

UNIVERSIDAD PERUANA DE LAS AMERICAS



ESCUELA DE DERECHO

TESIS

**ANÁLISIS DE LA LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL
E INCORPORA EL DELITO DE FINANCIAMIENTO
PROHIBIDO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR:

CESAR ALBERTO MIRANDA RAMOS

ASESORA:

Dra. ANGELICA CARBONELL PAREDES

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: DERECHO PENAL

LIMA - PERU

FEBRERO, 2020

**“NO OBTENER LO QUE UNO QUIERE, A VECES,
ES UN GOLPE DE SUERTE MARAVILLOSO”.**

Dalai Lama.

DEDICATORIA

“...A mis Padres, por haber formado en mí, una persona luchadora, perseverante. A mi abuela Adriana, sin ella como matriarca, no podría tener a la madre que tengo; es por ella por quien busco la superación constante.

A mis hermanos, por alegrar mi existencia y enseñarme que existe un verdadero amor, llamado FAMILIA”.

AGRADECIMIENTOS

A Dios Padre Amado, por sus enseñanzas, su amor incondicional y las oportunidades que nos brinda en la vida.

A mi tía Cristina, *mi segunda madre*, por su incansable amor y dedicación.

A mis primos y hermanos mayores, Ceci y Luciano, sin ellos no me hubiera podido trazar metas en mi largo camino personal y profesional.

Al Sr. Javier Mundaca Calderón de la Barca, “*mi Sensei*”, por la oportunidad de brindarme un nuevo camino en nuestro país.

RESUMEN

El pasado 27 de agosto, del año en curso, se publicó la Ley N° 30997, mediante la cual se modifica el Código Penal, y, se incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas. El objetivo principal de esta Ley es incorporar un nuevo capítulo denominado “Delitos contra la Participación Democrática”, el cual se compone por dos tipos penales: (i) el Delito de Financiamiento Prohibido de las Organizaciones Políticas y (ii) el Delito de Falseamiento de Información sobre Aportaciones, Ingresos y Gastos de Organizaciones Políticas. Así mismo, se regula cuáles son las fuentes de financiamiento legalmente prohibidas.

Adicionalmente a ello, se establece como agravante de la pena si el delito es cometido por el candidato, tesorero, responsable de campaña o administrador de hecho o derecho de los recursos de una organización política.

La incorporación del tipo penal al Código Penal es importante debido a que por primera vez (en nuestra historia), se sancionan a aquellas conductas ilegales relacionadas al financiamiento de las organizaciones políticas, lo cual significa un avance para recuperar la confianza de la ciudadanía.

Palabras Claves

Organizaciones políticas, financiamiento prohibido, participación democrática, responsabilidad, falseamiento de información, cumplimiento normativo, aportaciones, prevención, vigilancia, control.

ABSTRACT

On August 27, of the current year, Law No. 30997 was published, through which the Criminal Code is modified, and the Prohibited Financing Crime of Political Organizations is incorporated. The main objective of this Law is to incorporate a new chapter called “Crimes against Democratic Participation”, which is composed of two criminal types: (i) the Crime of Prohibited Financing of Political Organizations and (ii) the Crime of Counterfeiting Information on Contributions, Income and Expenses of Political Organizations. It also regulates what are the legally prohibited sources of financing.

Additionally, it is established as an aggravating penalty if the crime is committed by the candidate, treasurer, campaign manager or administrator of fact or right of the resources of a political organization.

The incorporation of the criminal type into the Criminal Code is important because for the first time (in our history), those illegal behaviors related to the financing of political organizations are sanctioned, which means an advance to regain citizenship confidence.

Keywords:

Political organizations, prohibited financing, democratic participation, responsibility, falsification of information, regulatory compliance, contributions, prevention, surveillance, control.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
RESUMEN.....	v
ABSTRACT.....	vi
TABLA DE CONTENIDO	vii
LISTA DE TABLAS.....	x
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO I: PROBLEMA DE LA INVESTIGACION	16
1.1. Descripción de la realidad problemática	17
1.1.1. En Perú	17
1.1.2. En el mundo:	23
1.1.3. España	23
1.1.4. Francia.....	24
1.1.5. En América:.....	25
1.1.6. México.....	25
1.2 Planteamiento del problema	26
1.2.1. Problema general.....	26
1.2.2. Problemas específicos.	26
1.3 Objetivos de la investigación.	26
1.3.1. Objetivo general.	26
1.3.2. Objetivos específicos.....	27
1.4 Justificación e importancia de la investigación	27
1.4.1. Justificación legal	27
1.4.2. Justificación teórica.....	28
1.4.3. Justificación Social.....	29
1.4.4. Importancia.....	30
1.5 Limitaciones	30
1.6 Hipótesis.....	32
1.6.1. Hipótesis general.	32
1.6.2 Hipótesis específicas.	32
CAPITULO II: MARCO TEORICO	33
2.1 Antecedentes	34
2.1.1. Tesis internacional.....	34
2.1.2. Tesis nacional	35

