones, las cuales se resumen en la vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público, a partir de los procesos electorales. Es obvio que la financiación de los partidos políticos viene a estar muy relacionada con la idea de que son entes de carácter general. Y, por lo tanto, la financiación ilegal de los partidos **políticos viene a alterar el pluralismo político, porque genera desigualdad** respecto de las formaciones que se financian correctamente, cumpliendo con la legalidad. Además, **la voluntad popular puede verse alterada** por las influencias dinerarias procedentes de determinados colectivos que incluso puedan llegar a establecer, siquiera sea indirectamente, la elaboración de los programas y listas electorales. [...]"<sup>14</sup> (Las negritas son nuestras).

Con relación a nuestro país, es preciso resaltar que las organizaciones políticas también se encuentran "constitucionalizadas". Efectivamente, el artículo 35 de la Constitución Política de 1993 establece que las organizaciones políticas "concurrerán a la formación y manifestación de la voluntad popular" y dispone que "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 [...]**" (Las negritas son nuestras).

En adición a ello, debe recordarse que el derecho a ser elegido solo puede ser ejercido a través de las referidas organizaciones políticas, es decir, no se admite la presentación de candidaturas individuales. Por tanto, quienes compiten en un proceso electoral son las organizaciones políticas. Incluso en periodo no electoral, las organizaciones políticas compiten entre sí no solo para captar nuevos simpatizantes o afiliados, sino también para erigirse en la plataforma más representativa de formación y expresión de la opinión pública.

<sup>13</sup> JAVATO MARTÍN, Antonio M<sup>a</sup>. El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado. En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2017, núm. 19-26, pp. 22-24.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ BARRERA, Federico. Estudios sobre financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal. En: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*. 1-2017. p. 82.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

En ese orden de ideas, si es que se permite que una organización política compita con recursos que provienen de una fuente prohibida o anónima, o con ingresos provenientes de una misma fuente sobre del tope legalmente previsto, se vulnera el principio-derecho de igualdad en un proceso electoral y se socava el pluralismo político. Si una organización política recibe financiamiento de una fuente prohibida por el ordenamiento jurídico y lo oculta, o si recibe aportes de una misma persona durante un año sobre del tope legalmente permitido, pero no lo declara o pretende encubrir dicha irregularidad distribuyendo aquel gran aporte en distintas personas o redistribuyendo el exceso entre los aportantes que no superaron el tope legal, estarían contraviniendo directamente el mandato constitucional de transparencia en el manejo de sus recursos económicos y, desde luego, de sus fuentes de financiamiento.

Por tanto, la Comisión de Constitución y Reglamento comparte la posición respecto a que los bienes jurídicos protegidos por el delito de financiación de organizaciones políticas lo constituyen el principio de transparencia en el manejo de sus recursos económicos, el pluralismo político, el principio-derecho de igualdad y el adecuado funcionamiento del sistema de partidos e, incluso, que la voluntad popular no se vea alterada<sup>15</sup>.

En lo que se refiere a la delimitación o construcción del tipo penal, corresponde recordar que, de acuerdo a la legislación electoral vigente, no existe un tope de gastos de campaña electoral. Asimismo, debe recordarse que si bien existe un deber u obligación de entregar informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que se efectúan durante la campaña electoral<sup>16</sup>, en estricto, no

<sup>15</sup> Bienes jurídicos similares son identificados por IDEA Internacional, que en su opinión técnica puesta a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento indicó lo siguiente:

"Uno de los ámbitos en los que el desenvolvimiento de los partidos políticos ha sido duramente cuestionado, poniendo, por tanto, en riesgo el propio funcionamiento democrático, es su financiamiento, con prácticas como la no rendición de cuentas, la falta de transparencia relativa a las fuentes de financiamiento, la opacidad en las declaraciones de gastos, así como el empleo de medios fraudulentos en la información brindada a los organismos supervisores y finalmente la existencia de financiamiento privado no declarado. Estas dinámicas corroen los principios que inspiran el sistema político, tales como (i) la transparencia en el manejo de los recursos recaudados por los partidos y sus fuentes; (ii) la equidad de oportunidades políticas que debe regir entre todas y cada una de las organizaciones; (iii) la representatividad, interna y externa, de las organizaciones políticas; (iv) la institucionalidad de estas; y (v) en el plano interno, la igualdad en la competencia por asunción de un puesto en la organización política".

<sup>16</sup> Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

**"Artículo 34. Verificación y control**

[...]

*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*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

existe la figura de "aportes de campaña" o "aportes a la campaña electoral". Los artículos 30 y 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, regulan las fuentes de financiación de organizaciones políticas permitidas y prohibidas, independientemente de la oportunidad en que esta se realice; ello es así porque las organizaciones políticas tienen vocación de permanencia, es decir, no se inscriben única y exclusivamente para participar en procesos electorales.

A ello habría que adicionar que no se encuentra regulada la duración de las campañas electorales, ni si dentro de esta denominación puede quedar comprendida la propaganda que se realiza en el marco de los procesos de democracia interna de elección de candidatos. Si bien intuitivamente o por cuestión lógica, podría sostenerse que, en estricto, solo pueden realizar "campañas electorales" cuando el candidato tiene la condición de inscrito ante el Jurado Electoral Especial competente, la legislación vigente solo regula el periodo desde el cual se puede contratar propaganda electoral en medios de radio y televisión<sup>17</sup>.

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que corresponde tipificar el delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas, no así de campañas electorales.



En lo que se refiere a las conductas sancionables, la Comisión de Constitución y Reglamento estima que, en la medida que la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, no solo regula de manera clara y expresa las fuentes de financiamiento prohibidas, sino que también contempla topes a las fuentes de financiamiento privado permitido; corresponde sancionar penalmente tanto la recepción de financiamiento de fuente prohibida como la transgresión de los citados topes.

En esa misma dirección, atendiendo a que las prohibiciones y límites se encuentran claramente previstos en la legislación vigente, la Comisión de Constitución y Reglamento estima que corresponde sancionar no solo a aquel que, en representación de la organización política o candidato, reciba el aporte prohibido o sobre el tope, sino también a aquella persona que, pese a la prohibición o límite expreso, efectúa aquel aporte ilegal.

Finalmente, con relación a la determinación de la pena mínima a imponerse, la Comisión de Constitución y Reglamento estima que no solo se debe considerar la

---

*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.*

[...].

<sup>17</sup> Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

**"Artículo 40. Duración y frecuencia de la publicidad contratada en periodos 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.

[...].

