



Proyecto de Ley N° 2686/2017 CR



PROYECTO DE LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE LA PROPAGANDA RADIAL Y TELEVISIVA DE SEÑAL ABIERTA EN CAMPAÑAS DE ELECCIONES GENERALES NACIONALES

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ**; miembro del Grupo Parlamentario de la **Célula Parlamentaria Aprista**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y numeral 2 del 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula Legal:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE LA PROPAGANDA RADIAL Y TELEVISIVA DE SEÑAL ABIERTA EN CAMPAÑAS DE ELECCIONES GENERALES NACIONALES

Artículo 1.- Objeto y finalidad

La presente ley tiene como objeto regular la utilización y financiamiento de la propaganda electoral, en medios de comunicación radiales o televisivos de señal abierta, en el proceso de Elecciones Generales, para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino.

La finalidad es reducir sustancialmente los costos de campaña en el rubro más oneroso como es la difundida en radio y televisión de señal abierta.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación de la ley

Se encuentran comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, las Elecciones Generales, para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino.

Artículo 3.- Exclusividad de la propaganda electoral

En los procesos electorales a los que se refieren los artículos precedentes, la propaganda electoral solo podrá ser difundida en los medios de comunicación radiales o televisivos de señal abierta. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, contratará a las estaciones de radio y canales de televisión de señal abierta de cobertura nacional, para uso de manera gratuita por los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en los citados procesos electorales.

Artículo 4. Periodo de propaganda electoral

La propaganda en los medios de comunicación en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio de alcance nacional, se realizará de acuerdo al artículo 194° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y los artículos 37° y 38° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para cada partido político, agrupaciones independientes o alianzas participantes, en cada uno de los medios de comunicación radial o televisivo de alcance nacional. Cada partido o agrupación política podrá utilizar hasta diez minutos diarios de publicidad electoral, distribuidos en espacios de hasta 30 segundos.

En caso de segunda vuelta de elección presidencial, la propaganda electoral se efectuará desde 30 días de las elecciones y hasta los dos días antes del proceso electoral, hasta por diez minutos diarios, pudiendo ser distribuidos en espacios de hasta 30 segundos.

Artículo 5.- Prohibición de propaganda electoral privada

Está prohibida la difusión de propaganda electoral de carácter privada en todos los medios de comunicación de radio y televisión de señal abierta, distinta a la prevista en la presente ley, durante la campaña electoral que se inicia con la convocatoria a elecciones y hasta 24 horas antes de la realización del acto electoral correspondiente.

Tanto los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes, y candidatos, así como los medios de comunicación radiales o televisivos, tienen la responsabilidad de cumplir la presente disposición. En caso de los medios de comunicación que trasgredan esta disposición, les resulta aplicable una multa equivalente al doble del valor contratado. La Oficina Nacional de Procesos Electorales

Artículo 6.- Prohibición de contratación de propaganda electoral por terceros

Está prohibida la contratación de propaganda electoral por terceros, sea persona natural o jurídica, en favor o en contra de los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes y candidatos a que se refiere la presente ley.

Los medios de comunicación radial o televisiva, están obligados a cumplir esta disposición, bajo responsabilidad y multa equivalente al doble del valor contratado.

Artículo 7.- Prohibición de propaganda estatal

A partir de la convocatoria a Elecciones Generales, para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino y durante el transcurso de la campaña electoral, está prohibida la difusión en medios de comunicación radial o televisiva de señal abierta, toda propaganda estatal, sea nacional, regional o local, salvo las de orden educativo, de salud, de protección ambiental o en casos de emergencia.

Artículo 8.- Prohibición de propaganda negativa

Prohíbese toda forma de propaganda electoral de carácter negativa o agravante contra los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes y candidatos, que recurran a la diatriba, calumnia, infamia, injuria contra la imagen de los postulantes y sus organizaciones políticas.

Artículo 9.- Financiamiento

El costo de la propaganda electoral en tiempo de campañas en los medios radiales y televisivos de señal abierta, será asumido por el Estado a través de la Oficina Nacional de Proceso Electorales, a tarifas no mayores al promedio de las publicidades comerciales, teniendo en cuenta que tales medios son concesionarios del espectro radio-eléctrico de propiedad del Estado, sin exigencia de fianzas ni garantías.