2.2 Bases teóricas	37
Título I: Los Partidos Políticos en el Perú.....	37
1. Marco histórico de los partidos políticos en el Perú.....	37
2. Marco histórico legislativo de los partidos políticos en el Perú	40
3. Teorías de los Partidos Políticos.....	54
3.1. Teorías del funcionamiento dentro de los partidos políticos	55
3.2. Teorías de la democracia y el poder político.....	60
4. Antecedentes de Ley de Organizaciones Políticas en el Perú	66
4.1. En la Constitución Política del Perú.....	66
4.2. La ley de partidos políticos	66
4.2.1. Etimología de las palabras: Partido Político.....	68
4.2.2. Definiciones de partidos políticos en la doctrina.....	69
5. Derecho Comparado.....	69
5.1. España	69
5.2. México.....	70
Título II: Lavado de Activos en el Perú	70
1. Marco histórico del delito de lavado de activos	70
2. Marco histórico legislativo del delito de lavado de activos en el Perú.....	72
3. Teorías del delito de lavado de activos en la doctrina.....	75
4. Lavado de activos y operaciones sospechosas	76
5. Etimología de las palabras Lavado de Activos.....	78
6. Definición de lavado de activos, según autores.....	79
7. Derecho Comparado.....	80
Título III: El financiamiento ilegal de las organizaciones políticas	81
1. Marco histórico del financiamiento ilegal de los partidos políticos	81
2. La relación “teórica” entre dinero y las organizaciones políticas	83
2.1 El financiamiento público	89
2.2 El financiamiento público en América Latina.....	90
2.3 El financiamiento privado	95
2.4 El financiamiento privado en América Latina.....	95
3. El financiamiento de la política en el Perú.....	101
3.1 Síntesis histórica del financiamiento partidario	101
3.2 Marco legal contemporáneo del financiamiento de la política en el Perú.....	102
4. Reformas electorales y el financiamiento de la política	104
CAPITULO III: METODOLOGIA	108
1. Paradigma: cualitativo.....	109

2. Método: Científico jurídico – fáctica - trialista: documental, axiológico, comparativo.....	110
3. Alcance: exploratorio – descriptivo.....	110
4. Tipo: jurídica aplicada, activa o dinámica.....	111
5. Unidad de análisis o de investigación	111
6. Mapeo.....	111
7. Investigación: No interactiva- Análisis de conceptos – Fenomenológica.....	111
8. Técnicas e instrumento.....	112
8.1. Técnicas:.....	112
8.2. Instrumento:.....	113
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	114
4.1. Conclusiones	115
4.2. Sugerencias.....	116
REFERENCIAS	119

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1 | p. 87

Líneas de investigación sobre financiamiento de los partidos políticos.

Tabla 2.2 | p. 90

Año de introducción del financiamiento público de las organizaciones políticas y periodo de financiamiento en América Latina.

Tabla 2.3 | p. 91

Criterios para la distribución del financiamiento público directo en América Latina.

Tabla 2.4 | p. 92

Calculo de la asignación del financiamiento público directo en América Latina.

Tabla 2.5 | p. 93

Criterios para el uso del financiamiento público directo en América Latina.

Tabla 2.6 | p. 94

Criterios para acceso libre o subsidiado a medios de comunicación en América Latina.

Tabla 2.7 | p. 94

Otras formas de financiamiento público indirecto en América Latina.

Tabla 2.8 | p. 96

Prohibiciones de donaciones corporativas en América Latina.

Tabla 2.9 | p. 97

Prohibiciones de donaciones de sindicatos a partidos políticos y candidatos en América Latina.

Tabla 2.10 | p. 98

Prohibiciones de donaciones anónimas en América Latina.

Tabla 2.11 | p. 99

Límites a contribuciones individuales (en campaña no electoral) para una organización política en América Latina.

Tabla 2.12 | p. 99

Límites a contribuciones individuales (en campaña electoral) para una organización política en América Latina.