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

gravidad de la afectación al bien jurídico de relevancia constitucional que se pretende cautelar, sino también la eficacia de su finalidad disuasiva o preventiva sin que ello afecte perjudicialmente la formación de partidos políticos.

De otro lado, se debe tomar en cuenta que un factor determinante lo constituirá el tiempo que puede tomar la identificación o detección del delito, ello desde el momento de su comisión, pues conforme a la legislación vigente, el informe de la actividad económica-financiera de los aportes, ingresos y gastos, son presentadas por la organización política en un plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual (párrafo 34.3 del artículo 34 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas). Asimismo, se tiene que considerar que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales cuenta con un plazo de cuatro (4) meses para pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables de las organizaciones políticas, ello sobre la base de los informes antes mencionados que están obligadas a presentar (párrafo 34.4 del artículo 34 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas). Dicho precepto normativo debe ser interpretado o contrastado con el artículo 40-A de la ley citada, que dispone que *"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"*.



Conforme a lo descrito, si la infracción se comete el primer día del año, la capacidad para de la Administración Pública de detectar dicha irregularidad puede tomarse un promedio de 22 meses para identificarla, luego de lo cual corresponderá la tramitación del procedimiento administrativo sancionador y las investigaciones por la presunta comisión del delito de financiamiento ilícito que correspondan, lo que justifica establecer una pena mínima que supere dicho plazo sin perjuicio que siendo el titular de la acción penal el Ministerio Público, y al incorporarse como delito genérico dentro del código penal, cualquier ciudadano podrá formular una denuncia al respecto, con la subsecuente investigación que permitiría identificar la existencia o no de un supuesto de financiamiento ilícito.

De otro lado, la Comisión de Constitución y Reglamento considera necesaria que la sanción a imponerse sea, como mínimo, pena privativa de la libertad, ya que la imposición de solo una pena de multa no genera el efecto disuasivo o de prevención general suficiente. Lo que ocurre con las sanciones económicas como las multas, es que estas no resultan lo suficientemente disuasivas porque se pueden trasladar a aquel aportante que *"colaboró"* con la comisión del delito.

Por ejemplo, piénsese en el supuesto que se sancione con una multa de 100 Unidades Impositivas Tributarias la recepción de dinero proveniente de una persona condenada por la comisión del delito de tráfico ilícito de drogas. Aquella persona condenada que aportó 100 Unidades Impositivas Tributarias pese a la prohibición, bien se encontraría en capacidad de *"pagarle"* la sanción penal de multa a aquel tesorero de la organización política que recibió su aporte prohibido. Lo mismo ocurriría con otras fuentes de financiamiento prohibido. Incluso, si solo existiera una sanción penal de naturaleza económica (multa), el tesorero o responsable de

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

campaña podría condicionar la recepción del aporte a que, previamente, el "aportante prohibido" le asegure que asumirá el costo del pago de la pena de multa.

Determinada la pena mínima, corresponde dilucidar cuál sería la pena máxima que correspondería imponer. Al respecto, un parámetro de referencia lo constituyen los rangos de penas previstos para los delitos contra la voluntad popular actualmente tipificados en el Código Penal.

**Cuadro 3**  
**Delitos contra la voluntad popular tipificados en el Código Penal**

Art.	Delito	Pena mínima	Pena máxima
354	Perturbación o impedimento de proceso electoral	3 años de pena privativa de la libertad	10 años de pena privativa de la libertad
355	Impedimento del ejercicio de derecho de sufragio	1 año de pena privativa de la libertad	4 años de pena privativa de la libertad
356	Inducción a no votar o hacerlo en sentido determinado	1 año de pena privativa de la libertad	4 años de pena privativa de la libertad
357	Suplantación de votante	1 año de pena privativa de la libertad	4 años de pena privativa de la libertad
358	Publicidad ilegal del sentido del voto	1 año de pena privativa de la libertad o prestación de servicio comunitario de veinte a treinta jornadas	
359	Atentados contra el derecho de sufragio	2 años de pena privativa de la libertad	8 años de pena privativa de la libertad

Fuente: Código Penal

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Otro elemento que podría tomarse en consideración lo constituyen los periodos de gobierno o mandato representativo para establecer cuál sería la pena máxima a imponerse, lo constituyen los periodos de gobierno o mandato representativo. ¿Por qué? Porque el financiamiento ilícito puede ser utilizado en las campañas electorales, generando una ventaja competitiva ilegítima a la organización política que utiliza dichos recursos ilegalmente obtenidos.

Si como consecuencia del financiamiento ilícito, aquella organización política gana la elección correspondiente, la sanción a los responsables de recibir aquel financiamiento debería ser equivalente al número de años que dura el cargo público que obtuvieron los candidatos de la organización política que recibió financiación ilegal.

Dicho en otros términos, el utilizar recursos de fuente prohibida o sobre los topes fijados por el legislador en las campañas electorales, contraviene directamente con el principio-derecho a la igualdad en la competencia electoral y afecta el pluralismo político, distorsionando la auténtica expresión de la voluntad popular.

Así, se tiene que se puede fijar como pena máxima o bien cuatro (4) años, por ser el periodo de mandato representativo de las autoridades regionales y locales, o cinco (5) años, por ser el periodo de mandato representativo de las autoridades de alcance nacional o, en todo caso, una pena mayor, aunque se reconoce que respeto de esta última alternativa, podrían generarse reparos sobre si resultaría

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

proporcional al daño a los bienes jurídicos de relevancia constitucional que se pretende proteger. Con ello, si el quebrantamiento de las reglas sobre financiamiento privado tuvo por finalidad ganar una elección, la consecuencia jurídica, esto es, la sanción aplicable, debería tomar como parámetro precisamente el beneficio obtenido con dicha transgresión: el periodo de mandato representativo obtenido. ¿Cómo así? Al preverse la posibilidad de imponer una sanción que alcance todo el periodo de mandato representativo, la imposición de la sentencia condenatoria suspenderá la ciudadanía de quien comete el delito, impidiéndole acceder a un cargo de elección popular por un periodo equivalente a la duración del citado mandato representativo.

Por otro lado, resulta imperativo diferenciar, en lo que se refiere a la contravención a los topes de financiamiento privado proveniente de una misma persona, debido a que no se afecta en igual medida los bienes jurídicos de relevancia constitucional si es que se excede del tope en un (1) sol, que si se excede en cien (100) Unidades Impositivas Tributarias, por ejemplo. En ese orden de ideas, estimamos que corresponde consignar como agravante, un considerable exceso en el tope legalmente previsto en la legislación vigente.

