Proyecto de Ley N°. 5296/2022-CR

CONGRESO REPÚBLICA

CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Area de Trámite y Digitalización de Documentos
08 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 17:50

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA SUSPENSIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO A ÓRGANIZACIONES POLÍTICAS

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.° 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo único. - Incorporación del artículo 29-A a la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas
Incorpórese el artículo 29-A de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme al siguiente texto:

Artículo 29-A.- Suspensión del financiamiento público directo

Se suspende el financiamiento público directo cuando una sentencia en primera instancia declare o reconozca:

a) La declaración de ilegalidad de un partido político conforme al artículo 14.
b) Que, dentro de una organización política, el presidente, secretario general, representante legal, o algún integrante de la última fórmula presidencial presentada para elecciones, sea sentenciado por el delito de organización criminal conforme al Código Penal y la Ley N.º 30077, Ley contra el crimen organizado.

En ambos casos la sentencia de primera instancia se pondrá en conocimiento a la Oficina Nacional de Procesos Electorales a fin que emita la resolución de suspensión del financiamiento público directo a la organización política. Dicha suspensión podrá ser levantada por la misma entidad previa verificación de la sentencia absolutoria en segunda instancia.

VOCERA

ROBERTO SANCHEZ P.

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO

1.1. Finalidad del financiamiento público directo

Para realizar cualquier modificación, incorporación o reforma al sistema de financiamiento público directo es importante comprender las razones que llevan a un Estado Constitucional a cubrir los gastos de las actividades de los partidos políticos. Una primera aproximación resulta de diferenciar los partidos políticos de cualquier otra asociación, bajo este entendido, para el Estado las asociaciones partidarias deben ser financiadas porque cumplen una función pública importante en la democracia[1]. Para postura el financiamiento público es una forma de garantizar la integración de los partidos políticos al sistema constitucional como parte de la estructura democrática de cada país.

Sánchez afirma que:

> *"[E]s a partir de [la] constitucionalización de los partidos políticos, que se considera que el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos es una garantía de que estas entidades cumplirán con las funciones que les son reconocidas en los textos constitucionales"*[2].

El status que tienen los partidos democráticos en la estructura Constitucional y democrática justifican el esfuerzo del Estado para su protección y promoción, pero no necesariamente su financiamiento. Desde un punto de vista menos orgánico, el financiamiento público de los partidos encuentra un mejor sustento en razones utilitarias y de beneficios democráticos.

Así, por ejemplo, los círculos de corrupción, y su interés por contar entre sus aliados a personas cercanas a altos puestos de decisión, ven en los partidos políticos con poco presupuesto un medio para alcanzar el poder y beneficiarse a través de la "devolución de favores"; entonces, financiar los gastos corrientes de un partido evitaría—hasta cierto punto—que los partidos políticos tengan la necesidad de recibir dinero externo que comprometa su vida política y principios éticos.

Otro supuesto a considerar, la gran diferencia de presupuesto entre un partido y los demás permite tener una ventaja considerable en la competencia democrática. El dinero podría ser uno de los factores que permite que un partido

---

[1] SAGASTEGUI CRUZ, Fredy (2006) "El financiamiento de los partidos políticos en el Perú". Foro Jurídico Num. 5. PUCP: Lima. P. 132

[2] SANCHEZ, José de Andrea (202) "Los partidos políticos. Su marco teórico-practico y las finanzas de la política". Instituto de ciencias jurídicas Num 110; México. pp. 250-251

crezca y se mantenga en el tiempo. Con un ingreso permanente, continuo y seguro, las organizaciones políticas pueden crear semilleros, expandirse a más regiones del país o realizar más actividades. Entonces, algunas organizaciones políticas que tienen respaldo y representación, pero poco presupuesto, no trascienden y quedan estancadas, haciendo que la participación política se convierta en una cuestión de privilegio más que un derecho.

El financiamiento público directo a organizaciones políticas promueve la participación política de todos los ciudadanos bajo criterios de igualdad, a través de este financiamiento se busca crear un espacio electoral en donde la capacidad de gasto de una agrupación política no sea determinante para la elección de esta, o, que la falta de presupuesto de un partido político sea un impedimento para continuar representando a un grupo social considerable.