Tabla 2.13 | p. 100

Límites a contribuciones individuales para un candidato en América Latina.

INTRODUCCIÓN

Actualmente la corrupción, viene siendo considerada como uno de los aliados para el delito de *lavado de activos*, además de ser uno de los grandes problemas que ataca a muchas naciones, sobre todo en este lado del hemisferio; y, principalmente en países como el nuestro. Gran atención pública, en nuestro país, viene causando los casos de corrupción que generan mayor relevancia en el ámbito político y nacional, como lo es el caso “*Odebrechet*”. Solo el año pasado (2018), se realizaron una gran cantidad de detenciones de autoridades públicas por presuntos actos de corrupción, que se realizaron durante su gestión o fuera de ella; asimismo, varios miembros de organizaciones políticas involucrados en este delito, también fueron detenidos, tenemos los casos de: Ollanta Humala, Nadine Heredia, Keiko Fujimori, Alejandro Toledo (detenido actualmente en USA), entre otros quienes se encuentran actualmente con procesos por lavado de activos ante la posibilidad de haber solicitado y recibido dinero de origen ilícito de la mencionada transnacional.

Si bien es cierto, los casos provenientes de organizaciones políticas no han podido ser relacionados de forma directa con delitos de corrupción; estas medidas adoptadas se han sustentado en la muy posible configuración del delito de *lavado de activos* que proviene, justamente, de actos de corrupción.

En nuestro país, se vienen observando diversos casos de corrupción y lavado de activos que son operados por organizaciones criminales; como, por ejemplo, los casos de los alcaldes de los distritos de: La Victoria, San Bartolo, San Juan de Lurigancho, Santa Rosa y Villa María del Triunfo; quienes, a su vez, fueron detenidos por pertenecer a presuntas organizaciones criminales.

Diseñar y formular ciertas acciones que sean eficientes para reducir o erradicar estos dos graves delitos, no es una tarea fácil, sin embargo, es un compromiso de toda la comunidad internacional. Las acciones que han sido tomadas y ejecutadas por el Estado Peruano, han sido limitadas al no haber considerado elementos importantes tangenciales e instrumentales para la ocurrencia de estos fenómenos sociales, como lo son las organizaciones criminales; cabe señalar, que la característica principal de la estructura de estos delitos, al estar en el interior del sector público es un eje que facilita la comisión continuada, pero además coordinada de estos actos corruptos, por lo cual les facilita perpetuar actividades ilícitas dentro del sector público con ayuda de un sinnúmero de operarios no identificados y reemplazables.

El 27 de agosto, del año en curso, fue publicada la Ley N° 30997 “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas”, que a su vez incorporó al Código Penal peruano el artículo 359-A referido al financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Esta norma se ha publicado luego de que en el seno del Congreso de la Republica, se presentaran diversas iniciativas legislativas al respecto (proyectos de ley), de tal forma que la última respondió a una iniciativa del Poder Ejecutivo (P.L. N° 4189/2018-PE) la cual fue objeto, en su momento, de una cuestión de confianza.

Recientemente, hemos podido observar que la defensa de algunos de los imputados en el caso de presunto lavado de activos en el financiamiento ilícito del partido Fuerza Popular, han solicitado al Poder Judicial que se les aplique este nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas en reemplazo del de lavado de activos. Esta petición se basaría principalmente en el argumento de que debería aplicarse lo que se denomina la “la retroactividad benigna en materia penal”, puesto que este nuevo delito sería el más beneficioso para ellos. Esta petición y argumento son definitivamente incorrectos desde el

punto de vista del Derecho, por las siguientes razones: (i) la primera, el nuevo delito del Art. 359ºA, protege un bien jurídico (interés tutelado por el Derecho Penal) completamente distinto que el que protege el lavado de activos. El delito de financiamiento ilícito, protege el correcto funcionamiento del sistema democrático de organizaciones políticas, mientras que el lavado de activos protege, en términos generales, el orden económico, la competencia leal y la administración de justicia. Esto quiere decir, la existencia y razón de ser de ambos delitos es diferente, no protegen ni pretenden proteger lo mismo; (ii) la segunda, como derivación de lo anterior, las conductas prohibidas en ambos delitos son completamente distintas. En el nuevo delito de financiamiento prohibido, solo se exige probar que un miembro de la organización prohibida acepte, solicite, entregue o reciba un aporte o donativo prohibido por ley en beneficio de la organización política. Y, por su parte, el delito de lavado de activos es más complejo, pues requiere determinar que se realizaron actos de conversión, transferencia u ocultamiento de bienes que tienen origen criminal.