#### 4.7. La tipificación del delito de no declaración de aportes recibidos por las organizaciones políticas



Durante la Sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el viernes 4 de mayo de 2018, con ocasión de la sustentación de los Proyectos de Ley 2270/2017-CR y 2653/2017-CR, diversos congresistas expresaron su interés en que con ocasión del estudio y debate sobre tales iniciativas, se incorpore el delito de no declaración de aportes que se realizan a las organizaciones políticas, lo que guarda concordancia con una de las principales medidas en materia anticorrupción anunciadas por el Presidente de Consejo de Ministros César Villanueva Arévalo en su intervención en el Pleno del Congreso de la República el 2 de mayo de 2018, con ocasión de la investidura del gabinete ministerial.

El sustento de dicho pedido radica en que resulta imperativo optimizar el principio de transparencia en el manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas, máxime si es que el artículo 35 de la Constitución Política ordena que la ley prevea, precisamente, mecanismos que aseguren la transparencia en cuanto al origen de los recursos que reciben dichas organizaciones políticas.

Por ello, la Comisión de Constitución y Reglamento comparte la posición expresada por diversos congresistas en la Sesión Extraordinaria del 4 de mayo de 2018, en el extremo que resulta necesario recurrir a la finalidad preventiva de la sanción penal y, de esa manera, establecer un tipo penal para garantizar la transparencia en mención a través de los responsables de las organizaciones políticas a fin de que cumplan con el marco normativo vigente sobre financiamiento.

La tipificación de dicho delito de no declaración de aportes guarda concordancia con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en el extremo que dispone que "*Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida*".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

#### 4.8. Consideraciones finales

Con ocasión de la sustentación de los Proyectos de Ley 2270/2017-CR y 2653/2017-CR, algunos congresistas resaltaron la autonomía del delito de financiación ilegal con otros delitos, como el de lavado de activos, criterio que es compartido por la Comisión de Constitución y Reglamento, debido a que se pretende cautelar bienes jurídicos distintos<sup>18</sup>. Bajo ese marco, corresponde indicar que nuestro ordenamiento jurídico permite que un mismo hecho (o conducta) pueda configurar dos o más delitos, lo que ha sido denominado como "*concurso ideal de delitos*". Dicha figura se encuentra regulada en el Código Penal de la siguiente manera:

**"Artículo 48.- Concurso ideal de delitos**

*Cuando varias disposiciones son aplicables al mismo hecho se reprimirá hasta con el máximo de la pena más grave, pudiendo incrementarse ésta hasta en una cuarta parte, sin que en ningún caso pueda exceder de treinta y cinco años "*.

Debiendo dicho precepto normativo ser interpretado conjuntamente con lo previsto en el artículo 33 del Código Procesal Penal, que establece lo siguiente:

**"Artículo 33 Trámite.-**

- 1. En caso de concurso de delitos sujetos a distintos trámites procesales, el procedimiento se seguirá de acuerdo al que corresponde al delito con pena más grave.*
- 2. Los procesos por delitos de acción privada seguirán las mismas reglas, pero la acumulación sólo procederá entre ellas".*

<sup>18</sup> El profesor Víctor PRADO SALDARRIAGA, por su parte, entiende que el delito de lavado de activos es uno pluriofensivo, de manera que podría sostenerse que, bajo determinadas circunstancias, también podría afectar los bienes que se pretende cautelar con el delito de financiación ilegal de organizaciones políticas. Ello se desprende de las afirmaciones siguientes:

*"Para nosotros, por tanto, el lavado de dinero no está orientado hacia la afectación de un bien jurídico exclusivo y determinado, ya que dicha infracción se presenta en la realidad como un proceso delictivo que según sus manifestaciones concretas perjudica de modo simultáneo o paralelo distintos bienes jurídicos. Se trata, pues, en definitiva, de un delito pluriofensivo que compromete a varios intereses jurídicamente relevantes como la eficacia de la administración de justicia, la transparencia del sistema financiero, la legitimidad de la actividad económica e, incluso, en un plano sumamente mediato, la incolumidad de la salud pública. Este último en razón que en su sentido funcional, el lavado de dinero aparecería como un acto de favorecimiento o facilitación del tráfico ilícito y, por ende, del consumo indebido de drogas. En todo caso, el lavado de dinero conjuga características propias de los delitos de peligro y de mera desobediencia"* (PRADO SALDARRIAGA, Víctor. El delito de lavado de activos en el Perú. Página 12. Disponible en: [https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a\\_20080526\\_63.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080526_63.pdf) Citado el 9 de mayo de 2018)

En esa misma dirección, esto es, la de considerar el delito de lavado de activos como un delito pluriofensivo, se pronunció Alfonso ZAMBRANO PASQUEL, quien indica que: "Nos pronunciamos por la tesis de que el delito de lavado de activos es pluriofensivo porque lesiona o vulnera más de un bien jurídico, [...]" (ZAMBRANO PASQUEL, Alfonso. Lavado de activos. Aproximaciones desde la Imputación objetiva y la Autoría mediata. Corporación de Estudios y Publicaciones – CEP. Quito, 2010. Página 39).

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

Por lo que podría sostenerse que la "*especialidad*" se encontraría determinada por la pena mayor prevista para alguno de los delitos que configuraría un solo hecho, entre los que podría encontrarse el delito de financiación ilegal.

Por otra parte, es preciso recordar que los delitos propuestos son de naturaleza dolosa, no así culposa. Por tanto, corresponderá que, en cada caso concreto y con los medios probatorios suficientes, se revele que el tesorero, tesorero descentralizado, responsable de campaña o, a falta de este último, el candidato, o cualquier persona que pudiera tener conocimiento o se encontrara en capacidad de conocer, antes o al momento de su recepción, que el aporte proviene de una fuente prohibida o excede el tope legalmente previsto.

Finalmente, con relación a una eventual vulneración al principio de non bis in ídem, corresponde indicar que ello no se produce ni en su dimensión procesal ni material. En el ámbito administrativo, el procedimiento sancionador se dirige contra la organización política, esto es, contra una persona jurídica, a la que se le considera como el sujeto infractor; en el ámbito penal, el proceso se formula contra personas naturales pudiendo eventualmente generar consecuencias accesorias a las personas jurídicas.



