

PROYECTO DE LEY N° 4199/2018-CR

LEY QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El Grupo Parlamentario Concertación Parlamentaria, a iniciativa del congresista de la República que suscribe, Juan Sheput Moore, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:



I. PROPUESTA NORMATIVA

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar los artículos 30, 30-A, 32, 34, 36, 36-A, 36-B, 40 y 42 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, a fin de regular el financiamiento privado de las organizaciones políticas en el marco de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Artículo 2.- Modificación de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Modifíquese los artículos 30, 30-A, 32, 34, 36, 36-A, 36-B, 40 y 42 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el siguiente texto:

"Artículo 30. Financiamiento privado

Las organizaciones políticas, **a través de sus tesoreros nacionales**, pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada **para fines partidarios o electorales de las listas de distrito único**, mediante:

- a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito. **Estas no pueden superar, en periodos electorales o no electorales, las sesenta (60) Unidades**

Impositivas Tributarias al año. **En todos los casos, las cuotas y contribuciones** deben constar en el recibo de aportación correspondiente.

b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, hasta **ochenta (80) Unidades Impositivas Tributarias** por actividad **en épocas electorales y no electorales**.

En períodos electorales, el monto total recaudado por actividades proselitistas no puede superar las doscientas cuarenta (240) Unidades Impositivas Tributarias.

El tesorero nacional de cada organización política informa a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre las actividades proselitistas de cualquier nivel antes de ser celebradas, para su respectiva fiscalización.

c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación.

d) Los créditos financieros que concierten. **Estos no pueden superar las sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias al año en períodos electorales y no electorales.**

e) Los legados.

Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política **con la debida identificación del aportante, la cual es validada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**

Todo aporte privado en dinero, que supere **la quinta parte de una** Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero.

Los aportes privados en especie se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el **tesorero nacional**.

La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta.

"Artículo 30-A. Financiamiento para candidaturas de listas de distrito múltiple

De conformidad con el artículo 34 de la presente ley, **los candidatos, a través de sus responsables de campaña previamente acreditados por las organizaciones políticas ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, tienen** la obligación de **presentar** los informes de ingresos y gastos de sus respectivas campañas electorales **ante sus organizaciones políticas. Esta información financiera es registrada en la contabilidad de la organización política correspondiente.**

Cada aporte en efectivo o en especie que **reciben los responsables de campaña**, de cualquier persona natural o jurídica, no debe exceder de las **treinta (30)** Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por aportante. Las organizaciones políticas adoptan las medidas necesarias para el cumplimiento de esta disposición.

Los responsables de campaña pueden obtener ingresos 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 las noventa (90) Unidades Impositivas Tributarias por período electoral.

En **cualquier** caso, el responsable de campaña debe informar sobre el detalle del nombre de cada aportante, la entidad bancaria utilizada, **de ser pertinente**, y la fecha de la transacción a **su respectiva organización política**.

Cuando el aporte **o contribución** supere **la quinta parte de una** Unidad Impositiva Tributaria, este debe hacerse a través de una entidad financiera.

La información financiera es presentada por los responsables de campaña a sus respectivas organizaciones políticas, conforme a lo dispuesto en sus Estatutos. La entrega de dicha información se realiza antes de cumplirse el plazo dispuesto por la Oficina Nacional de Procesos Electorales para la presentación de los informes financieros correspondientes.

El candidato, a través de su responsable de campaña, informa a su respectiva organización política sobre las actividades proselitistas antes de celebrarse la actividad correspondiente. El incumplimiento de esta obligación, por parte del candidato y de su responsable de campaña, es sancionado de acuerdo al Estatuto de la organización política respectiva.

El incumplimiento de **las disposiciones del presente artículo** es de responsabilidad exclusiva del candidato y de su responsable de campaña".

"Artículo 32.- Administración de los fondos del partido

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería **Nacional**. **Para** 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 **al** Estatuto **de la organización política**, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.

Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, según corresponda, únicamente pueden contratar con contribuyentes con emisión activa de comprobantes de pago, de acuerdo a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, bajo responsabilidad."

"Artículo 34. Verificación y control

(...)

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de **un (1) mes contado** a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. **La información financiera, sin documentar, es publicada en las plataformas virtuales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de las organizaciones políticas dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes de haber sido presentada. Su incumplimiento por parte de las organizaciones políticas genera sanciones de acuerdo al artículo 36° de la presente Ley.**

34.4. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de cuatro (4) meses contados desde la recepción de los informes señalados en el párrafo precedente, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, aplica las sanciones previstas en la presente ley. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna.

34.5. En periodo electoral, los candidatos de los distritos múltiples presentan ante sus respectivas organizaciones políticas, un responsable de campaña, que es militante de la misma, y que puede ser el candidato mismo si así lo desea. Las organizaciones políticas verifican el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley y en sus Estatutos correspondientes para tal fin. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral **a su organización política.**

34.6. Durante los períodos electorales, las organizaciones políticas rinden cuentas con información documentada respecto a las aportaciones, ingresos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las distintas listas y candidaturas, a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de la siguiente manera:

A. Luego de la convocatoria a elecciones y antes de los comicios de primera vuelta electoral, se presenta el primer informe.

B. En caso de segunda vuelta, luego de la proclamación de los cómputos oficiales de la primera vuelta y antes de los comicios de segunda vuelta, se presenta un segundo informe.

C. Luego de la publicación en el diario oficial El Peruano que declara la conclusión del proceso electoral, se presenta un informe final que consolide toda la actividad financiera durante la campaña.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los plazos para la presentación de cada informe, así como las dos (2) prórrogas correspondientes para cada presentación. El plazo total que comprendan las dos (2) prórrogas, no puede exceder de quince (15) días calendarios.

La información financiera presentada, sin su respectiva documentación, se publica en las plataformas virtuales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de las organizaciones políticas, dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes de haber sido presentada. Esta información es pública y de libre acceso al ciudadano.

34.7. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales puede requerir a las organizaciones políticas sólo la información que por ley se encuentran obligadas a llevar, sin que por ello se amplíen los plazos establecidos en el presente artículo.

34.8. Los organismos electorales no pueden establecer a nivel reglamentario exigencias adicionales a las expresamente señaladas en la presente ley.

34.9. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica en particular, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas durante 3 años contados desde la conclusión del proceso electoral. En dicho supuesto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales debe entregar dicha información en un plazo máximo de 30 días calendario una vez concluido el proceso electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales no entrega **la documentación de los informes financieros** a ninguna entidad pública ajena al Sistema

Electoral durante los procesos electorales, salvo por mandato del Poder Judicial".