La Contraloría General de la República vigilará el debido cumplimiento de la aplicación tarifaria.

Artículo 10.- Infracciones y sanciones

Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley, las mismas que se sancionarán de la siguiente manera:

- a) Multa de acuerdo a escala que apruebe la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

- b) En caso de reincidencia, se suspenderá de manera total la publicidad para los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes infractor.
- c) En caso de reiterancia, exclusión de la candidatura por el Jurado Nacional de Elecciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Sobre el presupuesto en adecuación a la presente ley

La presente ley será aplicada con los recursos que el Presupuesto General de la República determina habitualmente para los procesos de Elecciones Generales, para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA.- Modificación del literal d) del artículo 186° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Modifíquese el literal d) del artículo 186° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

"Artículo 186.- Los partidos, agrupaciones independientes y alianzas, sin necesidad de permiso de autoridad política o municipal y sin pago de arbitrio alguno, pueden:

c) (...)

d) Efectuar la propaganda del partido o de los candidatos, por cinemas, periódicos y revistas o mediante carteles ubicados en los sitios que para tal efecto determinen las autoridades municipales. Deben regir iguales condiciones para todos los partidos y candidatos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Derogatoria

Derogase los Artículos 39° y 40° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas y Derogase o déjese en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente ley o limiten su aplicación, con la entrada en vigencia de la presente ley.

Lima, 05 de Abril del 2018.


.....
JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Congresista de la República


.....
JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Portavoz (T)
Célula Parlamentaria Aprista









CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 12 de Abril del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2086 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La objetivo de la propuesta legislativa es regular la utilización de la propaganda electoral, limitando la repercusión del dinero y la influencia de posibles aportantes mediante la reglamentación del financiamiento y del gasto, siendo una opción óptima la del ofrecimiento de fondos públicos, que fortalecería la transparencia del proceso estableciendo un requerimiento constante de informes y poniendo límites de gasto, fomentando así la confianza y la participación ciudadana en el proceso democrático.

Teniendo como finalidad reducir sustancialmente los costos de campaña en el rubro más oneroso como es la difundida en radio y televisión de señal abierta.

La **Constitución Política del Perú** establece, en su **artículo 176°**, que el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.

El artículo 194° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece que en las elecciones presidenciales y parlamentarias habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional. Estos espacios, se pondrán a disposición y se distribuirán equitativamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral sin costo alguno, por un espacio diario de diez (10) minutos, desde sesenta (60) días antes del día y la hora señalados en el artículo 190°.

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; que establece la forma del financiamiento público directo que reciben los partidos políticos y alianzas electorales que alcanzaron representación en el Congreso, los límites y controles del financiamiento privado, las competencias fiscalizadoras de ONPE y el JNE, las infracciones y sanciones y sobre las contrataciones de propaganda electoral y publicidad en campaña.

Mediante la **Resolución N° 0034-2015-JNE** con la que se aprueba el Reglamento de propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, establece las disposiciones reglamentarias destinadas al control y sanción de la difusión de propaganda electoral y publicidad estatal, así como a la regulación de las actividades relativas al deber de neutralidad, durante el periodo electoral.

Doctrina Comparada:

Por otra parte, la **Reforma de la Ley Electoral en Ecuador, con Resolución PLE-CNE-10-26-7-2016**, del Pleno del Consejo Nacional Electoral de Ecuador resuelve el Reglamento de control de la propaganda o publicidad y promoción

electoral, fiscalización del gasto electoral y su resolución en Sede Administrativa, cuyo objetivo es **fiscalizar el gasto electoral** en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos utilizados en un proceso electoral.¹

Se debe tener en cuenta que participar en una contienda electoral representa un costo monetario importante; y el aumento de este costo en las campañas es la creciente dependencia de la publicidad en los medios de comunicación masiva. Las formas de financiarlas representan un preocupante problema de integridad del sistema electoral. De acuerdo a Michael Pinto-Duschinsky, *“la corrupción y los abusos relacionados con la financiación de las elecciones y los partidos políticos están entre los riesgos más comunes que las democracias actuales deben enfrentar”*². La necesidad de fondos, cada vez más cuantiosos, implica que las organizaciones políticas deben *percibir donaciones y aportes* considerables de individuos y grupos de interés, lo que generaría un *trato preferencial* para estos aportantes, o en el mejor de los casos, la percepción de compra de influencia. Incluso estos aportes pueden proceder de actividades ilícitas o ilegales, lo que merma y desestabiliza el orden democrático y la confianza en el Estado a la vez que fortalece la informalidad y la inseguridad, siendo causa primera para la formalización de la corrupción.