También corresponde resaltar que, de acuerdo al marco jurídico vigente, las sanciones previstas para las organizaciones políticas en el ámbito administrativo, son de naturaleza económica, esto es, multas; por el contrario, en el ámbito penal y de acogerse en sus propios términos la propuesta de la Comisión de Constitución y Reglamento, la sanción sería pena privativa de la libertad, esto es, incidiría en un derecho fundamental que incide en la libertad de tránsito de la persona, así como, desde luego, en los derechos inherentes a la condición de ciudadano que se suspende por la existencia de una sentencia condenatoria con la calidad de cosa juzgada (artículo 33 de la Constitución Política).

Además, aunque pudiera afirmarse que en el ámbito administrativo el bien jurídico protegido también lo constituye el principio de transparencia en el manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas, fundamentalmente lo que se pretende cautelar es el respeto por el principio de legalidad. Por su parte, en el ámbito penal, los bienes jurídicos de relevancia constitucional que se pretende cautelar no solo es el principio de transparencia, sino también la voluntad popular, el principio-derecho de igualdad, el pluralismo político y las organizaciones políticas.

## V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos que ello implica:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

**a. Beneficios**

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Organizaciones políticas	Optimización del principio-derecho de igualdad	Al imponerse sanciones penales por la comisión del delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas, se generan incentivos para el cumplimiento del marco normativo sobre financiamiento privado (prohibiciones y topes), garantizando que todas las organizaciones políticas se encuentren igualdad de condiciones para acceder a las fuentes de financiamiento (dentro del marco legal) y llegar con sus propuestas y campañas a la población (electores, en periodo electoral).
Candidatos a cargos de congresista de la República, gobernador y vicegobernador regional o alcalde	Optimización del principio-derecho de igualdad en la contienda electoral	Al imponerse sanciones penales por la comisión del delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas, se generan incentivos para el cumplimiento del marco normativo sobre financiamiento privado (prohibiciones y topes), garantizando que los candidatos se encuentren igualdad de condiciones para acceder a las fuentes de financiamiento (dentro del marco legal) y llegar con sus campañas a los electores.
Ciudadanía	Optimización del pluralismo político	Al tipificarse el delito de financiación ilegal de organizaciones políticas, se generan los incentivos para que no exista una competencia desleal por parte de algunas organizaciones políticas que infringen la legislación electoral (a través de sus representantes), en desmedro de aquellas que si la cumplen y que se colocan en una posición de desventaja.

**b. Costos**

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Tesoreros y responsables de campaña	Potencial afectación de la libertad personal	Con la tipificación del delito de financiación ilegal de organizaciones políticas o candidatos, aquel responsable de

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

		recibir los aportes dirigidos a tales organizaciones o candidatos (tesoreros, tesoreros descentralizados o responsables de campaña) puede perder su libertad si recibe dinero de fuente prohibida o sobre el tope legalmente previsto, puesto que se configuraría el tipo penal.
Candidatos a los cargos de congresista de la República, gobernador y vicegobernador regional o alcalde	Potencial afectación de la libertad personal	Con la tipificación del delito de financiación ilegal de organizaciones políticas o candidatos, si el candidato no designa a un responsable de campaña, puede perder su libertad si recibe dinero de fuente prohibida o sobre el tope legalmente previsto, puesto que se configuraría el tipo penal.

## VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2017-CR que proponen la tipificación del delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas; con el siguiente **Texto Sustitutorio**:

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### LEY QUE INCORPORA EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN EL CÓDIGO PENAL

**Artículo único. Incorporación del artículo 359-A al Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635**

Incorpórase el artículo 359-A en el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, con el siguiente texto:

#### **"Artículo 359-A. Financiamiento ilícito de organizaciones políticas**

El que entrega o recibe, directa o indirectamente, financiamiento de carácter ilícito para grupos, alianzas, movimientos u otras organizaciones políticas en proceso de registro o registradas, mediante aportaciones, donaciones u otra forma de financiamiento privado es reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años.

*En debate  
5/12/2018  
F:  
C:  
A:*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

La pena privativa de la libertad es no menor de diez años ni mayor de quince años y de ciento veinte a trescientos cincuenta días multa si el agente incurre en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) El financiamiento privado lo destina a un fin distinto al establecido en la legislación de la materia.
- b) Si el agente conociera o razonablemente pudiera presumir el origen ilícito del financiamiento privado.
- c) El agente comete el delito en calidad de integrante de una organización criminal.
- d) El valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados sea superior al equivalente a quinientas unidades impositivas tributarias (500 UIT).
- f) Falsea o adultera por cualquier medio la información que las organizaciones a las se refiere el presente artículo deben registrar sobre aportaciones, e ingresos recibidos y gastos efectuados durante o con ocasión a sus actividades regulares o de las campañas electorales en las que intervengan.
- g) Falsea o adultera los informes que deben ser presentados ante las autoridades electorales sobre aportes, ingresos o gastos recibidos o efectuados con ocasión o durante las actividades a las que se refiere el párrafo anterior."

Dese cuenta  
Sala de Comisiones  
Lima, 27 de noviembre de 2018



**ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA**  
Presidenta

**MARCO ARANA ZEGARRA**  
Vicepresidente

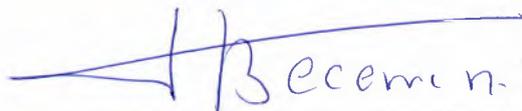


**MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ**  
Secretaria

**RICHARD ACUÑA NÚÑEZ**  
Miembro Titular

**LOURDES ALCORTA SUERO**  
Miembro Titular

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.



**HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ**  
Miembro Titular

**MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ**  
Miembro Titular

**GINO COSTA SANTOLALLA**  
Miembro Titular

**NELLY CUADROS CANDIA**  
Miembro Titular

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**  
Miembro Titular



**LUIS GALARRETA VELARDE**  
Miembro Titular

**MARISA GLAVE REMY**  
Miembro Titular

**YONHY LESCANO ANCIETA**  
Miembro Titular



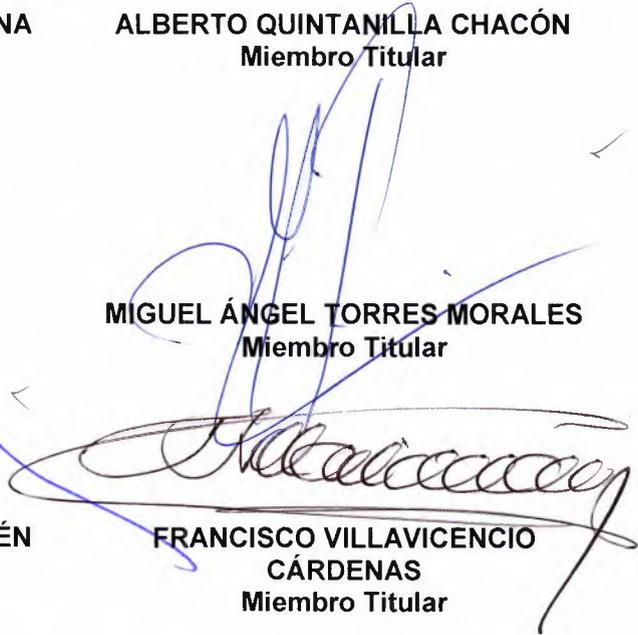
**MARIO FIDEL MANTILLA MEDINA**  
Miembro Titular

**ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN**  
Miembro Titular

**JUAN SHEPUT MOORE**  
Miembro Titular

**MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**  
Miembro Titular

**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Miembro Titular



**FRANCISCO VILLAVICENCIO  
CÁRDENAS**  
Miembro Titular

**JUNTA DE PORTAVOCES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 21 de noviembre de 2018**

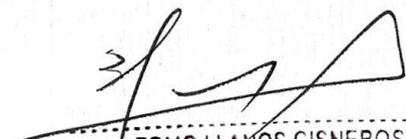
Se acordó la exoneración de dictamen de la comisión de Constitución y la ampliación de Agenda.-----

  
-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**JUNTA DE PORTAVOCES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 4 de diciembre de 2018**

Se acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Justicia, respecto del proyecto de Ley 3641, la exoneración del plazo de publicación en el Portal del Congreso del dictamen de la Comisión de Constitución y la ampliación de Agenda.-----

  
-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 5 de diciembre de 2018**

Fue rechazada la cuestión previa planteada por los congresistas Morales Ramírez y Costa Santolalla para que los proyectos de ley 2653, 2750, 2792 y 3641 retornen a las comisiones de Constitución y de Justicia, por 67 votos en contra, 37 votos a favor y ninguna abstención, incluidos los votos orales.-----

Fue aprobado en primera votación el texto sustitutorio del proyecto de ley 2653 y otros, presentado por la presidenta de la Comisión de Constitución en sesión de la fecha, por 66 votos a favor, 30 votos en contra y 6 abstenciones, incluidos los votos orales.-----

Fue aprobada la exoneración de la segunda votación, por 59 votos a favor 13 votos en contra y 1 abstención, incluidos los votos orales.-----

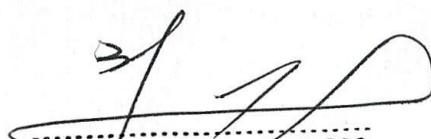
  
-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 11 de julio de 2019**

Fue aprobada la reconsideración a la votación del 5 de diciembre de 2018, por 93 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones.-----

Fue aprobada la cuestión previa planteada por la congresista Bartra Barriga para que el proyecto de ley 2653 y otros, retorne a la Comisión de Constitución, por 100 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención, incluidos los votos orales.-----

  
-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

**GLADYS ANDRADE SALGUERO DE  
ÁLVAREZ**  
Miembro Accesorio

**RICHARD ARCE CÁCERES**  
Miembro Accesorio

**TAMAR ARIMBORGO GUERRA**  
Miembro Accesorio

**KARINA BETETA RUBÍN**  
Miembro Accesorio

**KARLA SCHAEFER CUCULIZA**  
Miembro Accesorio

**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Miembro Accesorio

**ALBERTO DE BELAÚNDE DE  
CÁRDENAS**  
Miembro Accesorio

**CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA**  
Miembro Accesorio

**SONIA ROSARIO ECHEVARRIA  
HUAMÁN**  
Miembro Accesorio

**MARISOL ESPINOZA CRUZ**  
Miembro Accesorio

**MODESTO FIGUEROA MINAYA**  
Miembro Accesorio

**VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE**  
Miembro Accesorio

**SALVADOR HERESI  
CHICOMA**  
Miembro Accesorio

**INDIRA HUILCA FLORES**  
Miembro Accesorio

38

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.



ÚRSULA LETONA PEREYRA  
Miembro Accesorio

ZACARÍAS LAPA INGA  
Miembro Accesorio

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA  
Miembro Accesorio

GUILLERMO MARTORELL SOBERO  
Miembro Accesorio

MARÍA CRISTINA MELGAREJO  
PÁUCAR  
Miembro Accesorio

WUILLIAM MONTEROLA ABREGÚ  
Miembro Accesorio

HUMBERTO MORALES RAMÍREZ  
Miembro Accesorio

MAURICIO MULDER BEDOYA  
Miembro Accesorio

ROLANDO REÁTEGUI FLORES  
Miembro Accesorio

DANIEL SALAVERRY VILLA  
Miembro Accesorio

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA  
Miembro Accesorio

LUZ SALGADO RUBIANES  
Miembro Accesorio



GÍLDER TRUJILLO ZEGARRA  
Miembro Accesorio

GLIDER AGUSTÍN USHÑAHUA  
HUASANGA  
Miembro Accesorio

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR, que proponen la tipificación del delito de Financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos.

**ROY ERNESTO VENTURA ÁNGEL**  
Miembro Accesitario

**EDWIN VERGARA PINTO**  
Miembro Accesitario

**YENI VILCATONA DE LA CRUZ**  
Miembro Accesitario

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**  
Miembro Accesitario

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

DÉCIMA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo del Congreso de la República

Fecha: Martes, 27 de noviembre de 2018

Hora: 9:30 am

MIEMBROS TITULARES



1. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA**  
**Presidenta**  
(Fuerza Popular)



2. **ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO**  
**Vicepresidente**  
(Frente Amplio por Justicia, Vida  
y Libertad)



3. **TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS**  
**Secretaria**  
(Fuerza Popular)



4. **ALCORTA SUERO, LOURDES**  
(Fuerza Popular)

  
41



5. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR**  
(Fuerza Popular)



6. **CASTRO GRANDEZ, MIGUEL ANTONIO**  
(Fuerza Popular)

---



7. **CUADROS CANDIA, NELLY LADY**  
(Fuerza Popular)

---



8. **GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO**  
(Fuerza Popular)



9. **MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL**  
(Fuerza Popular)



**10. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL**  
(Fuerza Popular)



**11. VILLAVICENCIO CÁRDENAS, FRANCISCO**  
(Fuerza Popular)



**12. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX**  
(Peruanos por el Cambio)



**13. SHEPUT MOORE, JUAN**  
(Peruanos por el Cambio)



**14. ACUÑA NÚÑEZ, RICHARD**  
(Alianza Para el Progreso)



**15. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER**  
(Célula Parlamentaria Aprista)



**16. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO**  
(Nuevo Perú)



**17. GLAVE REMY, MARISA**  
(Nuevo Perú)



**18. LESCANO ANCIETA, YONHY**  
(Acción Popular)



**19. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO**  
(No agrupados)

44

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

DÉCIMA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo del Congreso de la República