Sánchez resume que entre los principales beneficios del financiamiento público directo está evitar que los partidos tengan una cambiante financiación privada, la necesidad de limitar la influencia del dinero y asegurar la igualdad de la competencia política, y procurar la igualdad de oportunidades entre formaciones políticas[3]. Todo lo anterior mencionado se condice con lo que nuestra Constitución Política señala sobre el financiamiento público a organizaciones políticas en su artículo 35° cuando menciona que *"[e]l financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad"*.

Aunque, *"[p]odría pensarse que el otorgamiento de un subsidio o subvención corresponde a un "derecho" de los partidos políticos; sin embargo, debemos recordar que las subvenciones, al otorgarse con fondos públicos, son otorgadas con una finalidad pública"*[4]. Los partidos políticos son financiados por el Estado para el cumplimiento de finalidades públicas, por lo que, de no cumplirse con dichas finalidades el financiamiento puede suspenderse o incluso retirarse[5].

1.2. La conducta antidemocrática y la organización criminal como criterio para suspender el financiamiento público directo

Las agrupaciones políticas son asociaciones conformadas por varias personas con similares ideales que se unen para llegar al poder a través de las reglas de la democracia. En ese sentido, las organizaciones políticas no pueden ir en contra de los principios democráticos o el ordenamiento constitucional, pues aceptan participar de las reglas de juego de la democracia. En puridad, el marco constitucional exige requerimientos mínimos a las organizaciones políticas para

---

[3] SÁNCHEZ, José de Andrea (202) "Los partidos políticos. Su marco teórico-practico y las finanzas de la política". Instituto de ciencias jurídicas Num 110; México. pp. 250-251

[4] ALVARADO ALDAVE, Carlo (2020). El financiamiento público directo en el interregno parlamentario. Revista Elecciones, 19(20), 171–197. p. 173
https://doi.org/10.53557/Elecciones.2020.v19n20.07

[5] *Ibidem*

que puedan existir dentro del estado democrático, este es que estas organizaciones deban ser plurales, abiertas y tolerantes.

Es importante frenar y expulsar a las organizaciones políticas que no se ajusten a los estándares democráticos con el fin de evitar un agudo agravio al sistema constitucional. En esa medida, el Estado tiene el deber de defender el orden democrático frente a aquellos grupos políticos que quieren abolirlo a través de prácticas antidemocráticas o ilegales o promover su abolición con discursos negacionistas o que fomentan la violencia. Para ello, es fundamental contar con herramientas de sanción y mitigación que eviten que los partidos políticos sirvan como medio para gestar un conflicto armado, graves vulneraciones a Derechos Humanos o graves delitos al interior del Estado.

Si bien las conductas antidemocráticas pueden ser sancionadas en el ámbito penal es importante que también exista un mecanismo que impida que las organizaciones políticas que tienen este tipo de conductas antidemocráticas ingresen a las altas esferas del poder o promuevan sus ideales nocivos dentro de su alcance partidario entre militantes, semilleros o simpatizantes. El artículo 14° de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas ha previsto la "declaratoria de ilegalidad por conducta antidemocrática" cuando las organizaciones políticas se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.
- Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que, para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera.
- Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.

La ley prevé que los efectos por la declaratoria de ilegalidad por conducta antidemocrática son la cancelación de su inscripción, el cierre de sus locales partidarios y la imposibilidad de su reinscripción. Ahora bien, aunque no se mencione, otro efecto de esta declaratoria de ilegalidad será la cancelación del financiamiento público directo, pues, un requisito fundamental para el otorgamiento de este es la inscripción. Sin embargo, como se detallará en el apartado 2.3. esta cancelación es contraria a los fines para los cuales se creó financiamiento político.

Otro punto que debe ser evitado por el Estado es que los partidos políticos tengan entre sus principales representantes a personas que pertenezcan a una organización criminal, o, peor aún, que, de plano, el propio partido configure como una organización criminal. Sin duda, los partidos no pueden servir como

medio para que personas puedan llegar al poder y conducir sus intereses delictivos dentro del Estado, ni mucho menos, que estos sirvan de "fachada" para que grupos con intereses ilegales se posicionen en el gobierno o en el legislativo.

Nuevamente, existen las herramientas penales que sancionan estas conductas, como la Ley N.º 30077, Ley Contra el Crimen Organizado, que establece las reglas y procedimientos relativos a la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos por organizaciones criminales. Pero hace falta desincentivar que los partidos tengan en sus representantes y altos directivos a personas allegadas a esta clase de grupos que están fuera de la ley.