Para el caso concreto del financiamiento del partido Fuerza Popular, así como otras organizaciones políticas que recibieron aportes para campaña de la empresa Odebrecht y otras empresas vinculadas al caso Lava Jato, la imputación penal es por presuntamente haber realizado actos de conversión y transferencia de bienes que tuvieron un origen ilícito y/o delictivo al provenir de la caja 2, en el caso de Odebrecht. Es decir, los hechos que son materia de imputación no solo se circunscriben directamente a la violación de normas electorales sobre financiamiento de organización política, sino que, además, se hace referencia a actos que buscarían dotar de apariencia de legalidad (aportantes falsos y pitufo, por citar algunas modalidades) a unos bienes que presuntamente tenían origen criminal.

Si tomamos en cuenta lo señalado anteriormente, no corresponde aplicar el nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, puesto que en el caso Lava Jato, estamos hablando de hechos mucho más complejos y más graves. Si se investigara solo por el nuevo delito de financiamiento prohibido no se estaría viendo el marco completo de los sucesos imputados. El intentar inaplicar el delito de lavado de activos para estas investigaciones sería como intentar investigar solo mediante el delito de coacciones (con una pena de hasta 2 años de cárcel) a lo que en realidad podría ser una violación sexual o un secuestro (con una pena de hasta 30 años de cárcel). Esto sería evidentemente rechazable desde el punto de vista político-criminal, pues habría una ausencia de punibilidad. En materia penal, la retroactividad benigna, sí se aplica, por ejemplo, cuando el delito por el cual alguien es investigado o ha sido condenado es posteriormente derogado o cuando la pena de ese mismo delito es luego reducida por el legislador, dado que, queda claro que, ha existido un cambio de valoración de la conducta, la cual se considera como ya no penalmente relevante o como menos gravosa. Ninguna de las dos cosas sucede, por ejemplo, en los casos actualmente analizados, a raíz del caso Lava Jato.

Por tal motivo, este trabajo de investigación, pretende analizar y aportar objetivamente; revisando detalladamente la nueva Ley Nro. 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, pero además profundizando en qué medida la incorporación de los artículos: 359°A, 359°B y 359°C, al Código Penal, es suficiente para evitar la comisión de acciones delictivas en materia de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas en el Perú.

Para ello, esta investigación se encuentra estructurada en 04 (cuatro) capítulos:

El capítulo I, está referido a la investigación jurídica constitucional y su diseño de investigación, en el cual se describe la realidad problemática y muestra el planteamiento

del problema, los objetivos y la justificación de la investigación, las hipótesis, sus variables e indicadores.

En el capítulo II, corresponde a la fundamentación teórica, se presentan los antecedentes de la investigación, las bases teóricas y por supuesto, los conceptos utilizados en la investigación.

El capítulo III está dirigido a su fundamentación metodológica, donde principalmente se plantea el alcance, el paradigma de la investigación, el tipo, el diseño de la investigación, la metodología para el procesamiento de la propia investigación, y el análisis de la información obtenida; así como también las técnicas e instrumentos.

En el capítulo IV, estableceremos las conclusiones después de haber revisado, todo lo anteriormente indicado, y, concluiremos con las respectivas sugerencias con miras a proponer posibles alternativas de mejoras.

En este sentido, el presente trabajo aporta un significativo análisis para mejorar las reformas necesarias a fin de consolidar el estado social y democrático de Derecho en el Perú.

CAPITULO I: PROBLEMA DE LA INVESTIGACION

1.1. Descripción de la realidad problemática

1.1.1. En Perú

En nuestro contexto actual, uno de los aspectos más complicados, *pero a la misma vez*, muy importante en un sistema democrático electoral, es sin duda, establecer límites a las fuentes de financiamiento con las cuales operan las organizaciones políticas. Por ello, en la búsqueda de una acertada y además *correcta* organización del sistema electoral, uno de los principales temas de debate se ha centrado en el financiamiento de dichos partidos políticos; principalmente se ha discutido mucho acerca de cuál es el bien penalmente protegido en el delito de financiamiento ilegal; y, además, cuáles deberían de ser sus respectivas limitaciones.