Fecha: Martes, 27 de noviembre de 2018

Hora: 9:30 am

MIEMBROS ACCESITARIOS

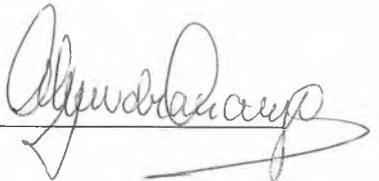


1. **ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ, GLADYS GRISELDA**  
(Fuerza Popular)

\_\_\_\_\_



2. **ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA**  
(Fuerza Popular)

  
\_\_\_\_\_

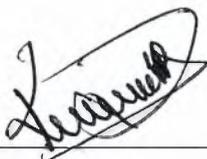


3. **ARIMBORG GUERRA, TAMAR**  
(Fuerza Popular)

\_\_\_\_\_



4. **BETETA RUBIN, KARINA JULIZA**  
(Fuerza Popular)

  
\_\_\_\_\_



5. **DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO**  
(Fuerza Popular)

---



6. **FIGUEROA MINAYA, MODESTO**  
(Fuerza Popular)



---



7. **LETONA PEREYRA, URSULA**  
(Fuerza Popular)



---



8. **LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO**  
(Fuerza Popular)

---



9. **MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁN**  
(Fuerza Popular)

---



**10. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA**  
(Fuerza Popular)

---



**11. MONTEROLA ABREGU, WULIAN ALFONSO**  
(Fuerza Popular)

---



**12. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO**  
(Fuerza Popular)

---



**13. SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE**  
(Fuerza Popular)

---



**14. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO  
EDILBERTO**  
(Fuerza Popular)

---



**15. SALGADO RUBIANES, LUZ**  
(Fuerza Popular)

---



**16. SCHAEFER CUCULIZA KARLA MELISSA**  
(Fuerza Popular)

---



**17. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER**  
(Fuerza Popular)



---



**18. USHÑAHUA HUASANGA, GLIDER AGUSTÍN**  
(Fuerza Popular)

---



**19. VERGARA PINTO, EDWIN**  
(Fuerza Popular)

---



**20. VENTURA ANGEL ROY ERNESTO**

---



**21. VILCATOMA DE LA CRUZ, YENI**  
(Fuerza Popular)

---



**22. HERESI CHICOMA, SALEH CARLOS  
SALVADOR**  
(Peruanos por el Cambio)

---



**23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS,  
ALBERTO**  
(Peruanos por el Cambio)

---



**24. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO**  
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)

---



**25. MORALES RAMÍREZ, EDYSON HUMBERTO**  
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)

---



**26. ESPINOZA CRUZ, MARISOL**  
(Alianza Para el Progreso)

---



**27. MULDER BEDOYA, MAURICIO**  
(Célula Parlamentaria Aprista)



**28. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL**  
(Nuevo Perú)

---



**29. ARCE CÁCERES, RICHARD**  
(Nuevo Perú)

---



**30. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR  
ANDRÉS**  
(Acción Popular)

---



**31. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA**  
(No agrupados)

---

Lima, 27 de noviembre de 2018

OFICIO N° 204 - 2018-2019-MCG/CR

Señora Congresista  
**ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA**  
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento  
Presente. -



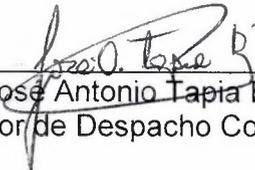
27/11/18  
9:36 am

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo y a su vez por especial encargo del señor Congresista Miguel Antonio Castro Grandez, solicitarle se sirva considerarlo con **Licencia para la sesión de la Comisión bajo vuestra presidencia**, programada para el día de hoy, martes 27 de noviembre de 2018 a las 09:30 horas en el Hemiciclo del Congreso de la República, debido a motivos estrictamente personales.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Muy atentamente,



  
Dr. José Antonio Tapia Becerra  
Asesor de Despacho Congresal

MACG/sca



NELLY LADY CUADROS CANDIA

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

Lima, 27 de noviembre de 2018

**OFICIO N° 710-2018-2019/NLCC-CR**

Señora Congresista  
**ROSA BARTRA BARRIGA**  
Presidenta de la Comisión de Constitución y  
Reglamento  
**Presente.**



Sdo  
27.11.18  
10:24 a.m

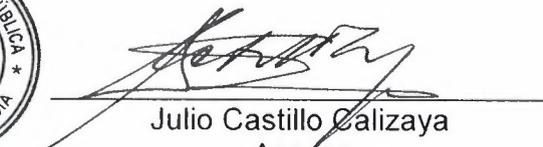
De mi especial consideración;

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y al mismo tiempo, por especial encargo de la Congresista Nelly Cuadros Candia, solicitar su dispensa a la **Décima Sesión Ordinaria** de la Comisión que usted Preside; la misma que ha sido convocada para el día **martes 27 de noviembre** del presente año, ya que se encuentra en actividades propias de su función de representación.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



  
Julio Castillo Calizaya  
Asesor  
Congresista Nelly Cuadros Candia

Lima, 27 de noviembre del 2018

Oficio CR-MFMM N° 133-DSP-2018-2019

Señora:  
**ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA**  
Congresista de la República  
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento  
Presente. -



Sale  
27.11.18  
9:49 am

De mi especial consideración:

Tengo a bien dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo, y comunicarle que el **Señor Congresista MARIO MANTILLA MEDINA**, viene participando el día de hoy martes 27 de noviembre del 2018, en la Quinta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, en la sala María Elena Moyano, lo que hago de vuestro conocimiento para que sea considerado presente en la Décima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento que usted preside, solicitud que se realiza en aplicación del Acuerdo N° 044-2004-2005/Mesa-CR, en su parte pertinente, que textualmente dice "(..) Si aconteciera que en un mismo día, un Congresista tiene la obligación de asistir, en similar horario (total o parcialmente), a la sesión de más de una Comisión o algún otro órgano parlamentario del que es miembro titular o suplente habilitado para asistir (con excepción del Pleno), se le considerará asistente a todas siempre que asista a una de ellas (...)".

Esperando su comprensión, me despido de usted.