"Artículo 36. Infracciones de la organización política

Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley. Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves.

a) Constituyen infracciones leves:

1. La recepción de aportaciones recibidas o los gastos efectuados que se realicen, **en nombre de la organización política y con el conocimiento de esta**, a través de una persona distinta al **tesorero nacional**.
2. Cuando no se informe, hasta **catorce** (14) días calendario después de abiertas, sobre las cuentas abiertas y activas en el sistema financiero.
3. Cuando no se informe ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales los datos del tesorero nacional y los tesoreros descentralizados, hasta **catorce** (14) días calendario después de su designación e inscripción definitiva en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.
4. Cuando las organizaciones políticas que integran una alianza electoral no informen a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo previsto, sobre su aporte inicial a la alianza electoral.
5. No llevar libros y registros de contabilidad o llevarlos con un retraso mayor a sesenta (60) días calendario.
6. Cuando los aportes en especie, realizados a la organización política, que no superen **dos** (2) Unidades Impositivas Tributarias no consten en el recibo de aportación correspondiente.
7. El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la presente ley.
8. **Cuando las organizaciones políticas presentan al menos un informe financiero correspondiente a la campaña electoral, habiéndose vencido ya una primera prórroga y durante el plazo de la segunda prórroga; conforme a lo establecido en el artículo 34.6 de la presente ley.**
9. **Cuando las organizaciones políticas no publican en sus respectivas plataformas virtuales la información financiera dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes de haber sido presentada; conforme a lo establecido en los numerales 3 y 6 del artículo 34 de la presente ley.**

10. Cuando las organizaciones políticas contratan con proveedores informales, de acuerdo a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, y conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la presente ley.

11. Cuando las organizaciones políticas no apliquen sanciones, según su Estatuto, a los candidatos y a sus responsables de campaña, que no hayan cumplido con la presentación de los informes financieros correspondientes según el artículo 30-A de la presente ley.

12. Cuando las organizaciones políticas superen los topes del financiamiento privado, previstos en el artículo 30 de la presente ley, con montos igual o menores a las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias.

13. Cuando las organizaciones políticas no bancaricen los aportes mayores a la quinta parte de una Unidad Impositiva Tributaria y menores a las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias.

Los numerales 8 y 9 no constituyen infracciones cuando los reportes financieros que las organizaciones políticas presenten o publiquen no contengan la información que corresponda a circunscripciones cuyos responsables de campaña no hayan enviado la información financiera a sus respectivas organizaciones de manera oportuna, en cuyo caso se aplican las sanciones previstas en el artículo 36-B de la presente ley.

b) Constituyen infracciones graves:

1. Cuando las organizaciones políticas proporcionen información falsa sobre la identidad de los aportantes o sobre algún monto aportado que no supere las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias.

No constituye infracción de las organizaciones políticas cuando los reportes financieros que estas presenten, contengan información falsa correspondiente a las circunscripciones de distrito múltiple, en cuyo caso se aplican las sanciones previstas en el artículo 36-B de la presente ley.

2. Cuando las organizaciones políticas no presenten su información financiera anual en el plazo previsto en el artículo 34 de la Ley.

3. Cuando los incumplimientos que generaron sanciones por infracciones leves no hayan sido subsanados en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
4. Cuando no se expidan los recibos de aportaciones correspondientes, en el caso previsto en el literal a) del artículo 30 de la presente ley.
5. Cuando los aportes en especie que superen **dos (2)** Unidades Impositivas Tributarias realizados a la organización política no consten en documento con firmas, que permita identificar al aportante, la fecha de entrega del bien, derecho o servicio, o su precio o valor de mercado, de ser el caso.
6. Cuando las organizaciones políticas reciban aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.
7. **Cuando las organizaciones políticas infrinjan el artículo 42 de la presente ley.**
8. **Cuando las organizaciones políticas superen los topes de financiamiento privado, previstos en el artículo 30 de la presente ley, con montos mayores a las tres (3) y menores a las ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias.**
9. **Cuando las organizaciones políticas no bancaricen los aportes igual o mayores a las tres (3) y menores a las ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias.**

c) Constituyen infracciones muy graves:

1. Cuando no se haya cumplido con subsanar la infracción grave en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
2. **Cuando las organizaciones políticas proporcionen información falsa sobre la identidad de los aportantes o sobre algún monto aportado que supere las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias; y no sea subsanado dentro de los plazos que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales.**
No constituye infracción de la organización política cuando los reportes financieros que estas presenten contengan información falsa correspondiente a las circunscripciones de distrito múltiple, en cuyo caso se aplican las sanciones previstas en el artículo 36-B de la presente ley.

3. *Cuando las organizaciones políticas superen los topes de financiamiento privado, previstos en el artículo 30 de la presente ley, con montos igual o mayores a las ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias.*

5. *Cuando las organizaciones políticas no bancaricen los aportes igual o mayores a las ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias.*

"Artículo 36-A. Sanciones a organizaciones políticas y aspectos de procedimiento

Las sanciones a organizaciones políticas y el procedimiento respectivo para su aplicación, se ciñen a los siguientes criterios:

1) Sanciones

La jefatura de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a partir del informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

- a. *Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).*
- b. *Por la comisión de infracciones graves, **la pérdida del financiamiento público directo por dos (2) años, y** una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias.*
- c. *Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), **la pérdida del financiamiento público directo e indirecto por tres (3) años y la suspensión de inscripción de candidatos y listas durante los cuatro (4) años siguientes a la publicación de la resolución de la sanción correspondiente.***

2) Aspectos de procedimiento

En el procedimiento se tiene en cuenta lo siguiente:

- a. *En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran.*
- b. *Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días*

hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

- c. Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero **nacional** y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso.
- d. *Si la impugnación contra la sanción que dispone el pago de multas es declarada fundada por el Jurado Nacional de Elecciones, se procede a la devolución del monto pagado por este concepto.*
- e. *Si la impugnación contra la sanción que dispone la pérdida de financiamiento público directo es declarada fundada por el Jurado Nacional de Elecciones, se procede a la entrega del monto que haya sido restringido.*
- f. *Las sanciones de pérdida de financiamiento público indirecto y de suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas se hacen efectivas a partir de la confirmación del Jurado Nacional de Elecciones, en caso de impugnación.*
- g. *Para resolver la causa, la Jefatura de la Oficina Nacional de Procesos Electorales cuenta con un plazo máximo de quince (15) días hábiles desde la recepción del informe de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, y el Jurado Nacional de Procesos Electorales cuenta con un plazo máximo de treinta (30) días hábiles desde la presentación de impugnación".*

"Artículo 36.B. Sanciones a candidatos

- 1. *Es sancionado con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias, el candidato que, a través de su responsable de campaña:*
 - A. *Infrinja el artículo 42 de la presente ley, o*

- B. *Contrate con un proveedor informal, de acuerdo en la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, infringiendo el artículo 32, o*
 - C. *Presente al menos un informe financiero correspondiente a la campaña electoral fuera del plazo previsto en el Estatuto de su organización política, conforme a lo establecido en el artículo 30-A de la presente ley, o*
 - D. *Supere los topes del financiamiento privado previstos en el artículo 30-A de la presente ley, o*
 - E. *No bancarice montos mayores a la quinta parte de una Unidad Impositiva Tributaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 30-A de la presente ley, o*
 - F. *Proporcione información falsa en sus informes financieros, respecto a la identidad de los aportantes o sobre algún monto aportado, conforme al artículo 30-A de la presente ley.*
2. *Es retirado de contienda, y en caso haya sido elegido, queda impedido de asumir el cargo, el candidato que no subsane los supuestos previstos en el numeral 1 del presente artículo, conforme a los términos que disponga la Oficina Nacional de Procesos Electorales.*

Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

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

40.1. Solo puede contratarse **propaganda electoral** desde los sesenta hasta los dos días calendario, previos al día de la elección.

40.2. El **tesorero nacional** de la organización política **es el único autorizado** para suscribir contratos de propaganda **electoral en favor de los candidatos correspondientes a las listas de distrito único, y los responsables de campaña en favor de los candidatos correspondientes a las listas de distritos múltiples.**

40.3. La contratación de **propaganda electoral** debe realizarse en igualdad de condiciones.

40.4. De conformidad con el artículo 39 de esta ley, no se puede establecer precios superiores al promedio cobrado a privados por la publicidad comercial en los últimos dos años, en el mismo horario de difusión. Igual criterio rige para la propaganda contratada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

40.5. La información necesaria para la supervisión del cumplimiento de esta disposición es remitida por los medios de comunicación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales dos días calendario después de la convocatoria al proceso electoral correspondiente, para su publicación en su portal institucional y remisión a las organizaciones políticas.

40.6. Las empresas publicitarias reportan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales los contratos celebrados con las organizaciones políticas y responsables de campaña en un plazo máximo de siete (7) días de celebrado.

40.7. Las **organizaciones políticas** no pueden contratar ni aceptar la difusión de propaganda electoral por encima del tiempo que se le haya otorgado a la organización política a la que se le asignó el mayor tiempo de franja electoral.

40.8. Las organizaciones políticas o candidatos no pueden **aceptar** la difusión de propaganda electoral por encima del tiempo que se le haya otorgado a la organización política a la que se le asignó el mayor tiempo de franja electoral."

"Artículo 42. Conducta prohibida en la propaganda política

Las organizaciones políticas y los candidatos, en el marco de un proceso electoral, están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos, dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción u otros objetos de naturaleza económica, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral.

En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben respetar las normas constitucionales y legales.
- b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural.

Las organizaciones políticas reportan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales todo mitin a llevarse a cabo hasta siete (7) días antes de celebrarse, para su fiscalización respectiva."

Artículo 3.- Vigencia de la ley

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Reglamentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales dicta las normas reglamentarias y disposiciones necesarias para la aplicación de la presente ley.

Jorge Castro B.
Juan Sheput
HERESI
Juan Sheput
ING. JUAN SHEPUT MOORE
Congresista de la República
María Herrera A.
G. Violeta.
Pedro C. Olancha

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...12... de... ABRIL... del 2019...

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 41.99 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
...CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO...
.....
.....
.....



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el año 2003 se publicó la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Esta norma –junto a sus posteriores modificatorias– tiene como uno de sus principales objetivos, evitar el financiamiento ilícito de campañas electorales y regular las fuentes del financiamiento lícito, para que estas cumplan con condiciones que aminoren amenazas a la administración pública. Ello debido a que la regulación actual no ha evitado –ni reducido– los serios cuestionamientos que involucran a diversos políticos, dirigentes partidarios, funcionarios, empresarios y demás actores que se han visto inmersos en procesos penales o de otra índole, que agudizan la desconfianza y desidia de la ciudadanía frente a sus autoridades y frente a la clase política, en general.

LA CORRUPCIÓN Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES FINANCIADAS INDEBIDAMENTE

La operación Lava Jato es la investigación que inició en el 2013 y que destapó un esquema de corrupción masiva en Brasil y en diversos países de la región. A raíz de ello, en el Perú, el Ministerio Público investiga las concesiones que obtuvieron las constructoras Odebrecht, OAS, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvao.¹ Tres años más tarde, en el año 2016, ante la justicia estadounidense, Marcelo Odebrecht reconoció el pago de US\$29 millones en sobornos a funcionarios del gobierno peruano entre los años 2005 y 2014, el cual involucra los mandatos presidenciales de los ex presidentes Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala.²

No obstante, cabe señalar que estos sobornos no se inician con la construcción de obras vinculadas a las autoridades electas, sino que se remonta a las campañas electorales en su condición de candidatos, a través del financiamiento privado. Así, el exsuperintendente de la constructora brasileña, Jorge Barata, declaró que Odebrecht habría aportado 8,4 millones de dólares a las campañas políticas en el

¹ <https://larepublica.pe/politica/1007966-otras-cuatro-constructoras-brasilenas-investigadas-por-us-3579-millones-en-contratos>

² <https://rpp.pe/mundo/latinoamerica/que-es-la-operacion-lava-jato-6-claves-para-entender-este-caso-noticia-943263>
(Consultado el 22 de marzo de 2019)

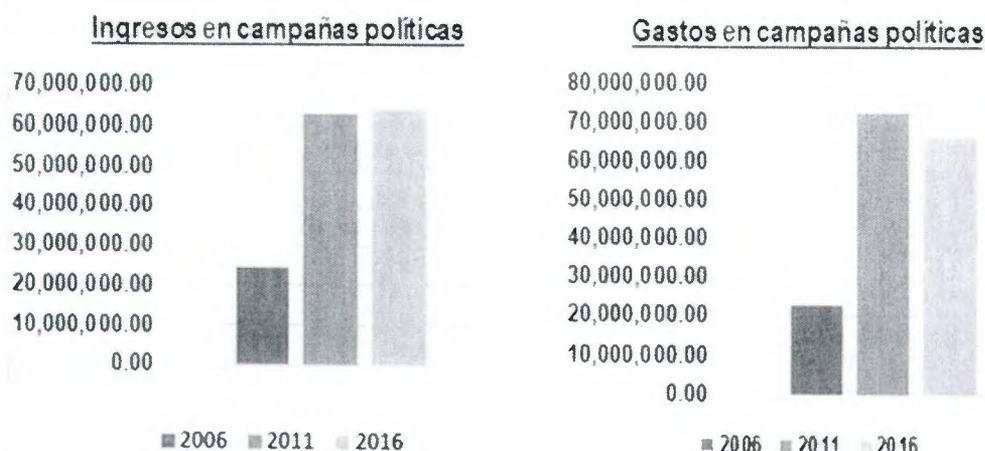
Perú de 2006 al 2014.³ A raíz de los acontecimientos, no cabe duda de que el financiamiento de campañas es, pues, un gran caldo de cultivo para la corrupción.

TEMAS ATENDIDOS EN LA PROPUESTA

Dados los presuntos actos de corrupción que estarían involucrando a diversas autoridades a nivel nacional, se llevó a cabo, el día 07 de diciembre de 2018, la mesa de trabajo "Organizaciones Políticas Transparentes" organizada por el despacho presidido por el congresista Juan Sheput. La mesa contó, como participantes, con los especialistas en materia electoral: Percy Medina Masías, José Tello Alfaro, César Arturo Revoredo Castañeda y Virgilio Isaac Hurtado Cruz. Así, a partir del contenido de la propuesta y las contribuciones de los participantes, se desarrolló la presente iniciativa, la cual incorpora diversas modificaciones a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, las que abordan, fundamentalmente, dos temas que merecen una atención especial y una urgente reforma. Estos son detallados a continuación:

1) FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Las campañas políticas representan contextos de gran movimiento económico para las organizaciones políticas. En efecto, si comparamos los datos en el tiempo, constatamos que los ingresos y gastos en campañas políticas han sufrido un aumento significativo en las dos últimas elecciones generales respecto a las Elecciones Generales 2006. Para advertir tal cambio, basta echarle un vistazo a los siguientes gráficos:



³ <https://larepublica.pe/politica/1204776-aportes-de-odebrecht-a-las-campanas>

Fuente: ONPE y Asociación Civil Transparencia⁴

De ello, se advierte fácilmente que las campañas políticas son actividades en las que las organizaciones y candidatos disponen grandes cantidades de dinero. Por ello, es trascendental que el Perú cuente con una regulación adecuada para evitar el ingreso de dinero indebido a las campañas y, en consecuencia, evitar con ello potenciales actos contra la administración pública.

A nivel jurídico, se tiene que el financiamiento de las organizaciones políticas es una cuestión regulada a nivel constitucional, pues está prevista en el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, recientemente modificada a través de la Ley N° 30905, Ley de Reforma Constitucional que regula el financiamiento de organizaciones políticas.⁵ Así, la Constitución vigente dispone que:

"Artículo 35.-

(...)

***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"** (Resaltado agregado).*

En cuanto al desarrollo legal, actualmente está vigente la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, la cual regula el financiamiento de las organizaciones políticas y dispone que estas pueden recibir aportes públicos y privados para que cumplan con las actividades establecidas en su Estatuto, a saber, financiar sus campañas electorales y otros gastos de funcionamiento. Sin embargo, como lo advertiremos a continuación, esta ley padece de ciertas deficiencias que pretenden ser modificadas a través de la presente propuesta legislativa.

⁴ <https://blogdetransparencia.org.pe/2018/02/13/rendicion-de-cuentas-en-las-elecciones-regionales-y-municipales-2014-una-alerta-para-las-proximas-elecciones/>

⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de enero de 2019.

A. Centralización de los reportes financieros

En la actualidad, el artículo 34 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas dispone 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”** (Resaltado agregado).*

De lo transcrito, se advierte que la normativa vigente perjudica la institucionalización y formalidad de las organizaciones políticas, pues se les disocian de sus respectivos candidatos y constituyen una “mesa de partes” para la recepción de un requerimiento fundamental, como lo es la presentación de los reportes financieros. Bajo esos parámetros, el financiamiento privado se convierte en una ventana de oportunidad para futuros actos de corrupción.

Si analizamos las Elecciones Municipales y Regionales 2018, en la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE de fecha 31 de diciembre de 2018, se declara como último día de presentación de rendición de cuentas el 21 de enero del 2019. No obstante, del total de 14901 candidatos obligados a presentar sus reportes financieros a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en dicha elección, el 28.7% no lo ha presentado, es decir, 4277 personas.⁶ Asimismo, si analizamos la información individual, se encuentra, incluso, que algunos candidatos reportan montos inverosímiles, como de cero (0) nuevos soles.⁷ Esta información resulta,

⁶ Fecha de revisión, el 06 de marzo de 2019. Encuéntrese aquí:
<https://www.web.onpe.gob.pe/claridadCiudadano2/privado>

⁷ <https://www.web.onpe.gob.pe/claridadCiudadano2/privado>

pues, de difícil corroboración, sobre todo, en un país multipartidista, con micro y múltiples campañas y con una dinámica de rendición de cuentas que linda con la informalidad.

Tomando en cuenta ello, se propone que la entrega de los aportes del financiamiento de campañas por parte de las organizaciones políticas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se efectúe de manera centralizada e institucionalizada, a través del tesorero nacional de la organización política.

B. Reportes financieros durante las campañas electorales

Las formas y plazos de rendición de cuentas sobre las aportaciones, ingresos y gastos efectuados durante las campañas electorales, reguladas en la Ley N° 28094 y en su Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, han sufrido una serie de modificaciones, las cuales son detalladas a continuación:

Año	Ley N° 28094 (Artículo 34°)	Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios
2003	Se publica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. No especifica respecto a informes financieros de ingresos y gastos de campañas electorales, no obstante, deja la facultad a la ONPE para <i>"requerir a los partidos y organizaciones políticas para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones (...)"</i>	
2005		Entra en vigencia el Reglamento. Aquí, únicamente regula a los gastos de campaña (no a los ingresos), y no establece ningún plazo para la presentación de los informes.

2005		La modificación diferencia dos tipos de informes: uno de los gastos y otro de las aportaciones al partido. El informe de los gastos se presentaba bimestralmente durante la campaña electoral, y el de gastos se presentaba luego de la proclamación de los resultados oficiales.
2009		Con esta modificación se agrega que los informes bimestrales presentados también incluirán las aportaciones recibidas durante la campaña electoral.
2015		A través de esta modificación, se le delega a la ONPE la función de establecer los períodos y los plazos para la presentación de la información de las aportaciones, ingresos y gastos efectuados durante la campaña.
2017	Las organizaciones políticas y los responsables de campaña presentan informes en un plazo no mayor de quince días hábiles desde la publicación que declara la conclusión del proceso electoral.	
2018		Tras la modificación de la Ley N° 28094, el reglamento establece que las organizaciones políticas están obligadas a presentar el informe de las aportaciones, ingresos y gastos efectuados durante la campaña, no obstante, esto se hará tras la conclusión del proceso electoral.

