

- CONSTITUCIÓN...

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
 "Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



OFICIO N° 360 -2022 -PR

Lima, 18 de noviembre de 2022

Señor

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA

Presidente del Congreso de la República

Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para consolidar el financiamiento transparente de la actividad partidaria. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley modifica el artículo 32, de la Ley N° 28094, Ley de organizaciones políticas con el objeto de establecer la obligación para las entidades del sistema financiero la apertura de cuentas que soliciten las organizaciones políticas para los recursos que provienen del financiamiento privado; incluyendo en dicha obligación al Banco de la Nación, bajo responsabilidad de sus servidores y funcionarios y que la denegatoria constituye falta grave.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Sobre la naturaleza y principal función del Banco de la Nación (BN)

El artículo 4 del Estatuto del BN, aprobado por el Decreto Supremo N° 07-94-EF y sus modificatorias, determina lo siguiente:

"Artículo 4.- Es objeto del Banco administrar por delegación las subcuentas del Tesoro Público y proporcionar al Gobierno Central los servicios bancarios para la administración de los fondos públicos.

Asimismo, recauda tributos y efectúa pagos, sin que esto sea exclusivo, por encargo del Tesoro Público o cuando medien convenios con los órganos de la administración tributaria.

De igual forma, realiza operaciones y servicios para la inclusión financiera y con la finalidad de contribuir al desarrollo económico e inclusión social, con sujeción a lo señalado en la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) y el presente Estatuto."

Como se aprecia de la norma antes citada, se establece que el BN realiza una serie de funciones para la administración de subcuentas, recaudación de tributos del Tesoro Público, así como operaciones y servicios para la inclusión financiera; lo que evidencia que el funcionamiento del BN es parte del manejo de la tesorería del Estado para la provisión de servicios financieros para las entidades públicas y el gobierno central y la realización de operaciones y servicios financieros con recursos privados dentro del marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) que se encuentra

¹ Sobre la base del el Informe N° 0110-2022-EF/65.02.

directamente vinculado al rol subsidiario del Estado y reconocido en la Constitución Política del Perú en su artículo 60.

Sobre el particular, es de mencionar que la PNIF busca contribuir con el desarrollo económico descentralizado e inclusivo, con la participación de los sectores público y privado, y en el marco de la preservación de la estabilidad financiera, conforme fue aprobado por el Decreto Supremo N° 255-2019-EF, a fin de promover la inclusión financiera y que es entendida como el acceso y uso de servicios financieros de calidad para beneficiar a la población con un crecimiento económico y el bienestar general del país, además de contribuir a reducir la pobreza e igualar las oportunidades.

Sobre el rol subsidiario del Estado

De acuerdo con el artículo 60 de la Constitución Política del Perú se establece lo siguiente:

"Artículo 60.- Pluralismo Económico

El estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal."

Con relación a dicho artículo, es menester indicar que la intervención estatal se justifica bajo el rol subsidiario cuando se presenta una falla de mercado ante la inacción o acción errónea del sector privado; lo que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 1963-2006-PA/TC ha señalado:

"(...) la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisor y correctiva o reguladora, en el entendido que, si bien el ejercicio de la libertad de los individuos en el mercado debe ser garantizada plenamente, también es cierto que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva."

Asimismo, en el fundamento 35 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Exp. N° 0008-2003-AI/TC, señala:

"Si bien el principio de subsidiariedad, al que debe atenerse el accionar del Estado, y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas, constituyen, básicamente, límites al poder estatal, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello, sin duda, es consecuencia de que, así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva."

Este Colegiado, en tal sentido, conviene con Pedro de Vega cuando puntualiza que "el mercado no funcionó nunca sin los correctivos y los apoyos del Estado", y que, "ante la amenaza de conflictos sociales que el mercado no puede resolver ni soportar, y ante el riesgo permanente del caos interno, nada tiene de particular que se haga imprescindible recurrir al Estado como instrumento de regulación y control, por ser la única instancia capaz de crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la mínima "lealtad de las masas". (Neoliberalismo y Estado. Op. cit., pág. 34-35)."

En este sentido, la intervención estatal a través del BN que se rige bajo el rol subsidiario, es para atender las necesidades de la población que no cubre el sector privado en lo relacionado a servicios y productos financieros; esto es, que no debe intervenir para competir con las entidades del sistema financiero porque podría afectarse la libre competencia en la que deben desarrollarse los agentes económicos.

La función estatal es promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo económico del país y fijar las reglas de actuación de los agentes económicos que permita la libertad e iniciativa privada.