Atentamente,



JOSÉ MARTÍN RAMOS JURADO  
ASESOR PARLAMENTARIO  
CONGRESISTA MARIO MANTILLA

**8ª SESIÓN DE LA MESA DIRECTIVA, CELEBRADA EL 19 DE OCTUBRE DE 2004**

01 de 02

Acuerdo N° 044-2004-2005/MESA-CR

Precisiones para la adecuada aplicación del inciso a) del Artículo 23º del Reglamento del Congreso, relativo a los descuentos por inasistencias

Visto el Oficio N° 173-2004-DGP/CR, del Director General Parlamentario, en el que informa sobre la necesidad de que la Mesa Directiva apruebe algunas disposiciones que precisen y permitan una adecuada aplicación del inciso a) del Artículo 23º del Reglamento, sobre todo en lo concerniente a las Comisiones y otros órganos del Parlamento; y

Estando a la atribución señalada por el Reglamento del Congreso;

Se acordó:

PRECISAR que en la aplicación de las disposiciones contenidas en el inciso a) del Artículo 23º del Reglamento del Congreso, se observarán las siguientes normas:

**FALTA DE QUÓRUM PARA SESIONAR O SEGUIR SESIONANDO**

1. En el supuesto de que alguno de los órganos del Congreso, diferentes al Pleno, no pueda sesionar por falta de quórum, se considerarán inasistentes, para los fines de descuento, a los Congresistas hábiles, miembros de dicho órgano, que con su inasistencia injustificada frustraron la realización de la sesión.
2. La suspensión, por falta de quórum, de una sesión que se venía realizando, faculta al Presidente del órgano parlamentario correspondiente a considerar discrecionalmente inasistentes o no a los Congresistas que, con su retiro de la sesión, generaron la falta de quórum para sesionar. En el supuesto de que los considerasen inasistentes, lo comunicará a la Oficialía Mayor para los fines del descuento.
3. El término "sesión" que emplea el inciso a) del Artículo 23º del Reglamento del Congreso comprende las sesiones ordinarias, extraordinarias y permanentes.

**CRUCE DE SESIONES DE LAS COMISIONES Y OTROS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS**

1. Si aconteciera que en un mismo día, un Congresista tiene la obligación de asistir, en similar horario (total o parcialmente), a la sesión de más de una Comisión o algún otro órgano parlamentario del que es miembro titular o suplente habilitado para asistir (con excepción del Pleno), se le considerará asistente a todas siempre que asista a una de ellas.
2. Las Comisiones procurarán que sus grupos de trabajo no realicen reuniones o sesiones a la misma hora que la convocada para una sesión de la Comisión. En la eventualidad de que ello no fuese posible, por la necesidad que se tiene de que el grupo de trabajo trate o concluya determinado asunto, el pleno de la Comisión podrá acordar, en aplicación supletoria del cuarto párrafo del Artículo 51º del Reglamento del Congreso, la autorización respectiva, caso en el cual se considerará justificada la inasistencia de los Congresistas que conforman el grupo de trabajo.

**LAS LICENCIAS O JUSTIFICACIONES DE INASISTENCIA A LAS SESIONES DEL PLENO, LAS COMISIONES U OTRO ÓRGANO PARLAMENTARIO**

1. Los Congresistas pueden justificar su inasistencia a las sesiones de las Comisiones o de algún otro órgano parlamentario, mediante las licencias que se establecen en el Artículo 30º del Reglamento del Congreso (oficial y particular) y el inciso b) del Artículo 52º del mismo cuerpo legal.
2. Las licencias oficiales y particulares son aprobadas por el Consejo Directivo, previa solicitud del Congresista interesado.
3. Las licencias a que se refiere el inciso b) del Artículo 52º del Reglamento (Congresista que está fuera de la capital de la República; internado en una clínica u hospital o enfermo en su domicilio con certificado médico) son automáticas y el Presidente del órgano parlamentario correspondiente las debe considerar para los fines de determinar el número hábil, previo al inicio de la sesión correspondiente.

4. Las inasistencias a las votaciones se justifican con las licencias autorizadas por el Consejo Directivo y con las que de pleno derecho y en forma automática establece el Reglamento (cuarto párrafo, Artículo 51º; inciso b), Artículo 52º). Excepcionalmente, los Congresistas podrán justificar su inasistencia a las sesiones de las Comisiones o a las votaciones del Pleno, por actos que han tenido que desarrollar fuera de las instalaciones del Congreso, en ejercicio de su función de representación parlamentaria, mediante documento escrito que así lo precise (memorandos, cartas, oficios, entre otros), el cual deberá contar con la visación previa del Presidente del órgano parlamentario a cuya sesión el Congresista inasistió.
5. Es permisible la regularización de las licencias y justificaciones por inasistencias a las sesiones del Pleno, *las Comisiones* o de algún otro órgano parlamentario, siempre que se tramiten *únicamente hasta las 48 horas después de realizada* la sesión a la que inasistió el Congresista.  
Dichas regularizaciones no afectan el resultado de las votaciones y acuerdos adoptados en los distintos órganos parlamentarios.
6. Las Comisiones no podrán acordar un régimen de licencias o justificaciones diferente al establecido en el presente Acuerdo.

#### PROCEDIMIENTO OPERATIVO TRANSITORIO APLICABLE A LA COMISIÓN PERMANENTE

En tanto se implemente el sistema de votación electrónica en las sesiones de la Comisión Permanente, la inasistencia de los Congresistas que la integran (titulares y suplentes debidamente habilitados para asistir) se contabilizará por sesión, en similitud al régimen establecido para las demás Comisiones.

#### DOCUMENTOS QUE ACREDITAN OFICIALMENTE LA ASISTENCIA E INASISTENCIA DE UN CONGRESISTA PARA FINES DE DESCUENTO

Los documentos que, para fines del descuento en las remuneraciones, acreditan oficialmente la asistencia e inasistencia de un Congresista son, en el orden en que se describen, los siguientes:

1. El acta de la sesión, debidamente aprobada; y
2. Subsidiaria y complementariamente, la lista de asistencia suscrita por el Presidente de la Comisión o del órgano parlamentario correspondiente.

#### INGRESOS Y SALIDAS EN EL CUADRO DE COMISIONES

El registro de las asistencias e inasistencias de los Congresistas a la Comisión o Comisiones a las que pertenece, se lleva a cabo en tanto que su calidad de miembro no sea revocado por el Pleno, a menos que se trate de una renuncia, en cuyo caso, para los fines de descuento, no se considerará al Congresista renunciante como obligado a asistir a las sesiones de la Comisión desde que hace efectiva su renuncia por escrito y es presentada en la Mesa de Partes del Departamento de Trámite Documentario Parlamentario del Congreso.