A partir del cuadro anterior, se entiende que la Ley N° 28094, desde su entrada en vigencia, no especificaba cómo se rendiría cuentas sobre el financiamiento y gastos de las campañas electorales. Dicha facultad recaía sobre la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la cual había dispuesto, mediante su reglamento, que las organizaciones políticas estarían obligadas a rendir cuentas durante la misma campaña electoral. Y, hasta el año 2017, las resoluciones gerenciales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales definían los cronogramas que indicaban las fechas de presentación de los informes financieros. Así, por ejemplo, para las Elecciones Generales 2016, se había dispuesto un total de cinco reportes entre enero y abril de 2016.

En noviembre de 2017, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30689, la cual modificó la Ley N° 28094. Así, actualmente, según el artículo 34°, inciso 6, de la Ley N° 28094, las organizaciones políticas y los responsables de campaña, presentan informes sobre las aportaciones, ingresos y gastos que se efectúen durante la campaña electoral. La norma sostiene lo siguiente:

“34. Infracciones

(...)

*34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, **en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución** que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda”. (Resaltado agregado).*

Según la norma, la rendición de cuentas se efectúa tras la conclusión del proceso electoral. Por tanto, candidatos que podrían haber sido financiados de manera indebida, pueden ser, por voto popular, elegidos autoridades. La reciente modificación a la ley anuló la facultad de la Oficina Nacional de Procesos Electorales para obtener información financiera durante las campañas electorales. Las organizaciones políticas y candidatos, a partir de esta modificación, solo

rendirían cuentas una vez concluido los comicios electorales. Se trata pues, de un retroceso para la transparencia electoral.

Así, si tomamos como ejemplo las Elecciones Regionales y Municipales, en el 2014, la Oficina Nacional de Procesos Electorales estableció cuatro reportes financieros entre marzo y octubre de dicho año. En este proceso, de las 413 organizaciones políticas que participaron, 230 presentaron sus informes económicos en alguna de las cuatro fechas establecidas. Es decir, el 56% de las organizaciones presentaron información que permitió cierto control sobre las finanzas partidarias.⁸

No obstante, tras la eliminación de dicha obligatoriedad, en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, previo a realizarse los comicios, únicamente ocho candidatos a nivel nacional presentaron su información financiera durante la campaña. De estos, cuatro candidatos postulaban a algún gobierno regional, tres a una alcaldía provincial y uno a una alcaldía distrital.⁹ Es decir, la población emitió un voto desinformado respecto a un tema de fundamental relevancia, como lo es el financiamiento de campañas electorales.

A partir de lo expuesto, se propone, por tanto, establecer la obligatoriedad que, durante la campaña electoral, las organizaciones políticas presenten informes de sus ingresos y gastos ejecutados hasta la fecha. Es decir, una rendición de cuentas oportuna. Esta se basará en la entrega, por parte de las organizaciones políticas de dos o tres informes, según corresponda. Uno de ellos presentado durante la primera vuelta electoral; las organizaciones políticas que participen en segunda vuelta presentarán un segundo informe, y todas, en general, presentarán un informe final, el cual está contemplado en la ley actual.

C. Transparencia financiera

El numeral 6 del artículo 34, de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, mantiene un vacío legal que está referido al derecho ciudadano a la información. Generalmente, la ciudadanía no conoce quiénes -y con qué montos- financian a las organizaciones políticas y candidatos. Dicha información debería ser de conocimiento público y debería encontrarse disponible para el libre acceso ciudadano. Se trata de información imprescindible para emitir un voto informado y consciente.

⁸ <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0108.pdf>

⁹ <https://peru21.pe/politica/elecciones-2018-candidatos-informan-ingresos-campana-nndc-430915>

En ese sentido, se propone que las organizaciones políticas estén obligadas a publicar la información comprendida en los informes financieros, en un máximo de cinco días calendarios siguientes de haber sido reportadas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Sin lugar a dudas, esta propuesta permitirá una rendición de cuentas oportuna frente al ente revisor y frente a la ciudadanía, en general.

D. Bancarización de aportes

Los aportes en efectivo permiten, en mayor medida, el ingreso de ilícito, de aportantes que permanecen en la sombra y, en ocasiones, enmarañados en redes de corruptela. Así, a fin de transparentar las finanzas dentro de las organizaciones políticas, surge la alternativa de la bancarización. Se trata, pues, de un registro, monitoreable y fiscalizable, sobre quién deposita el dinero y bajo qué montos. La imposibilidad de acceder a un registro de financiamiento confiable y verídico, perjudica, sobre todo, a la ciudadanía, la cual emite un voto que ignora a quiénes - y bajo qué intereses- financian a sus candidatos.

Actualmente, el artículo 30 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas dispone la obligatoriedad de bancarizar todo aporte en dinero, que supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria, cuyo monto, para el 2019 corresponde a S/.4200. A luz de expuesto, si bien es justificable disponer un tope, bajo el cual podría estar exento de bancarización, es de suma importancia disminuir el tope establecido. Se propone, pues, que todo aporte de dinero que supere la quinta parte de una Unidad Impositiva Tributaria, sea bancarizado.

Esta modificatoria permitirá una adecuada fiscalización de los aportes, los cuales muchas veces son verificados posterior a la asunción al cargo, y en ocasiones, a partir de información periodística. La fiscalización no solo se debe efectuar, sino que esta debe ser oportuna para evitar el dinero ilícito y los intereses particulares al Estado.

E. Regulación de créditos concertados

Actualmente, el artículo 30 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas dispone que estas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada mediante los créditos financieros que concierten; sin embargo, esta no regula límites a los mismos.

En la misma línea, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios dispone, en su artículo 55 y 56, que los créditos financieros que concierten las organizaciones políticas se realiza de acuerdo al artículo 30 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y que estos deben sustentarse en contratos que determine la identificación del prestamista, el monto, plazos y cronogramas de pago. Asimismo, en el caso de los créditos concertados con personas naturales no reconocidas por la SBS como entidades financieras, deben sustentarse en contratos con firmas legalizadas ante notario público.

Se propone, por tanto, regular esta figura, disponiendo que los créditos concertados no puedan superar las sesenta Unidades Impositivas Tributarias al año.

F. Regulación de actividades proselitistas

Actualmente, respecto a las actividades proselitistas, el artículo 30 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, dispone que las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante:

"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."

