



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

INFORME N.º 116-2022-GAP/JNE

A	:	Dr. Jorge Luís Salas Arenas Presidente del Jurado Nacional de Elecciones
Asunto	:	Opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N.º 3153-2022-CR, Ley que modifica los literales a) y b) del artículo 29 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para incluir prohibición de gastos por financiamiento público directo.
Referencia	:	a) Oficio N.º 0486-2022-2023-CCR/CR b) Proveído N.º 001197-2022-P/JNE
Fecha	:	Lima, 20 de noviembre de 2022

Tengo el honor de dirigirme a usted para saludarlo muy cordialmente y, a la vez, en atención al encargo conferido por su Despacho, informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el oficio de la referencia a), de fecha 30 de setiembre de 2022, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República solicitó al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones emitir opinión institucional respecto del Proyecto de Ley N.º 3153/2022-CR, Ley que modifica los literales a) y b) del artículo 29 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para incluir prohibición de gastos por financiamiento público directo¹.
- 1.2. Con el proveído de la referencia b), de fecha 2 de octubre de 2022, se deriva a este Gabinete de Asesores el citado proyecto de ley, por lo que se pone a consideración de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones el presente informe, que contiene un análisis del caso.

II. BASE NORMATIVA

- 2.1. Constitución Política del Perú de 1993.
- 2.2. Ley N.º 26859, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.
- 2.3. Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
- 2.4. Ley N.º Ley N.º 31046, Ley que modifica el Título VI “Del Financiamiento de los Partidos Políticos” de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

III. ANÁLISIS DEL ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

- 3.1. El proyecto de ley está comprendido por dos artículos, siendo el segundo, el referido a la modificación de los literales a y b del artículo 29 de la Ley N.º 28094, y tiene por objeto, incluir la prohibición de gastos por financiamiento público directo con la finalidad de incluir prohibiciones a la utilización de los fondos otorgados a

¹ Presentado el 23 de setiembre de 2022 por el congresista Wilson Soto Palacios, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular.

los partidos políticos y evitar el despilfarro de los recursos que provienen del presupuesto general de la República.

Sobre el financiamiento de partidos políticos

- 3.2. El artículo 35 de la Constitución Política establece que “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”².
- 3.3. Al respecto, la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política” (en adelante, CANRP), creada mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, señaló en su informe final que “Esta modificación constitucional añadía, además del reconocimiento del sistema mixto ya señalado, que la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos solo se establece mediante el financiamiento indirecto. En consecuencia, la legislación contemplada en la Ley de Organizaciones Políticas debe modificarse de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna. Para ello, se propone una nueva regulación que modifica ciertos aspectos vinculados al financiamiento público directo e indirecto, mayores controles al financiamiento privado y una nueva normativa de sanciones a los partidos político que no cumplan con lo previsto por la normativa vigente”³.
- 3.4. Por otra parte, de acuerdo a lo señalado en el artículo 28 de la LOP, los partidos políticos reciben financiamiento público y privado.
- 3.5. El financiamiento público directo, conforme al artículo 29 de la LOP, lo brinda el Estado a los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso, destinando el equivalente al 0.1% de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Parlamento. Estos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y se utilizarán durante el quinquenio posterior a la mencionada elección para: a) gastos de funcionamiento ordinario, así como en la adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, así como para la contratación de personal y servicios diversos (hasta el 50%) y b) actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas (no menos del 50%); lo cual es fiscalizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- 3.6. Cabe señalar que los artículos anteriormente citados, entre otros, fueron modificados por la Ley N.° 310464, Ley que modifica el Título VI “Del

² Cabe señalar que la norma constitucional citada fue modificada por el artículo único de la Ley N.° 30905², producto del Referéndum Nacional del año 2018, convocado mediante Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, cuyo resultado fue proclamado por el Jurado Nacional de Elecciones mediante Resolución N.° 002-2019-JNE

³ Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Pg. 226 y 227.

⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020.

Financiamiento de los Partidos Políticos” de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el objetivo principal de diseñar un marco legal del financiamiento de los partidos políticos que no solo se centre en los aspectos punitivos, sino también en la protección de las instituciones del sistema democrático.