América Latina, y específicamente el Perú, ha sido parte de una red de corrupción, tráfico de influencias y financiamiento ilícito e ilegal para solventar campañas políticas millonarias, generando una de las peores crisis políticas de su historia, socavando la estabilidad del sistema democrático y los principios fundamentales que lo rigen. Por todo ello, es necesario establecer una regulación estricta del financiamiento y del uso de los recursos en las campañas electorales; y ante las diversas metodologías de evasión fiscal, las leyes y normas deben adecuarse, adaptarse y actualizarse para poder enfrentar eficaz y eficientemente este problema.

Es necesario limitar la repercusión del dinero y la influencia de posibles aportantes mediante la reglamentación del financiamiento y del gasto, siendo una opción óptima la del ofrecimiento de fondos públicos, que fortalecería la transparencia del proceso estableciendo un requerimiento constante de informes y poniendo límites de gasto, fomentando así la confianza y la participación ciudadana en el proceso democrático.

*Si los gastos de campaña se restringen considerablemente y si los gastos electorales son – en parte- cubiertos por el Estado, y todos los electores están adecuadamente informados sobre el proceso electoral, las campañas electorales en forma tan cruda no estarán justificadas, y las elecciones ya no serán un asunto tan caro. La gente capaz, honesta y sincera con menos recursos financieros podrá participar en las elecciones y la calidad de la legislatura mejorará definitivamente mediante la integridad de los miembros elegidos*³.

¹ RESOLUCIÓN PLE-CNE-10-26-7-2016 En: <http://cne.gob.ec/es/> (06/04/2018)

² Pinto-Duschinsky, Michael, *Effective Reform in Campaign Finance*, Elections Today. IFES. Vol 8, N° 2, p 4

³ Mishra, Dr. Birenda Prasad, *Campaign Finance and Disclosure in Nepal*. http://www.ifes.org/asiaassocsite/a_asia_ca/s/mishra.thm 1997

Queda claro que se debe regular el gasto en campañas electorales para prevenir el financiamiento ilícito e ilegal y evitar el mecenazgo de grupos de interés o actores opacos que ejercerán influencia y orientarán las decisiones políticas hacia su beneficio; y siendo la promoción publicitaria y propagandística en medios de comunicación masiva una de las mayores causas del encarecimiento de las campañas electorales es indispensable establecer medidas y mecanismos de regulación y control del uso de estos espacios por las organizaciones políticas de manera privada y particular, fomentando así el uso adecuado y efectivo de los recursos, contribuyendo en el ejercicio de control y fiscalización de las fuentes de financiamiento, reduciendo considerablemente los márgenes de recaudación y uso de recursos obtenidos de manera fraudulenta para solventar estas millonarias campañas mediáticas.

Otro factor fundamental es que esta propuesta legislativa pretende fortalecer **la competitividad electoral**. El acceso de los ciudadanos a la información sobre las propuestas, los candidatos y los partidos políticos que pugnan en un proceso electoral y las formas en los mismos pueden brindar esta información **en igualdad de condiciones**. Si no se regula de manera estricta la facultad de los partidos de contratar de manera libre y privada propaganda y publicidad radiotelevisiva durante un proceso electoral, se estará incurriendo en un sesgo de la capacidad de elección del ciudadano, pues aquellas organizaciones políticas con mayores recursos económicos podrán hacer uso de la publicidad y acaparar el espacio audiovisual, difundiendo de forma masiva su propaganda, en desmedro de las organizaciones políticas con menores ingresos, que no podrán emplear el mismo esfuerzo económico en hacer llegar a los electores su mensaje y su programa, teniendo por lo tanto menor llegada a la población, mermando entonces sus posibilidades de elección.