Se entiende, por tanto, que no existe mayor regulación de las actividades proselitistas, adicionalmente al tope de doscientas cincuenta Unidades Impositivas Tributarias por actividad. Así, podrían llevarse a cabo un número sin límite de actividades, dificultando la fiscalización. En ese sentido, se propone disminuir el monto máximo de recaudación de financiamiento a través de las actividades proselitistas en períodos electorales y no electorales, por parte tanto de los tesoreros nacionales como de los responsables de campaña, según corresponda.

Así, en lo que respecta al financiamiento privado recaudado por los tesoreros nacionales, la propuesta establece un máximo de las ochenta Unidades Impositivas Tributarias por actividad en períodos electorales y no electorales. Asimismo, en períodos electorales se establece un máximo de 240 Unidades Impositivas Tributarias por candidatura o lista durante todo el período. Por otra parte, en lo que

respecta al manejo del financiamiento de campañas electorales por los responsables de campaña, se propone el límite de noventa Unidades Impositivas Tributarias por período electoral.

Esta propuesta concilia, sobre todo, con el recientemente modificado artículo 35 de la Constitución Política, que dispone que las organizaciones políticas no pueden contratar, de manera privada, propaganda electoral en medios de comunicación radiales o televisivos. Esta disposición disminuye, de manera considerable, la necesidad de recaudación de financiamiento privado por parte de las organizaciones políticas.

2) SANCIONES EFECTIVAS A ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y A CANDIDATOS INFRACTORES

Las obligaciones establecidas a las organizaciones políticas respecto al financiamiento privado, se deben complementar, también, con la necesidad de hacer las sanciones vinculantes, en caso de infracción. Según información de la Asociación Civil Transparencia, previo a las últimas Elecciones Generales 2016, ocho partidos políticos tenían sanciones vigentes, ya sea con multas o pérdida de financiamiento público. Estas sanciones son detalladas a continuación:

Partido Político sancionado	Infraacción	Sanción y medio de verificación
Alianza para el Progreso (APP)	Exceso de aportaciones y gastos de campaña electoral -Elecciones Generales 2011	Multa ascendente a S/ 2'267,440.00 nuevos soles (Resolución N° 554-2014-JNE del 2 de julio de 2014)
Perú Posible (PP)	Exceso de aportaciones y gastos de campaña electoral -Elecciones Generales 2011	Multa ascendente a S/ 171,250.00 nuevos soles (R.J. N° 205-2011-J/ONPE del 26 octubre 2011)
Perú Posible (PP)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 068-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Perú Posible (PP)	No presentación de la información financiera anual 2011	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2013 (R.J. N° 167-2012-J/ONPE del 19 de setiembre de 2012)
Partido Humanista Peruano (PHP)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 066-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 067-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. N° 000230-2015-J/ONPE del 06 de agosto de 2015)
Restauración Nacional(RN)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 065-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Restauración Nacional(RN)	No presentación de la información financiera anual 2011	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2013 (R.J. N° 164-2012-J/ONPE del 14 de setiembre de 2012)
Restauración Nacional(RN)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. N° 000232-2015-J/ONPE del 06 de agosto de 2015)
Solidaridad Nacional (SN)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2012 (R.J. N° 064-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Solidaridad Nacional (SN)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2014	Pérdida del 40% del financiamiento público directo correspondiente al año 2016 (R.J. N° 000288-2015-J/ONPE del 30 de setiembre de 2015)
Partido Democrático Somos Perú (PDSP)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. N° 000231-2015-J/ONPE del 06 de agosto de 2015)
Unión por el Perú (UPP)	No presentación de la información financiera anual 2013	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. N° 039-2015 del 09 de febrero de 2015)
Unión por el Perú (UPP)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2014	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2016 (R.J. N° 000289-2015-J/ONPE del 30 de setiembre de 2015)

Se observa en el cuadro anterior, que Alianza por el Progreso, por ejemplo, tenía una multa pendiente, no obstante, participó en los comicios, obteniendo, incluso, representación parlamentaria. Asimismo, se evidencia, también, que otros partidos políticos como Solidaridad Nacional y el Partido Nacionalista fueron sancionados con la pérdida de financiamiento público directo, no obstante, como no cuentan con representación parlamentaria, dicha sanción no resultó efectiva. Se trata, pues, de sanciones ineficientes y que permiten la impunidad.

Actualmente, el artículo 36° de la Ley N° 28094 establece una serie de sanciones que se le impondrán a aquellas organizaciones políticas y candidatos que hayan incurrido en una o más infracciones que establece la ley. De acuerdo a la norma:

"36-A. Sanciones

El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

- a. Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).*

- b. Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte del aporte recibido.*

- c. Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo. (...)"*

Se entiende, por tanto, que las sanciones contra las organizaciones políticas son establecidas según el nivel de gravedad, ya sean leves, graves o muy graves. En los dos primeros niveles, la sanción corresponde a multas y únicamente en la

infracción grave, a la multa se le añade la pérdida de financiamiento público directo, que, finalmente, es también de carácter económico.

Un problema importante que se desprende de una mera sanción económica es que, según el artículo 29° de la Ley 28094, *"solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo"*. Así, aquellas organizaciones que hayan infringido la ley y que no obtengan representación en el Congreso no obtendrán sanción alguna. Y, aun si les correspondiera, estas no han impedido la comisión de dichas infracciones.

A) Propuesta sancionadora contra organizaciones políticas infractoras

La propuesta incorpora infracciones a las organizaciones políticas que cometen las acciones previstas a continuación:

- En caso de infracciones leves: Una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- En caso de infracciones graves: La pérdida del financiamiento público directo por dos (2) años, y una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias.
- En caso de infracciones muy graves: Una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), la pérdida del financiamiento público directo e indirecto por tres (3) años y la suspensión de inscripción de candidatos y listas durante los cuatro (4) años siguientes a la publicación de la resolución de la sanción correspondiente.

La propuesta, pues, pretende incorporar sanciones que no se limiten al pago de multas. Se propone, pues, en caso de infracciones graves, incorporar la pérdida del financiamiento público directo por dos años; y, en el caso de infracciones muy graves, incorporar la pérdida del financiamiento público directo e indirecto por tres años, así como también, la suspensión de inscribir candidatos y listas durante los cuatro años siguientes a la publicación de la resolución de la sanción correspondiente. Es decir, se propone la incorporación de sanciones más drásticas,

efectivas y de carácter político, que aminoren las potenciales infracciones a la ley en el ámbito de financiamiento electoral.

B) Propuesta sancionadora contra candidatos infractores a la ley

En esta misma línea, respecto a las sanciones que le son aplicadas a los candidatos, la Ley N° 28094, en su artículo 36-B, introducido en noviembre de 2017, contempla que:

“Los candidatos que no informen (...) de los gastos e ingresos efectuados durante la campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias. En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida (...) la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.”

No obstante, dicha disposición resulta insuficiente para disminuir los riesgos del financiamiento indebido en las campañas electorales, lo que, a su vez, podría traducirse en actos contra la administración pública. En ese sentido, se propone que sea sancionado con una multa no menor de diez ni mayor de treinta Unidades Impositivas Tributarias, todo candidato que, a través de su responsable de campaña, infrinja el artículo 42 respecto a la entrega de dádivas; contrate con un proveedor informal, infringiendo el artículo 32; no presente al menos un informe financiero correspondiente a la campaña electoral fuerza del plazo previsto en el Estatuto de su organización política, conforme a lo establecido en el artículo 30-A; supere los topes del financiamiento privado previstos en el artículo 30-A; bancarice montos mayores a la quinta parte de una Unidad Impositiva Tributaria, conforme al artículo 30-A; así como, el candidato que proporcione información falsa en sus informes financieros, respecto a la identidad de los aportantes o sobre algún monto aportado, conforme al artículo 30-A.

Asimismo, se propone que el candidato que no subsane las infracciones mencionadas en el párrafo anterior, sea retirado de contienda por el Jurado Nacional de Elecciones. Estas medidas resultan necesarias para aminorar los riesgos del financiamiento ilícito y al margen de la ley, que, tras la asunción al poder, se pueden traducir, finalmente, en actos de corrupción. Los efectos que el mal financiamiento trae consigo representan, pues, grandes pérdidas económicas, sociales y afectan directa y negativamente la calidad de vida de las personas y en especial de las más vulnerables.

LEGISLACIÓN COMPARADA

ARGENTINA

En Argentina, la publicidad del origen y del destino de los fondos y del patrimonio de los partidos políticos es un deber consagrado en el artículo 38° de la Constitución Nacional de dicho país. La ley que desarrolla este extremo constitucional es la Ley N° 26.215, Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.¹⁰

La regulación legal referida al informe de los fondos partidarios diferencia claramente dos períodos: el que se podría denominar "período regular" (es decir, fuera de temporada electoral) y el de los comicios electorales. Con respecto al primero, cabe mencionar que conforme al artículo 18 de la ley precitada, el partido debe nombrar un tesorero titular y uno suplente, cuyas obligaciones son, entre otras cosas, llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, así como de elevar la información requerida a los organismos de control conforme a ley (artículo 19).

El artículo 19 debe leerse de manera conjunta con el artículo 23 de la precitada Ley N° 26.215 y el artículo 50 de la Ley 25.600,¹¹ en los cuales se señala que los partidos políticos deben presentar, dentro de los sesenta (60) días de finalizado cada ejercicio contable, ante la justicia federal con competencia electoral del distrito correspondiente, el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio contable. Esta información además debe estar certificada por el presidente y tesorero del partido.

La responsabilidad prevista por el incumplimiento de este deber está señalada en el artículo 64 de la Ley 25.600, en los siguientes términos:

***Artículo 64.** El incumplimiento por parte de los partidos políticos de las obligaciones que surgen del Título II de la presente ley traerá aparejada automáticamente la suspensión del pago de cualquier aporte público (...).*

Ahora bien, durante las campañas electorales, el artículo 27 de la Ley N° 26.215 prevé que *"las agrupaciones políticas, que presenten candidaturas a cargos públicos electivos deben designar dos (2) responsables económico-financieros"*,

¹⁰ Publicada el 17 de enero de 2007.

¹¹ Publicada el 12 de junio de 2002.

quienes además serán solidariamente responsables con el tesorero por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas aplicables.

El control estatal del financiamiento de las campañas se lleva a cabo mediante la presentación de dos informes: el informe previo y el informe final. El primero de ellos, regulado en el artículo 54 de la Ley N° 26.215, debe detallar los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral, y se presenta diez días antes de la celebración de los comicios ante el juzgado federal con competencia electoral del distrito correspondiente.

Respecto al informe final, este debe ser presentado, conforme al artículo 58 de la misma norma, noventa días después de finalizada la elección por el tesorero y los responsables económico-financieros de la campaña ante la justicia federal con competencia electoral del distrito correspondiente. Este informe debe contener el detalle de los aportes públicos y privados recibidos, y de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral.

CHILE

Al igual que en Argentina, en Chile también se ha regulado de manera diferenciada la presentación del reporte de financiamiento de los partidos políticos. En efecto, la Ley N° 18.603, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos,¹² prevé las normas aplicables a la rendición de cuentas de los partidos políticos fuera del período de comicios electorales. Así, en su artículo 34 *ter* se establece lo siguiente:

*"Artículo 34 ter.- Para optar al aporte público que establece esta ley, todo partido político deberá nombrar un profesional en calidad de **Administrador General de los Fondos**, con domicilio en Chile, quien será colaborador directo de la Directiva Central, en el cumplimiento de las normas y procedimientos internos. **Será además responsable**, en conformidad a las disposiciones generales, **por el uso indebido de los fondos que el Estado entregue al partido**, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan afectar al personal a su cargo o a otras personas que hayan vulnerado la correcta utilización de dichos fondos. (...)*

Son obligaciones del Administrador General de los Fondos de un partido las siguientes:

¹² Publicada el 23 de marzo de 1987.

- a) *Llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino, la fecha de la operación y el nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación de respaldo deberá conservarse durante cinco años.*
- b) *Presentar a los organismos de control la información requerida por esta ley.*
- (...)
- d) *Efectuar todos los gastos con cargo a la cuenta única correspondiente del partido.*

Además, en periodo de campaña, el Administrador General de los Fondos de un partido podrá ser designado Administrador General Electoral y cumplir con las funciones descritas en el artículo 33 de la ley N°19.884, Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral".

Tal como se aprecia, fuera de la temporada electoral, los partidos políticos chilenos nombran a un Administrador General de los Fondos, quien no sólo es el responsable por el uso de los fondos provenientes del Estado, sino que además se encarga de llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos y de presentar esta información a los organismos de control correspondientes.

Ahora bien, en temporada de elecciones, el ordenamiento jurídico chileno ha previsto en la Ley N° 19.884, Ley Orgánica Constitucional sobre transparencia, límite y control del gasto electoral,¹³ reglas especiales aplicables a la presentación del reporte de financiamiento de campaña. Para advertir ello, nos remitimos a su artículo 36, cuyo texto dispone que:

***Artículo 36.-** Todo candidato a Presidente de la República, a senador o a diputado, deberá nombrar un administrador electoral que actuará como mandatario respecto de las funciones de control de los ingresos y gastos electorales que esta ley le asigna. Igual obligación pesará en el caso de candidatos a alcalde, consejero regional o a concejal. Si no se efectuare la designación, las funciones de administrador electoral recaerán en el propio candidato.*
(...)"