#### CONCEPTO DESCONTABLE

1. Los descuentos por inasistencias se aplican en el concepto remuneración, de acuerdo con la estructura aprobada por la Resolución N° 066-95-CD/CCD del 17 de julio de 1995.
2. En la eventualidad de que en un mismo día sesione el Pleno y otros órganos parlamentarios, el criterio para la aplicación del descuento en la remuneración diaria es el de la proporcionalidad, tal como lo establece el tercer párrafo del numeral ii) del inciso a) del Artículo 23º del Reglamento del Congreso. En este supuesto, la asistencia al Pleno representa el cincuenta por ciento de la remuneración diaria.
3. La Mesa Directiva podrá autorizar reembolsos de remuneración cuando el Congresista afectado con el descuento acredite que tramitó oportunamente la licencia o el documento de justificación y ello no hubiere sido regularizado.

=====

Lima, 27 de noviembre de 2018

**OFICIO N° 236-2018-2019/RAN-CR**

Señora:

**ROSA BARTRA BARRIGA**

**Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República**

Presente.-

Es grato dirigirme a usted por especial encargo del Congresista **Richard Acuña Núñez**, quien cordialmente solicita se le otorgue **LICENCIA** a la Décimo Sesión Ordinaria de la Comisión que usted preside, programada para hoy, martes 27 de noviembre, por encontrarse fuera de la ciudad de Lima.

Sin otro particular, y agradeciendo la atención prestada me despido de usted.

Atentamente,



**Carlos Eduardo Quezada Yepes**  
Asesor de Despacho  
Congresista Richard Acuña Núñez

RAN/arh



Lima, 26 de noviembre del 2018.

OFICIO N° 2818-2018/YLA-CR

Congresista

**ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA**

Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento  
Presente.-

De mi consideración:

Es grato dirigirme a Usted para hacerle llegar mi cordial saludo y a la vez solicitarle se sirva otorgarme **LICENCIA** para la Sesión de la Comisión que usted preside, que se programe del día 27 al 30 de noviembre del año en curso, resultándome imposible asistir, debido a que me encontraré de viaje en el exterior, participando por invitación oficial en el Fórum Parlamentario: "Prevención y Reducción de la violencia relacionada a las Armas Pequeñas y Armas Ligeras – Acción Parlamentaria para Sociedades Pacíficas y Desarrolladas de Manera Sostenible" a realizarse en la ciudad Bruselas – Bélgica. Se adjunta copia de la carta de invitación.

Agradeciendo la gentil atención que brinde al presente, hago propicia la oportunidad para alcanzar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



**YONHY LESCANO ANCIETA**  
Congresista de la República



Bruselas y Estocolmo, 31 de agosto del 2018

H. Miembro del Foro Parlamentario,

Es para mi un placer invitarle a la **Asamblea General del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, que se celebrará en el Parlamento Flamenco, el 28 y 29 de noviembre** del 2018.

El Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras es una red global única de aproximadamente 250 parlamentarios de diversos partidos políticos, provenientes de más de 80 países y organizaciones regionales en África, Asia, Europa, América Latina y el Medio Oriente. Nuestra teoría del cambio se enfoca en contribuir al logro de sociedades más pacíficas y desarrolladas a través de la acción parlamentaria contra la violencia armada para incrementar la seguridad humana. Esto es realizado por los dos pilares de trabajo del Foro, la formulación de políticas y la creación de capacidades, enfocándose en los tres roles vitales de los parlamentarios; el legislativo, el de supervisión y el de sensibilización.

El Foro fue fundado en el 2002 en el Congreso español, como una iniciativa de políticos latinoamericanos, suecos y españoles. Desde su fundación, el Foro ha contribuido al fortalecimiento del marco legislativo para el control de armas, un mejor entendimiento de los parlamentarios sobre la violencia relacionada a las Armas Pequeñas y Armas Ligeras (APAL), y el desarrollo de mejores prácticas para la reducción y prevención de la violencia.

Nuestra convicción es que el método de reunir parlamentarios de diferentes países y continente para compartir perspectivas y aprender los unos de los otros es crucial para la paz y seguridad internacionales. Junto con la sociedad civil, funcionarios de gobierno y organizaciones internacionales, los parlamentarios tienen un rol clave en estos procesos, promoviendo e informando debates públicos, colaborando en el desarrollo e implementación de políticas, monitoreando las iniciativas del gobierno y controlando las asignaciones presupuestarias del sector de seguridad pública.

El Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras llevará a cabo su **Asamblea General en Bruselas, Bélgica el 28 y 29 de noviembre** del presente año, gracias a la generosa colaboración con el Instituto Flamenco para la Paz. En vista de su compromiso político en este campo, así como sus conocimientos y experiencia, nos gustaría invitarlo como miembro del Foro a participar en este evento. El día 28 de noviembre, un seminario temático explorará temas relevantes sobre políticas relacionadas al control de APAL, mientras que el 29 se llevará a cabo la Asamblea General.

La Asamblea General es el órgano supremo del Foro, y está constituido por los Miembros, presidido por el Presídium del Foro. La Asamblea provee de asesoramiento estratégico sobre lineamientos futuros prioritarios a la Junta Directiva, elige a los Miembros de la Junta Directiva, discute y aprueba el reporte bianual del Foro y resuelve reformas a los Estatutos, entre otras funciones.

Adjunto encontrará proyecto de programa inicial y un formulario de registro. Le pedimos amablemente nos explique su motivación para participar en la reunión e indicar si usted tiene la posibilidad de financiar su viaje y hospedaje parcial o totalmente.

El Foro tiene la posibilidad de hacerse cargo de los gastos de participación de manera limitada, y nuestra política es distribuir este apoyo financiero para asegurar la participación más amplia posible. Después de un minucioso proceso de selección, basado principalmente en los principios de distribución geográfica y compromiso político, el Foro notificará aquellos miembros que se beneficiarán del apoyo financiero. Este comprende viaje internacional en clase económica, hospedaje, comidas, transporte local y gastos de visado.

Para confirmar, o si requiere más información, por favor contacte al Secretariado del Foro, vía correo electrónico [secretariat@parlforum.org](mailto:secretariat@parlforum.org) o a teléfono (+46) 8 653 25 43. **Por favor confirme su participación, enviando el formulario de registro a más tardar el 14 de septiembre al correo arriba especificado.**

Estaríamos honrados de contar con su presencia en esta ocasión tan importante.

**Atentamente,**



Karin Olofsson  
Secretaria General  
Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras

60