3.7. Para tal efecto, conforme se precisó en el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 2513/2017-CR, 5284/2020-CR, 5371/2020-CR, 5793/2020-CR y 6050/2020-CR5, propuestas normativas que sustentan la Ley N.º 31046, se buscó garantizar los siguientes principios:

a. Que los partidos políticos sean financiados por aportes privados debidamente identificados, que no tengan antecedentes penales, con topes y en forma transparente a través del sistema financiero, con control de la ONPE.

b. Que no se permita el ingreso de dinero sucio en los partidos políticos ni en sus campañas. Para eso, el organismo supervisor debe acceder a ver los movimientos financieros y los partidos y otras entidades públicas y privadas estén obligados a presentar informes.

c. Que se identifiquen adecuadamente las irregularidades que se presenten y los partidos sean pasibles de sanciones ejemplares disuasivas, que eviten la reincidencia en ellas.

d. Que el Estado financie directamente a los partidos políticos para garantizar su funcionamiento ordinario y la formación política de sus cuadros, así como fomentar la investigación y ayudarlos en el planteamiento de sus estrategias de campaña.

e. Que el Estado le garantice a los partidos políticos el acceso gratuito a los medios de comunicación radiales y televisivos y a las redes sociales en forma proporcional a su representatividad, generando una fuente suficiente de información para el elector.

f. Que los organismos públicos involucrados en el financiamiento de los partidos políticos pongan al servicio de éstos herramientas digitales modernas, que permitan agilizar y desburocratizar las gestiones y la presentación de informes”.

3.8. Siendo así, la Ley N.º 31046 modificó el artículo 29 de la LOP, referido al financiamiento público directo, en cuanto a las reglas del uso de los fondos públicos. De esta manera, se eliminó el destino de recursos para el funcionamiento de los comités partidarios, permitiéndose su uso para la adquisición de otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, así como para la contratación de personal y servicios diversos.

3.9. A su vez, se estableció el porcentaje de no menos del 50% del financiamiento público para actividades de capacitación, investigación y su difusión, añadiéndose que sean bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres, y que las actividades pueden estar orientadas a los procesos electorales convocados e involucrar realización de encuestas, desarrollo de sistemas informáticos o herramientas digitales y procesamiento masivo de datos, a fin de “utilizar fondos públicos en actividades que fortalecerán a los partidos, pero a la vez les permitirán mejorar sus estrategias de campaña en un proceso electoral determinado” 6.

⁵ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 4 de septiembre de 2020. En: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/02513DC04MAY20200904.pdf

⁶ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 4 de septiembre de 2020. Pg. 35.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

3.10. Asimismo, modificó el artículo 32 de la LOP, respecto a la administración de los fondos del partido, agregándose que la Tesorería es responsable de la recepción y el gasto de los fondos partidarios y se incluyó la obligación de las organizaciones políticas de abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional, pudiendo acceder a ellas la ONPE, a fin de ejercer su función de supervisora.

Del contenido del Proyecto de Ley

3.11. El **artículo 2** de la propuesta legislativa plantea modificar los artículos 29 y 32 de la LOP, bajo los siguientes términos:

LEY N.º 28094	PROYECTO DE LEY N.º 3153-2022-CR
<p>Literal a.- Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como en la adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, así como para la contratación de personal y servicios diversos.</p>	<p>Literal a.- Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como en la adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, así como para la contratación de personal y servicios diversos. Queda prohibido el pago de honorarios a los profesionales, consultorías o contratación de servicios o adquisición de bienes a los afiliados, simpatizantes o cualquier persona que tenga vínculo directo o indirecto con el partido político, sus afiliados o simpatizantes; así como el pago de montos que exceden los precios del mercado. Cualquier gasto realizado contra lo estipulado, origina la devolución de lo íntegramente recibido por el partido político.</p>
<p>Literal b.- No menos del 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres. Estas actividades pueden estar orientadas a los procesos electorales convocados e involucrar realización de encuestas, desarrollo de sistemas informáticos o herramientas digitales y procesamiento masivo de datos.</p>	<p>Literal b.- Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliarios necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política. Queda prohibido el pago de honorarios a los profesionales, consultorías o contratación de servicios o adquisición de bienes a los afiliados, simpatizantes o cualquier persona que tenga vínculo directo o indirecto con el partido político, sus afiliados o simpatizantes; así como el pago de montos que exceden los precios del mercado. Cualquier gasto realizado contra lo estipulado, origina la devolución de lo íntegramente recibido por el partido.</p>

El **artículo 29 de la LOP** tal como se señaló precedentemente, el art. 29 de la LOP regula la forma en que puede ser utilizado el financiamiento público directo por los partidos políticos. Sobre el particular, la propuesta normativa plantea incluir la prohibición de contratación de bienes o servicios a los afiliados, simpatizantes, o incluso terceros con vínculo directo o indirecto con el partido político, sus afiliados o simpatizantes, así como la de realizar pagos superiores a los precios del mercado, tanto para gastos de funcionamiento ordinario, adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, la contratación de personal y servicios diversos, como para el presupuesto consignado para la formación, capacitación, investigación y difusión de estas. Disponiendo en caso de incumplimiento, la devolución íntegra del dinero recibido.

Antes de iniciar con el análisis respectivo de las modificaciones postuladas en el Proyecto de Ley N.º 3153 corresponde señalar que el texto del inciso *b* considerado en el proyecto sin “negritas” como vigente, no es tal, ya que fue modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 30689, publicada el 26 de setiembre de 2020. El texto vigente es el siguiente:

“Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliarios necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política”.

Al respecto, en atención a que la iniciativa legal postula la incorporación de prohibiciones en la contratación de las organizaciones políticas respecto del financiamiento público directo, prima facie, debe incorporarse el texto legal vigente al que se pretenden realizar las adiciones mencionadas; por lo que, **se recomienda citar el texto legal vigente**.

Sin perjuicio de ello, el proyecto de ley propone modificaciones respecto a los siguientes puntos:

- a) Prohibición de contratación con los afiliados, simpatizantes, o terceros con vínculo directo con el partido político, sus afiliados o simpatizantes en gastos de funcionamiento ordinario de la organización política, adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, la contratación de personal y servicios diversos, así como el pago superior a los precios del mercado.
- b) Prohibición de contratación con los afiliados, simpatizantes, o terceros con vínculo directo con el partido político, sus afiliados o simpatizantes en formación, capacitación, investigación y difusión de estas, así como el pago superior a los precios del mercado.

Sobre el particular, el Financiamiento Público se refiere a los recursos que los partidos políticos, movimientos regionales o departamentales o las alianzas electorales según corresponda, obtienen del Estado para financiar sus actividades cotidianas y las relacionadas a la formación, capacitación e investigación, así como las referidas a la difusión de sus propuestas, planteamientos y programas de gobierno durante época electoral y no electoral.

El financiamiento público directo se encuentra reglamentado en el artículo 6 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Respecto al destino del fondo otorgado a la organización política, el mencionado reglamento establece que no debe ser utilizado con fines de lucro, ni con fines distintos a los establecidos en la LOP, debiendo usarse bajo el principio de sostenibilidad.

Ahora bien, el reglamento establece qué se entiende por gastos de funcionamiento, así ha establecido que son gastos ordinarios:

- a) Gastos de Personal: referidos a sueldos, salarios, comisiones, seguridad y previsión social.
- b) Gastos por Servicios Diversos: gastos efectuados de carácter necesarios para atender actividades consustanciales al objeto del partido político y alianzas electorales.
- c) Gastos Operativos: gastos efectuados de carácter fijo (inmueble y mobiliario), y los propios de la gestión operativa del partido político y alianzas electorales.
- d) Gastos Financieros: gastos efectuados por el mantenimiento, préstamo y uso de recursos financieros en bancos y entidades financieras u otras comisiones.

Por su parte, en lo que respecta al gasto por actividades de formación, capacitación, investigación y difusión, el reglamento señala que este gasto comprende:

- a) Por honorarios de las/os expositoras/es o investigadoras/es.
- b) Por alquiler de local, mobiliario, equipos para las actividades.
- c) Por útiles de oficina, impresiones y material didáctico utilizados en la actividad.
- d) Por adquisición de material bibliográfico y/o hemerográfico.
- e) Por producción de materiales audiovisuales.
- f) Por difusión de las actividades de formación, capacitación e investigación.
- g) Y otros vinculados con las actividades de formación, capacitación e investigación.

En el mismo sentido, se aprecia que también fue reglado en la Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE que busca la optimización del uso del financiamiento público directo y establece un baremo de gastos que justifican actividades de capacitación.

Igualmente se aprecia que en el último párrafo del artículo 29 de la LOP se establece que es la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la que se encarga exclusivamente de la fiscalización del cumplimiento del financiamiento público. Asimismo, en los artículos 32 y 34 de la referida Ley se establece la administración y verificación y control del uso de los caudales otorgados a efecto de que se garantice su adecuada utilización.

Respecto a la fundamentación del proyecto de ley, en la exposición de motivos se señala que algunos partidos políticos que recibieron financiamiento público directo a la fecha perdieron la inscripción y no cumplieron con sus objetivos; sin embargo, este fundamento no guarda relación con la incorporación que se pretende, pues la no obtención del voto popular puede obedecer a diversos factores.

En relación a la redacción del proyecto de ley, si bien queda clara la prohibición de realizar pagos de honorarios, consultorías o contratación de servicios o adquisición de bienes a los afiliados, no ocurre lo mismo con el resto del texto legal, pues el texto no es claro, ya que no define a quiénes se considera “simpatizantes de una agrupación política” como tampoco los criterios objetivos con los que se puede determinar esta condición.

Del mismo modo, no establece qué debe entenderse por “cualquier persona que tenga vínculo directo o indirecto con el partido político”, menos aún brinda algún alcance sobre qué tipo de vínculo debe mantener una persona para ser vetada de contratar con un partido político. Dejando abierta la posibilidad a que cualquier persona quede prohibida de contratar con el grupo político.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

Determinar estos extremos es de suma relevancia, pues la operatividad de esta iniciativa depende de la claridad de la prohibición y de la identificación clara y precisa de los sujetos que estarían prohibidos de contratar con una organización política.

Respecto al extremo que postula la prohibición de realizar pagos por honorarios a los profesionales, consultorías o contratación de servicios o adquisición de bienes que exceden el valor del mercado, si bien resulta loable esta iniciativa y podría aparentar ser más objetiva; sin embargo, para su operatividad es necesario que se establezca con precisión cuál sería el precio de referencia y los criterios para determinar el mismo.

Finalmente, la propuesta legislativa carece de sustento técnico que la respalde, pues no se exponen fundamentos razonables ni técnicos que apoyen la pertinencia y utilidad de la modificación legislativa. Si bien resulta atendible reforzar las seguridades y el control sobre el destino del financiamiento público directo que reciben las organizaciones políticas; sin embargo, la medida propuesta carece de claridad, precisión y del sustento técnico respectivo. Por lo que la propuesta **deviene en inviable**.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1 El Gabinete de Asesores de la Presidencia, por los fundamentos expuestos en el presente informe, es de opinión que el Proyecto de Ley N° 3153/2022-CR **no resulta viable** en los extremos que modifica los literales a) y b) del artículo 29 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para incluir prohibición de gastos por financiamiento público directo.
- 4.2 El Gabinete de Asesores de la Presidencia sugiere que al postular la modificación del artículo 29 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas en el Proyecto de Ley N° 3153/2022-CR, considere el texto vigente para incluir la modificación propuesta.
- 4.3 Por lo indicado, se pone en su conocimiento el presente informe, para su consideración y la del Pleno del JNE.

Es todo cuanto tenemos que informar a usted.

Atentamente,

Firmado digitalmente
Rosa María López Triveño
Jefa del Gabinete de Asesores de la Presidencia (e)
Jurado Nacional de Elecciones

RMLT/ris