¹³ Publicada el 06 de agosto de 2017.

En esta disposición, se introduce la primera regla especial aplicable al reporte de financiamiento en época de comicios electorales, la cual está referida al deber de ciertos candidatos de nombrar un administrador electoral, que según el artículo 37 tendrá entre otras obligaciones, las siguientes:

"Artículo 37.- *Corresponderán especialmente al administrador electoral las siguientes obligaciones:*

a) *Llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.*

(...)

c) *Remitir al administrador general electoral del respectivo partido político la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de la elección correspondiente.*

(...)"

Así como los candidatos a la Presidencia de la República o al Congreso chileno tienen un administrador electoral, los partidos políticos también deben nombrar a un administrador general electoral, que de conformidad con el artículo 38, puede ser:

"Artículo 38.- *Cualquier militante del respectivo partido político en las elecciones de Presidente de la República, de senadores, de diputados y de alcaldes, consejeros regionales y concejales, podrá ejercer el cargo de administrador electoral general. El nombramiento de éste deberá efectuarse por el partido político ante el Subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral del Servicio Electoral de conformidad a lo establecido en el inciso cuarto del artículo 36, en forma previa a las declaraciones de candidaturas".*

Entre las principales funciones del administrador general electoral se encuentran las siguientes:

"Artículo 39.- *Corresponderán especialmente al administrador general electoral las siguientes obligaciones:*

a) *Llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, cualquiera sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.*

(...)

c) *Remitir al Subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral del Servicio Electoral, en la forma y plazo establecidos en la presente ley, la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, como asimismo las correspondientes a la totalidad de las candidaturas inscritas en representación del partido.*

(...)"

A partir de una lectura holística de las normas chilenas, se puede concluir que el modelo adoptado por este país en cuanto al reporte de ingresos y gastos durante la época electoral es de naturaleza centralizada, dado que, es el administrador general electoral del partido político el encargado de informar ante los órganos estatales de control la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de su organización, así como de la totalidad de las candidaturas inscritas en representación del partido.

Este administrador general electoral es quien a su vez recepciona la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de las candidaturas encargadas a los administradores electorales de los candidatos.

COLOMBIA

En el ordenamiento jurídico colombiano, la rendición pública de cuentas de los ingresos de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos está consagrada en el artículo 109° de su Constitución, en los siguientes términos:

"Artículo 109.

(...)

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

(...)"

Si bien el deber de los partidos políticos de rendir cuentas públicamente es un deber que constitucionalmente se constriñe a los ingresos, en el desarrollo legal de esta materia también se han estipulado normas relativas al informe de los gastos. Ello se puede advertir, por ejemplo, de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 130,¹⁴ en el que se dispone que:

"Artículo 18. Informes públicos. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

- a) Los ingresos y **egresos** anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;
- b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados; y
- c) Los ingresos obtenidos y los **gastos** realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

(...)"

Además, de lo transcrito también se evidencia que el deber de los partidos, movimientos y organizaciones de presentar informes públicos sobre sus ingresos y egresos no es privativo de las épocas de comicios electorales, sino que es un deber de cumplimiento anual.

A fin de entender un poco más el funcionamiento de la rendición de cuentas en el contexto electoral, es preciso remitirnos al artículo 25 de la Ley 1475.¹⁵ En esta norma se dispone que cuando los recursos "de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los

¹⁴ Publicada el 23 de marzo de 1994.

¹⁵ Publicada el 14 de julio de 2011

candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos".

Si bien los candidatos designan a sus gerentes de campaña, estos y los propios candidatos, están obligados a presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

Así como en Chile, en Colombia también se opta por un sistema centralizado en la presentación de informes durante los comicios electorales, pues según el artículo 25 mencionado *"los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación"*. Estos informes son a su vez elaborados *"con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos"*.

Ahora bien, la infracción de estos deberes deviene, de acuerdo al artículo 10¹⁶ de la ley precitada, en sanciones que pueden ser aplicables a los directivos del partido y a la organización política en sí misma. En el caso de los primeros, el artículo 11 de la Ley dispone que:

"Artículo 11. Régimen Disciplinario de los Directivos.

(...)

1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas.

2. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses.

¹⁶ **"Artículo 10. Faltas.** *Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:*

1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.
2. Desconocer en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.
3. Permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas.

(...)"

3. *Destitución del cargo directivo, y*
 4. *Expulsión del partido o movimiento.*
 5. *Aquellas otras que se establezcan en los estatutos.*
- (...)"

Mientras que las sanciones aplicables a los partidos y movimientos políticos están preestablecidas en el artículo 12 del siguiente modo:

"Artículo 12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos.

1. *Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10.*
 2. *Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo 10.*
- (...)"

Y finalmente, el artículo 25 ya citado de la Ley 1475 señala que las responsabilidades individuales asumidas por los candidatos y sus gerentes, respecto a la presentación de los informes de ingresos y gastos de las campañas, serán reglamentadas por el Consejo Nacional Electoral, órgano análogo al Jurado Nacional de Elecciones en nuestro país.

III. EFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa modifica los artículos 30, 30-A, 32, 34, 36, 36-A, 36-B, 40 y 42 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas no genera contradicción alguna con otras normas vigentes de la legislación nacional ni los principios fundamentales de la Constitución Política del Perú. Por el contrario, encuentra su fundamento en el artículo 35° de la Carta Magna.

"Artículo 35.-

(...)

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general".

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente Ley y su correspondiente implementación no irrogan gasto adicional al erario nacional, puesto que la Oficina Nacional de Procesos Electorales cuenta con presupuesto institucional anual aprobado por ley, el mismo que incluye recursos humanos, logísticos y financieros, permitiéndole desarrollar sus actividades, objeto de creación.

La aprobación de la norma legal que incorpora sanciones efectivas frente a infracciones a la Ley N° 38094, genera los siguientes beneficios:

- a) Financiamiento adecuado de las organizaciones políticas.
- b) Fortalecimiento e institucionalidad de las organizaciones políticas.
- c) Transparencia financiera de las organizaciones políticas.

V. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se circunscribe en la Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, que sostiene que el Estado "*asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas (...)*". Asimismo, esto coincide con el punto 2 de la Agenda Legislativa 2017-2018, que tiene como uno de los puntos de la agenda, el siguiente: "*2.- Leyes de reforma electoral y fortalecimiento de los partidos políticos (financiamiento, democracia interna).*"