La competitividad electoral es el componente institucional e indicador democrático que permite las candidaturas y la posibilidad fáctica de ser electos en procesos electorales periódicos, abiertos e imparciales que reflejen la voluntad popular, existiendo diversidad programática e ideológica⁴. Justamente, se basa en la capacidad de elección del ciudadano frente a diversos partidos políticos que *compiten entre sí en igualdad*, y, en este punto, el Estado tiene que garantizar efectivamente la igualdad de oportunidades de todas las formaciones políticas que concurren a las elecciones, imponiendo la neutralidad y el respeto al pluralismo político en la información electoral.

A continuación, se presentan datos sobre los gastos de las organizaciones políticas en campañas electorales en el Perú:

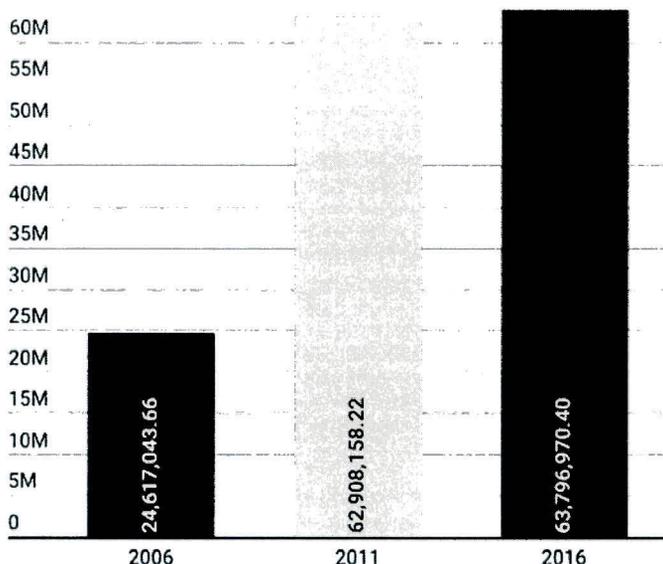
Los recursos recaudados por las organizaciones políticas para financiar campañas electorales se triplicaron después de las elecciones de 2006.

Los datos evidencian un aumento progresivo de los ingresos de campaña en las tres últimas elecciones generales, especialmente después del año 2006. Así, en

⁴ Jiménez Sánchez, Octavio; "Competitividad Electoral, Redistribución y Gobiernos Divididos en el Estado de Morelos, 1976-2003" Tesis de Maestría en Estudios Sociales, Universidad Autónoma de México, Unidad Iztapalapa, 2004, p. 13

el año 2006 los ingresos para financiar las campañas de todas las organizaciones políticas ascendieron a S/. 24,617,043.66. En el año 2011, esta cantidad subió a S/.62,908,158.22, mientras que, en el año 2016, los recursos recaudados por las organizaciones políticas fueron del orden de S/.63,796,970.40.⁵

Gráfico 1: Ingresos obtenidos por organizaciones políticas. Elecciones Generales 2006, 2011 y 2016



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

La publicidad es el principal rubro de gasto en campaña electoral Para efectos de los reportes presentados a la ONPE, se consideran gastos de publicidad la contratación de propaganda electoral en televisión, radio, prensa escrita y publicidad exterior. Los datos muestran que se trata del principal rubro de gasto en todas las campañas electorales.⁶

Tabla 1. Gastos en publicidad (soles) – Elecciones Generales 2006, 2011 y 2016

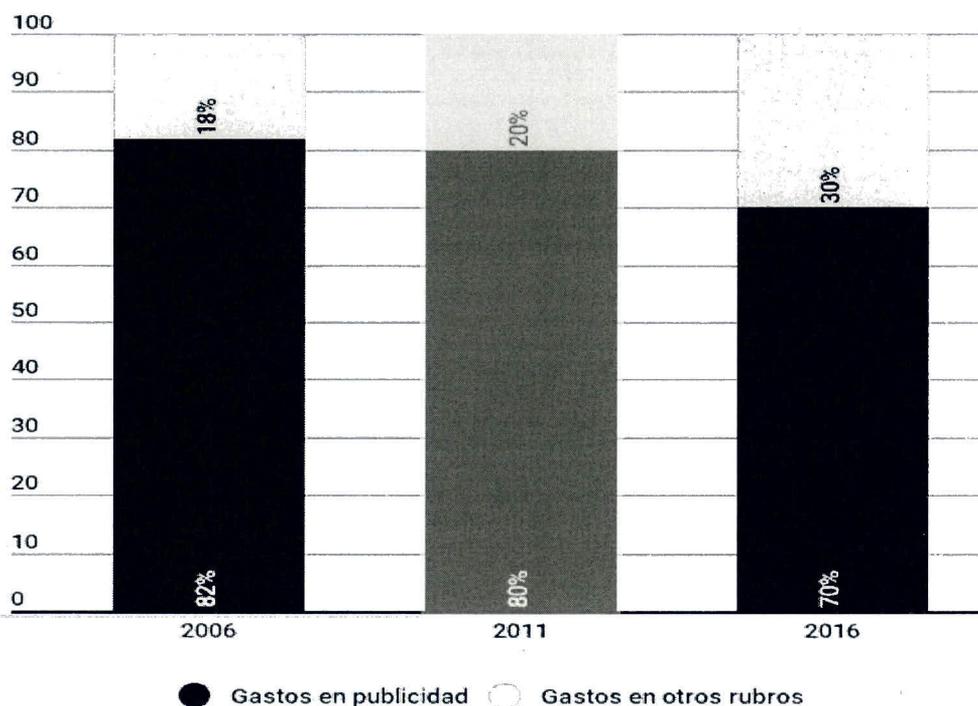
Elecciones generales	Total de gastos de campaña	Total de gastos en publicidad	%
2006	23,057,417.50	18,996,036.09	82%
2011	72,205,469.05	57,680,086.93	80%
2016	66,433,247.08	46,513,929.44	70%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

⁵ Transparencia. En; <https://blogdetransparencia.org.pe/2017/09/06/principales-ingresos-y-gastos-en-campana-electoral/> (06/04/2018)

⁶ *Ibíd.* (06/04/2018)

Gráfico 2. Porcentaje de gastos de campaña invertidos en publicidad electoral – Elecciones Generales 2006, 2011 y 2016



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Infogr.am

La publicidad electoral en televisión:

En las elecciones 2011, las organizaciones políticas participantes gastaron S/. 36,626,615.86 en publicidad televisiva, lo que constituye el 63% de todo lo invertido en publicidad electoral, y el 51% de todos los gastos de campaña. Montos y proporciones fueron menores en las elecciones 2016, donde se gastaron S/. 24,451,057.91 en este rubro (53% de los gastos en publicidad, 37% de todos los gastos de campaña).⁷

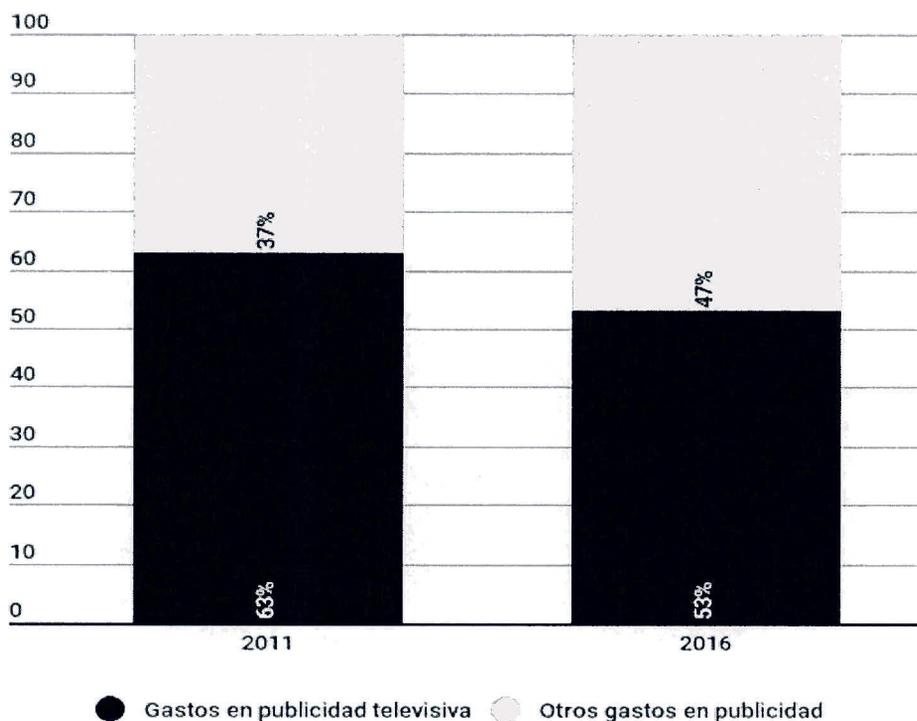
Tabla 2. Gastos en publicidad televisiva (en soles) – Elecciones Generales 2006, 2011 y 2016

Elecciones generales	Gastos en publicidad televisiva	% de gastos de publicidad	% de gastos de campaña
2011	36,626,615.86	63%	51%
2016	24,451,057,91	53%	37%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

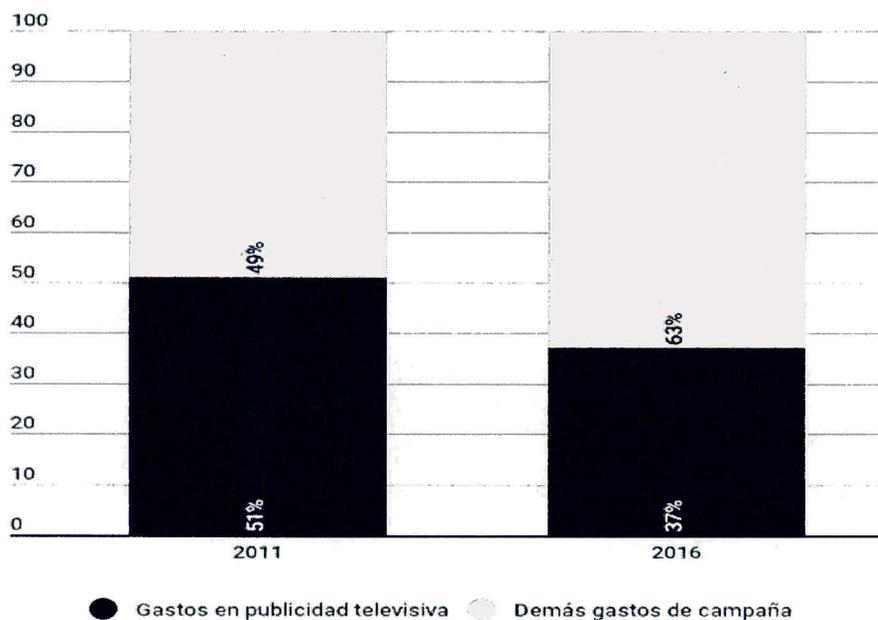
⁷ *Ibíd.* (06/04/2018)

Gráfico 3. Porcentaje de gastos de publicidad electoral invertidos en contratación de publicidad en televisión – Elecciones Generales 2006, 2011 y 2016.⁸



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Gráfico 4. Porcentaje de gastos totales de campaña electoral invertidos en contratación de publicidad en televisión – Elecciones Generales 2006, 2011 y 2016.⁹



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd.

EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no altera la normatividad vigente, sino que regular la utilización de la propaganda electoral, siendo una opción óptima la del ofrecimiento de fondos públicos, que fortalecería la transparencia del proceso estableciendo un requerimiento constante de informes y poniendo límites de gasto, fomentando así la confianza y la participación ciudadana en el proceso democrático, teniendo como única finalidad reducir sustancialmente los costos de campaña en el rubro más oneroso como es la difundida en radio y televisión de señal abierta.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa debe ser analizada no desde el tradicional costo-beneficio, sino se debe aplicar un análisis de costo-eficiencia, considerando que la propuesta legislativa es de puro derecho, y lo que se busca reducir sustancialmente los costos de campaña en el rubro más oneroso como es la difundida en radio y televisión de señal abierta.