Existen razones para la suspensión o cancelación del financiamiento de las organizaciones políticas. Como se ha mencionado en párrafos anteriores, el financiamiento público directo no es un derecho de las organizaciones políticas, es un dinero que se entrega en un sentido de contraprestación democrática para cumplir fines públicos. En caso las organizaciones políticas no cumplan con utilizar el financiamiento público para los fines para los cuales fueron creados será procedente una suspensión o cancelación.

Tanto la declaratoria de ilegalidad por conducta antidemocrática como la participación de personas en una organización criminal suponen en sí un alejamiento de los fines para los cuales fue creado el financiamiento público directo. Si se piensa en la formación de liderazgos, de futuros lideres políticos y altos funcionarios del Estado es evidente que su capacitación debe darse dentro de los valores constitucionales de respeto a las instituciones y a los derechos fundamentales así como a los valores democráticos de apertura, tolerancia y pluralidad. Si el Estado tiene el deber de impedir que las organizaciones políticas propaguen ideas contrarias al orden democrático y constitucional es evidente que con mayor razón no debe permitir que el propio Estado financie la propagación de dichas ideas.

Con el mismo razonamiento, si existe una persona que es parte de una organización criminal dentro de la cabeza de una organización política es altamente probable que vea al partido político como un canal para trasladar sus intereses ilegales a los estamentos de decisión política. Nuevamente, la finalidad del financiamiento público de consolidar y fortalecer partidos democráticos se ve mellada por personas que tienen fines de instrumentalizar a la organización política para la comisión de actos criminales. Entonces, es razonable suspender el financiamiento público directo al existir un motivo que perturba el cumplimiento de los fines de este.

Ahora, resulta pertinente recordar que el financiamiento público directo es entregado a la organización política en su conjunto, por lo que una persona o un grupo de personas involucradas en una organización criminal no pueden perjudicar a toda la organización política. Atendiendo a esa situación, razonablemente se propone a la par la posibilidad del término de la suspensión con la expulsión de la organización política a los miembros que fueron

sentenciados como participes de una organización criminal; con este acto el financiamiento público directo seguirá cumpliendo con su fin y, por ende, la suspensión de financiamiento ya no tendría sentido. Esto no aplicaría con la declaratoria de ilegalidad de los partidos, a diferencia del supuesto explicado en este párrafo, con la declaratoria de ilegalidad no se está cuestionando el actuar de una persona o grupo de personas dentro del partido, sino se cuestiona todo el partido en sí, por lo que la suspensión no podrá ser levantada hasta la decisión de revocatoria en segunda instancia.

1.3. La sentencia en primera instancia para suspender el financiamiento público directo

Con la suspensión del financiamiento público directo es necesario establecer el momento en el que esta se hace efectiva y cuando pierde sus efectos. Debe considerarse dos factores: la efectividad de la norma y la presunción de inocencia.

En los dos supuestos planteados para la suspensión no tiene sentido que esta sea efectiva cuando las sentencias queden firmes. En el caso de la declaratoria de ilegalidad de la organización política, no tiene sentido suspender el financiamiento con la sentencia firme, pues junto con la cancelación del partido se cancelará el financiamiento. De igual forma, para el supuesto relacionado a la organización criminal no tiene sentido suspender el financiamiento público cuando, por su naturaleza y complejidad, tienen una demora en la investigación, sentencia y en la decisión de las instancias de impugnación, de ahí, que no tenga sentido prolongar hasta la sentencia firme, en la medida que, para ese tiempo la persona involucrada o el partido en sí mismo habrá causado serios perjuicios al Estado por sus vinculaciones delictivas.

En ambos casos para que la suspensión del financiamiento público sea efectiva no puede esperarse la sentencia firme para cobrar eficacia. Sin embargo, tampoco puede irse al otro extremo y que la suspensión cobre eficacia desde la etapa de investigación o acusación, pues, puede afectar el principio de presunción de inocencia.

Un estándar para el balance entre la eficacia de una disposición y la no afectación al principio de presunción de inocencia es la condena en primera instancia. Esto es así, porque ya existe una resolución judicial que determina la culpabilidad de una persona sobre un delito, la cual ha pasado todos los filtros de la investigación, acusación y juicio. En este punto ya hay un un prospecto alto de probabilidad que establece que los hechos que se le imputan a una persona son ciertos, por lo que es el momento oportuno para poder establecer consecuencias fuera del ámbito penal sin que se afecté el principio de presunción de inocencia.

Así, como ejemplo, para la restricción de derechos políticos la propia constitución señala en su artículo 34-A que "[e]stán impedidas de postular a cargos de

elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso".

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de Ley tiene como objetivo incorporar el 29-A de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para establecer la suspensión del financiamiento público directo cuando una sentencia en primera instancia declare o reconozca:

a) La ilegalidad de un partido político conforme al artículo 14
b) Que, dentro de una organización política, el presidente, secretario general, representante legal, o algún miembro de la última fórmula presidencial presentada para elecciones, sea sentenciado por el delito de organización criminal conforme al Código Penal y la Ley N.º 30077, Ley contra el crimen organizado.

La incorporación también precisa el levantamiento de la suspensión del financiamiento:

- De manera general, el financiamiento público directo dejará de estar suspendido con la sentencia absolutoria en segunda instancia en cualquiera de los dos supuestos.
- De manera específica, el financiamiento se reanudará con la expulsión de la persona sentenciada involucradas en una organización criminal por parte de la organización política en caso del supuesto b).

De lo mencionado se tiene que la propuesta no modifica o deroga alguna norma vigente, por el contrario, complementa y otorga mayor sentido a las instituciones del sistema político–electoral que ya se encuentran vigentes.

TEXTO VIGENTE DE LA LEY 28094	TEXTO DE LA PROPUESTA
	Artículo 29-A.- Suspensión del financiamiento público directo Se suspende el financiamiento público directo cuando una sentencia en primera instancia declare o reconozca: c) La ilegalidad de un partido político conforme al artículo 14 d) Que, dentro de una organización política, el presidente, secretario general, representante legal, o algún miembro de la última fórmula

	presidencial presentada para elecciones, sea sentenciado por el delito de organización criminal conforme al Código Penal y la Ley N.° 30077, Ley contra el crimen organizado. En ambos casos la sentencia de primera instancia se pondrá en conocimiento a la Oficina Nacional de Procesos Electorales a fin que emita la resolución de suspensión del financiamiento público directo a la organización política. Dicha suspensión podrá ser levantada por la misma entidad previa verificación de la sentencia absolutoria en segunda instancia para los supuestos a) y b) o con la expulsión de la persona sentenciada de la organización política en el supuesto b).

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gastos adicionales para el Estado, ya que las disposiciones que se pretenden incorporar se integran a las competencias que tiene el Poder Judicial y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sin que estás requieran mayor personal, adquisiciones inmobiliarias o compra de materiales.

La presente iniciativa, lejos de significar un gasto, tiene un gran beneficio para el fortalecimiento del sistema político y la salud financiera del Estado, porque permitirá salvar dinero público de aquellos gastos que no son compatibles con los valores constitucionales y democráticos, preservando los fines para los que fue creado el financiamiento público.

A continuación, se grafica como la presente propuesta tendrá los siguientes efectos positivos sobre los actores involucrados:

Actores involucrados	**Efectos**		**Costo**
	Directos	**Indirectos**	
Organizaciones políticas	Condicionamiento de financiar sus gastos, promoviendo la cultura de la democracia y el cumplimiento de la ley	Organizaciones políticas con mayor compromiso democrático y ético	Ninguno adicional

Población	Organizaciones políticas dentro del marco constitucional	Mejor oferta política para elecciones	Ninguno
Entidades gubernamentales involucradas	Mayores facultades para controlar el financiamiento público directo	Mejor desarrollo de sus funciones	No irrogará gasto público porque no modifica el monto de financiamiento ya establecido

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa está conforme al Acuerdo Nacional, en las siguientes políticas:

- Política N.º 1 sobre fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, porque permite consolidar al sistema político con partidos sujetos al Estado de Derecho y el escrutinio público, otorgando un cabal cumplimiento a los fines que tiene el financiamiento público directo a organizaciones políticas.
- Política N.º 2 sobre democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos, en tanto se condicionará el actuar correcto en la vida democrática a las organizaciones políticas con el financiamiento público.