Sobre la modificación de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para consolidar el financiamiento transparente de la actividad partidaria

El artículo único de la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para consolidar el financiamiento transparente de la actividad partidaria, propone la siguiente modificación [resaltada en negrillas]:

Ley 28094	Autógrafa de Ley
Artículo 32.- Administración de los fondos del partido La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional, debiendo las entidades financieras atender dicha solicitud, conforme a la normativa correspondiente. Los fondos provenientes del financiamiento público son inembargables. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias. [...].	Artículo 32.- Administración de los fondos del partido La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional, debiendo las entidades financieras atender dicha solicitud, conforme a la normativa correspondiente. Asimismo, el Banco de la Nación tiene la obligación de abrir las cuentas que soliciten las organizaciones políticas para fondos partidarios provenientes del financiamiento privado, bajo responsabilidad de los servidores y funcionarios del Banco de la Nación, correspondientes. La denegatoria de esta obligación constituye falta grave. Los fondos provenientes del financiamiento público son inembargables. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias. [...].

Sobre el particular, es necesario indicar que la Autógrafa de Ley al obligar al BN a operar de manera similar a las entidades privadas del sistema financiero, está desconociendo la función subsidiaria que se realiza a través de este banco, debido a que dicha intervención solo debe realizarse ante la falta de atención del sector privado, caso contrario se estaría interviniendo el mercado financiero, en vez de atender las necesidades de las organizaciones políticas no cubiertas sin un criterio objetivo.

Por ello, en concordancia con el rol subsidiario del Estado, la participación del BN para abrir cuentas para las organizaciones políticas solo debe realizarse en los casos que las entidades del sistema financiero no realicen la apertura de cuentas como lo dispone la Ley N° 28094 en base a razones debidamente justificadas y de manera objetiva; lo que conllevaría a la atención por parte del BN en forma subsidiaria como lo establece el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

En este sentido, la Autógrafa de Ley obliga al BN de manera indebida a intervenir en el mercado financiero en igualdad de condiciones que para las entidades del sistema financiero, cuando solo debería hacerlo ante la falta de atención del sector privado, que bajo razones objetivas y justificadas no puede atender las solicitudes de apertura de cuentas bancarias para las organizaciones políticas.

En línea con lo antes mencionado, es desproporcionado el establecimiento de la Autógrafa de Ley de responsabilidades y sanciones únicamente para los funcionarios del BN, incluso con una calificación de falta grave, lo que conllevaría a establecer que el BN sería el único medio para bancarizar los aportes a las organizaciones políticas provenientes del financiamiento privado.

Considerando que las acciones del Estado deben estar vinculadas al fomento, estimulación, coordinación, complementación, integración o sustitución, en vía supletoria, complementaria de la libre iniciativa privada, la Autógrafa de Ley materia de análisis es incoherente con el rol subsidiario del Estado que debe respetar las libertades de los agentes económicos en el mercado y solo intervenir ante la falta de atención de las entidades del sistema financiero que no pueden realizar la apertura de cuentas bancarias para las organizaciones políticas en base a razones objetivas y debidamente justificadas.

En ese sentido, se aprecia que la Autógrafa de Ley desconoce el rol subsidiario del Estado y establece responsabilidades y sanciones a los funcionarios del BN que además de ser desproporcionadas, no promueve la provisión de servicios financieros que corresponde al sector privado.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **noviembre** de **2022**

Pase a la Comisión de **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES
POLÍTICAS, PARA CONSOLIDAR EL FINANCIAMIENTO
TRANSPARENTE DE LA ACTIVIDAD PARTIDARIA**

Artículo único. Modificación del artículo 32 de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas

Se modifica el artículo 32 de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas, el que queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 32.- Administración de los fondos del partido

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional, debiendo las entidades financieras atender dicha solicitud, conforme a la normativa correspondiente. Asimismo, el Banco de la Nación tiene la obligación de abrir las cuentas que soliciten las organizaciones políticas para fondos partidarios provenientes del financiamiento privado, bajo responsabilidad de los servidores y funcionarios del Banco de la Nación, correspondientes. La denegatoria de esta obligación constituye falta grave.

Los fondos provenientes del financiamiento público son inembargables. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias.
[...].”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación de la Ley

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Banco de la Nación en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados desde la entrada en vigor de





la presente ley, aprueban los procedimientos necesarios para la ejecución de la Ley, bajo responsabilidad de los funcionarios correspondientes.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiséis días del mes de octubre de dos mil veintidós.



JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República



MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA