



Los Congresistas de la República que suscriben, **MARISA GLAVE REMY, ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN, RICHARD ARCE CÁCERES, MARIO CANZIO ÁLVAREZ, MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE, INDIRA HUILCA FLORES, EDGAR OCHOA PEZO, ORACIO PACORI MAMANI, TANIA PARIONA TARQUI y HORACIO ZEBALLOS PATRÓN**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y los artículos 74º y 75 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:



Ley de fortalecimiento de las organizaciones políticas y prevención de infiltración de dinero ilícito en dichas organizaciones

Ley que modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

ARTÍCULO 1. Modificación de los artículos 5, 7 y 8 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Modifíquese los artículos 5, 7 y 8 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas en los términos siguientes:

Artículo 5. Requisitos para la inscripción de partidos políticos

La solicitud de registro se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:

- a) El Acta de Fundación que contenga lo establecido en el artículo 6.
- b) **El Reglamento Electoral para todo proceso electoral interno.**
- c) Las actas de constitución de comités partidarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8°.
- d) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente ley.
- e) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.
- f) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.
- g) **La designación de un tesorero de la organización política, cuya atribuciones se establecerán en el Estatuto del partido u organización regional.**

Artículo 7. El Reglamento Electoral

El Reglamento Electoral contiene los procedimientos y reglas de competencia interna de elección de cargos directivos y candidatos de la organización política, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- a) Etapas del proceso electoral: convocatoria, inscripción de postulantes o listas, tachas, apelaciones a las tachas, impugnaciones, elaboración del material de sufragio, desarrollo de acto electoral, escrutinio, cómputo y proclamación de resultados.**
- b) Aplicación de cualquiera sistema electoral, que incluya el voto preferencial.**

La modificación del Reglamento Electoral de una organización política debe ser remitida en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles al JNE, a efectos de que se proceda a su inscripción en el ROP. En cualquier caso, la aprobación de la modificación del Reglamento Electoral no puede ser posterior a la convocatoria del proceso electoral interno.

Artículo 8. Actas de constitución de comités

En caso de los partidos nacionales, la solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5° debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en por lo menos la mitad de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos. En el caso de los organizaciones regionales, todas las provincias del departamento. En el caso del Callao, de todos los distritos.

Cada acta debe estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados en las provincias de menos de treinta mil (30,000) electores y cien (100) afiliados, en las provincias superior a este número, debidamente identificados. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) verifica la autenticidad de la firma y el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los afiliados que suscribieron cada acta.

En el caso de las organizaciones regionales la solicitud de inscripción debe estar acompañadas por Actas de Constitución de comités de todas las provincias del departamento, con un máximo de hasta 13 comités. Para el caso del Callao, las Actas de Constitución en todos los distritos.

Cada acta debe estar suscrita por lo menos por 50 afiliados debidamente identificados. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) verifica la autenticidad de la firma y el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los

miembros que suscribieron cada acta. El total de miembros del partido regional –y provincial en el caso del Callao- no debe ser menor al 0.1% de los electores de la circunscripción y cuando menos 500 miembros.

La inscripción se realiza ante el registro especial que conduce el Registro de Organizaciones Políticas, el que procede con arreglo a lo que establece el artículo 10 de esta Ley. En tales casos, contra lo resuelto en primera instancia, procede el recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, el que se formula dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se cuestiona.

Jurado Nacional de Elecciones establecerá en el Reglamento de la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas los mecanismos para garantizar una verificación rigurosa.

Las actas de constitución de los comités del partido deben expresar la adhesión al acta de fundación a la que se refiere el artículo 6°. La lista de afiliados se constituye en el único padrón electoral del partido político y la organización regional, del que deberán consignarse las altas y bajas, con conocimiento del ROP

Se aplicarán sanciones correspondientes a los secretarios de comités, que adulteren información, ya sea de las actas de fundación o militantes. La aplicación de estas sanciones estará a cargo del JNE.

ARTÍCULO 2. Modificación de los artículos 37, 38, 39 y 40 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Modifíquese los artículos 37, 38 y 39 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas en los términos siguientes:

Artículo 37. Franja electoral

Desde los sesenta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, las organizaciones políticas tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.

El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioelectrónico o electromagnético o a través de la compensación de su deuda tributaria. La compensación será realizada en función a las tarifas promedio por concepto de publicidad comercial.

El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

Para el caso de las elecciones regionales y la elección municipal de Lima Metropolitana, las organizaciones políticas, desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de las elecciones, tienen acceso gratuito a espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se ponen a disposición gratuitamente entre los partidos políticos nacionales, regionales o alianzas participantes en el proceso electoral.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales efectúa la distribución equitativa de tales espacios mediante sorteo con presencia de los personeros, observadores y representantes de los medios de comunicación, y regula la utilización de los mismos.

Artículo 38. Duración y frecuencia de la franja electoral

Para el caso de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, en cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con una duración de:

- a) Diez (10) minutos diarios entre los sesenta (60) y treinta y un (31) días anteriores al acto electoral.**
- b) Veinte (20) minutos diarios entre los treinta días (30) y quince (15) días anteriores al acto electoral.**
- c) Treinta (30) minutos diarios entre los catorce (14) y dos (2) días anteriores al acto electoral.**

La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos y alianzas electorales con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.

Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.

En caso que procediera a una segunda vuelta presidencial, en cada radio y televisora la franja electoral es difundida entre las veinte (20) y veintidós (22)

horas, con una duración de diez (10) minutos diarios, entre los quince (15) días y dos (2) días anteriores acto electoral.

Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Artículo 39.- Publicidad política contratada

Con excepción de la franja electoral, la contratación de publicidad política está prohibida.

Artículo 40. Límites a los gastos de campaña

El límite máximo de los gastos de campaña de las organizaciones políticas son cuatrocientos (400) Unidades Impositivas Tributarias.

ARTÍCULO 3. Incorporación del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos al Código Penal

Incorpórese los artículos 356-A y 356-B al Código Penal, en los términos siguientes:

Artículo 356-A.

Será castigado con pena privativa de la libertad de seis meses a cuatro años, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas con infracción de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que regula el financiamiento privado de las organizaciones políticas.

Será castigado con pena privativa de la libertad de cuatro a ocho años, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas con infracción de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que establece las fuentes de financiamiento prohibido.

Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de establecidos en los párrafos anteriores.

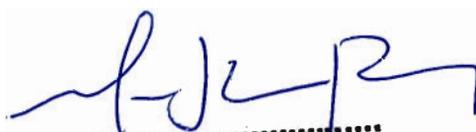
Las organizaciones políticas en los supuestos establecidos en los dos primeros párrafos del presente artículo serán castigadas con una pena de multa del triplo al

quíntuplo del valor de la donación recibida, siempre que concurren alguno de los supuestos establecidos en el artículo 3 de la Ley 30424, que regula la atribución de responsabilidad administrativa a las personas jurídicas.

Artículo 356 – B

Será castigado con pena privativa de la libertad de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas, al margen de lo establecido en la ley.

Lima, 5 de diciembre del 2017



MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República



Indira Nikla



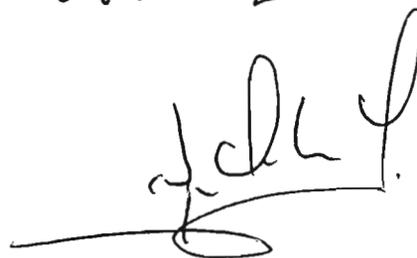
ORACIO PACORI



Nancy Zeballos



ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República
VOCERO



RICARDO ANCE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 26 de DICIEMBRE del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2270 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa recoge en parte el debate y las propuestas formuladas por el Informe Final del Grupo de Trabajo de Reforma Integral de la Ley de Partidos Políticos y Legislación Electoral presidido por el ex congresista Javier Diez Canseco en el periodo legislativo 2011-2012¹.

El presente proyecto de ley plantea reformas legislativas que buscan contribuir a:

1. Fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos privilegiando la organización como condición de la legalidad de los partidos.
2. Promover la equidad entre las organizaciones políticas reduciendo las asimetrías derivadas del acceso al poder económico.
3. Fortalecer la autonomía de las organizaciones políticas de los grupos de poder económicos.
4. Erradicar la infiltración del narcotráfico y otras actividades ilícitas en la política.

Para cumplir dicho objetivos, la presente iniciativa propone:

- a. Eliminar el requisito de firmas de adherentes para la constitución de organizaciones políticas.
- b. Incorporar la verificación de la existencia de un número mínimo de comités como requisito de legalidad de las organizaciones políticas
- c. Prohibir la contratación privada de publicidad política en los medios de comunicación.
- d. Limitar los gastos de campaña.
- e. Incorporar el delito de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas.

I. ELIMINACIÓN DE LAS FIRMAS DE ADHERENTES PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Diversos especialistas se han preguntado si la presentación de firmas de adherentes para lograr una inscripción es un requisito que realmente permite demostrar la existencia organizada de quien la solicita. La existencia de más de 20 partidos políticos con inscripción vigente en un sistema en el que solo 6 tienen representación en el Congreso parece indicar que no es así.

En plena transición a la democracia, con motivo de las elecciones de 1978, la ley electoral exigía a los partidos políticos presentar 40 mil firmas de adherentes. Era el principal requisito. En 1984, el número se incrementó a 100 mil. Sin embargo, con mejores aparatos y capacidad de organización y movilización, los partidos políticos de aquel entonces, sufrían para conseguir firmas. En 1995, la ley pasó a considerar un porcentaje del padrón, 5%, es decir alrededor de medio millón de firmas. Más tarde,

¹ La elaboración de dicho Informe contó con la valiosa asesoría técnica del doctor Fernando Tuesta Soldevilla.

en el 2003, la Ley de Partidos Políticos, redujo el porcentaje al 1%, pero sobre el universo, ya no del padrón, sino de los electores que fueron a votar en la última elección. En el 2009, se incrementó al 3%. Finalmente, en el 2015 la cifra llegó a 4%. Lo curioso es que, a diferencia de la década de los 80, el desplome del sistema partidista trajo consigo partidos personalistas de débil organización y baja cohesión, pero llegaron a presentar, en conjunto, más firmas que los anteriores, pese a que el requisito había aumentado considerablemente. Incluso, para las elecciones del 2000, el número total de firmas presentadas, superaba al número de electores del padrón².

El incremento del porcentaje no ha limitado el número organizaciones inscritas. Para las elecciones del 2006, se inscribieron 36 partidos políticos y para las del 2011, el número llegó a 24. En la actualidad, existen 22 organizaciones políticas con inscripción vigente

Este requisito ha resultado inútil para demostrar que un partido existe, de la misma manera que oneroso para el Estado, puesto que se gasta en personal, logística, administración, seguridad, equipos, programas, etc. Eliminarlo como requisito de inscripción es un paso certero.

En efecto, si bien muchas firmas que se presentan son válidas, no necesariamente son verdaderas, puesto que para que una sea considerada como tal, se requiere un examen grafológico, realizado por peritos criminalísticos. Es así que la ONPE valida una firma cuando la que es presentada, se parece a la que tiene el RENIEC, en sus respectivos registros. No valora su veracidad. Muchas de ellas pueden pasar como válidas, aun cuando pueden ser firmas falsas.

La eliminación de este requisito debe estar necesariamente acompañado del incremento y mejor supervisión de los comités partidarios, que sí demuestran que el partido existe, dotando asimismo a los organismos electorales de una eficaz capacidad sancionadora.

La ley debe privilegiar la organización, como condición de la legalidad de los partidos. Hoy es fácil advertir la presencia de cascarones partidarios, por lo que los partidos deben ir en la búsqueda de militantes y no de firmas. Lo primero afirma la organización, lo segundo la ignora³.

Los comités partidarios, a diferencia de las firmas de adherentes, demuestran la existencia de una organización. No obstante, es indispensable que se fortalezca la supervisión de la existencia de estos comités, pues es difícil pensar que para las

² Informe Final del Grupo de Trabajo de Reforma Integral de la Ley de Partidos Políticos y Legislación Electoral, periodo legislativo 2011-2012.

³ Idem

elecciones del 2006, como las del 2011, un número tan alto de partidos superaran este filtro exigente.

En tal medida, es necesario ajustar la norma para que la presentación de documentación falsa y/o adulterada sea sancionada, no solo con la negación de la inscripción, sino con la sanción de los promotores de la inscripción. Existen casos en que hacen aparecer como miembros de los comités partidarios a personas que por hacer un favor o por la compra de ese mismo favor, aparecen en los padrones. Lo que se debe obligar es que para que opere el período de tacha, se debe publicar en la página web del JNE el listado completo de los miembros del partido que solicita la inscripción⁴.

Hoy esto no sucede, por lo que muchos partidos políticos se inscriben y no están en capacidad de colocar siquiera candidatos a elecciones nacionales y menos a las subnacionales. Pero la acreditación de la inscripción los convierte en portadores de un bien preciado que se termina ofreciendo al mejor postor, que está en la búsqueda de un partido inscrito, para candidatear.

II. PROHIBICIÓN DE LA CONTRATACIÓN PRIVADA DE PUBLICIDAD POLÍTICA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La posesión de recursos económicos para montar grandes campañas publicitarias no es capaz de determinar por sí misma el éxito de los resultados electorales; sin embargo, es innegable que si es capaz de crear desigualdades y significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos⁵. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1990 el gasto de publicidad de Mario Vargas Llosa, superó por un factor de 56 a 1 las erogaciones incurridas por la campaña de Alberto Fujimori⁶.

En la campaña presidencial del 2016, de acuerdo con una investigación de Ojo Público, más del 50% del total de gastos de campaña se concentró en dos organizaciones políticas: Alianza por el Progreso (33,6%) y Fuerza Popular (21,6%)⁷.

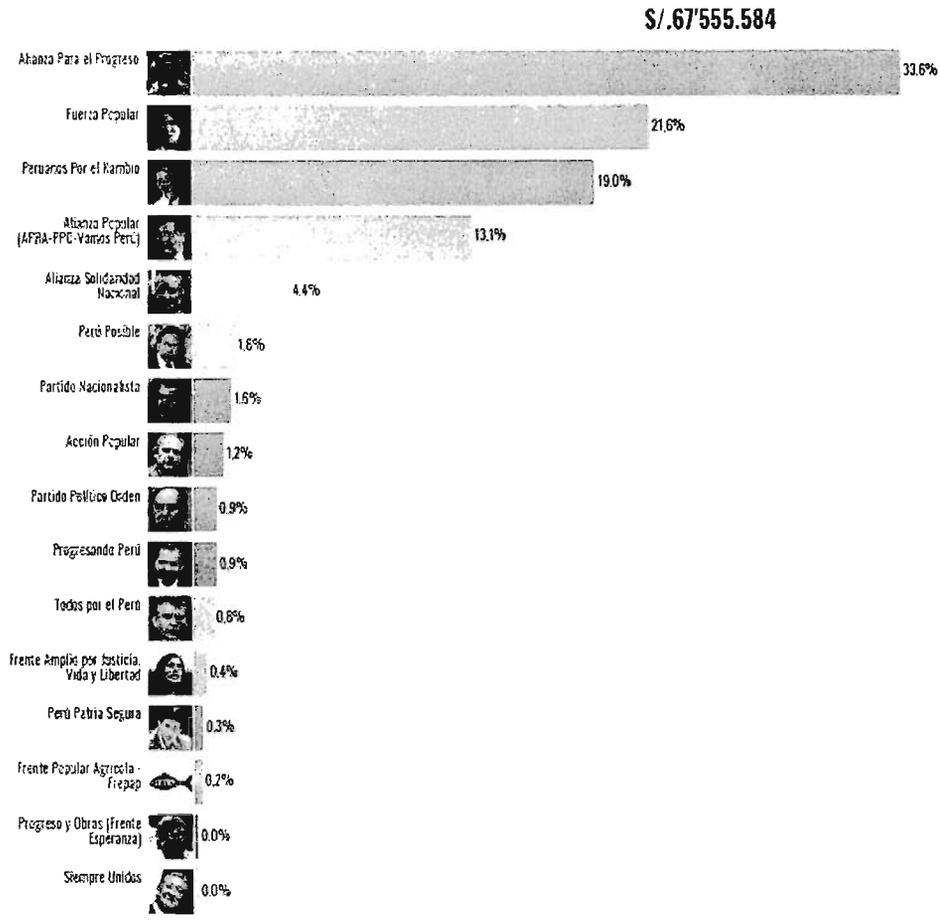
⁴ Informe Final del Grupo de Trabajo de Reforma Integral de la Ley de Partidos Políticos y Legislación Electoral, periodo legislativo 2011-2012.

⁵ GUTIÉRREZ PABLO y ZOVATTO DANIEL. Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Segunda Edición, México 2011; página 23.

⁶ Idem

⁷ Disponible en: <https://fondosdepapel.ojo-publico.com/campanas-presidenciales/>

GRAFICO N° 1



Elaborado por Ojo Público

El acceso inequitativo a financiamiento, la ausencia o la deficiente regulación de la propaganda electoral y la desigual distribución de la misma entre las organizaciones políticas impacta negativamente sobre la libertad de los electores, la autonomía de las organizaciones e incrementa la dependencia del sistema democrático representativo respecto al financiamiento privado.

En función de ello, en países como Chile, México, Brasil, España, Francia y Portugal, la ley reduce el tiempo de duración de las campañas electorales y prohíbe a las organizaciones políticas la contratación en forma privada de espacios de publicidad audiovisual para la transmisión de sus mensajes de campaña, otorgando la exclusividad de la distribución de espacios publicitarios a la Dirección Nacional Electoral.

La regulación de la propaganda electoral reduce las brechas de los gastos entre los distintos candidatos, amplía las posibilidades de competencia a los partidos más

10

pequeños o con menor capacidad de acceso al financiamiento, disminuye profundamente los costos de las campañas y promueve la transparencia y la equidad en las competencias electorales.

III. LÍMITE DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA

La mayor competencia y la centralización de la campaña en los medios, ha ocasionado que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. Es así que las campañas se volvieron más frecuentes y costosas y, por el contrario, la militancia y sus aportes económicos disminuyeron drásticamente.

El encarecimiento de la política hizo casi imposible que los partidos políticos se mantuvieran financiados de la forma tradicional. En la búsqueda de financiamiento muchas organizaciones se han hipotecado a los grupos económicos o han recibido dinero mal habido.

En tal medida, es indispensable implementar medidas que eliminen los incentivos que promueven estos escenarios, tales como: la incorporación de límites a los gastos de campaña en los procesos electorales.

IV. DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

En los últimos meses, hemos sido testigos de la forma en que empresas corruptas han financiado a diversas organizaciones políticas, la mayoría de representantes de estas organizaciones ha alegado que dicha conducta solo constituye una violación administrativa de las normas que regulan el financiamiento privado de las organizaciones políticas.

Dicho alegato se fundamenta en el hecho de que nuestro ordenamiento jurídico no ha tipificado como delito el financiamiento ilegal de las organizaciones políticas.

En tal medida, para subsanar dicha deficiencia normativa, la presente iniciativa plantea establecer como delito:

- a. La conducta del que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas con infracción de lo dispuesto en el artículo 30 y 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que regula el financiamiento privado de las organizaciones políticas.
- b. La conducta del que otorga donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas con infracción de lo dispuesto en el artículo 30 y 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que regula el financiamiento privado de las organizaciones políticas.

La propuesta de ley también plantea que las organizaciones políticas sean responsables por las acciones que realizan sus representantes.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa implicará la modificación de los artículos 5, 7, 8, 37, 38, 39 y 40 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Del mismo modo, la aprobación del presente proyecto de ley conllevaría la incorporación en el Código Penal de los artículos 356-A y 356-B.

VI. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El costo que implique la implementación de la presente norma es superior a los beneficios que acarree, dado que además de fortalecer el sistema democrático la implementación de esta iniciativa permitirá:

- Fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos privilegiando la organización como condición de la legalidad de los partidos.
- Promover la equidad entre las organizaciones políticas reduciendo las asimetrías derivadas del acceso al poder económico.
- Fortalecer la autonomía de las organizaciones políticas de los grupos de poder económicos.
- Erradicar la infiltración del narcotráfico y otras actividades ilícitas en la política.

VII. CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley concuerda con la Política 2 del Acuerdo Nacional: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos
Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos, que establece:

Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos. Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) 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; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el

respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.