Es así que, el pasado 27 de agosto (*del año en curso*), fue publicado en el diario oficial El Peruano, la Ley 30997 “*Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas*”, modificación que había sido aprobada, *en el Congreso*, desde el año pasado (para ser más exactos, *desde el 05 de diciembre del 2018*). Antes de la indicada modificación, el Título XVII del Código Penal “Delitos Contra la Voluntad Popular”, tenía un único capítulo, el cual señalaba: “Delitos Contra el Derecho de Sufragio”. Es entonces que, a través esta nueva ley, se ha logrado incorporar un segundo capítulo, denominado: “*Delitos Contra la Participación Democrática*”, en el cual, se han incluido los artículos 359-A, referente al financiamiento prohibido de las organizaciones políticas; el artículo 359-B, refiere al falseamiento de la información sobre las aportaciones, ingresos y gastos de las organizaciones políticas; y el artículo 359-C, señala las fuentes de financiamiento legalmente prohibidas. En resumen, esta nueva ley sanciona dos tipos de conducta: i) el financiamiento prohibido de las organizaciones políticas, es decir, *dar y recibir*

dinero de fuentes prohibidas para el funcionamiento de la propia organización política, y, ii) la punición de las falsedades, al momento de realizar la declaración de las fuentes del dinero.

Por lo anteriormente indicado, cabe la posibilidad, que podríamos estar ante una forma de “*protección adelantada*” frente a los delitos contra la administración pública; es decir, que se ha buscado filtrar los posibles delitos desde la carrera política, sin siquiera esperar a que la corrupción se consuma dentro de la misma administración. Considero que la incorporación de una ley, como la señalada inicialmente, era necesaria en el contexto peruano; sin embargo, el planteamiento de la misma, nos ha creado mayores desaciertos que aciertos, propiamente dichos.

Con relación a mi primera afirmación, considero que, en la actualidad, las organizaciones políticas *no* están correctamente reguladas. Si bien, en nuestro país se cuenta con la Ley de Organizaciones Políticas (Ley Nro. 28094 del año 2003), esta solamente aplica sanciones administrativas, como por ejemplo la cancelación de inscripción de una organización política, o la declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática. Lo ciertamente crítico, es que, en nuestra realidad, sobre todo, después de los escándalos que vinculan a la transnacional Odebrecht con organizaciones políticas peruanas, era necesario que se tipifique este delito. Por ende, las intenciones que muestra esta ley, definitivamente son *positivas y fundamentales*, en el sentido que busca llenar el *vacío* legal que los fiscales estaban tratando de “llenar”, utilizando la figura delictiva del lavado de activos. En el artículo 359-C, se establecen, de forma más desarrollada, con respecto, a la actual Ley de Organizaciones Políticas, las fuentes de financiamiento legalmente prohibidas, incluyendo el dinero que provenga de las personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penal o

administrativamente en nuestro país o fuera del mismo. De esta forma, la nueva ley tiene el objetivo de sentar un estándar más claro acerca de lo que está *prohibido* y lo que está permitido para las Organizaciones Políticas.

Pese a la necesidad, que nuestra sociedad tiene, de esta ley y a las intenciones que pretende transmitir, considero que su planteamiento *no* es el más adecuado.

El primer problema (*que distingo*), es que se ha cifrado el delito solamente en aquellas fuentes prohibidas, dejando de lado a otro tipo de prohibiciones que están previstas en la legislación electoral; con esto, la ley *solamente* va a sancionar cuando el financiamiento se produzca por parte de las entidades del Estado, por parte de personas jurídicas que están condenadas, o por parte de personas naturales que están condenadas o tienen prisión preventiva. Esto se muestra como un inconveniente dado que la Ley de Partidos Políticos también ha establecido ciertas prohibiciones respecto al financiamiento de partidos políticos en las campañas electorales. Dicho esto, la modificación hecha en el código Penal no reuniría las condiciones mínimas para cumplir con lo que ordena la Constitución; es decir, no es una norma que permita sancionar todas las formas de financiamiento ilegal, sino las que esta considere fuentes prohibidas, que como se ha visto, son muy limitadas.

Si bien, la incorporación del delito indicado, muestra ciertas ventajas al permitir, que ahora, se sancione: (i) al candidato, (ii) al administrador de hecho o (iii) al administrador de derecho de la organización política; la ley no ha previsto una obligación a las organizaciones políticas de ser sujetos obligados a la prevención del delito de lavado de activos. Este es, *en definitiva*, un vacío legislativo que la ley aun no logra llenar, porque dichas instituciones, al ser receptoras y fuentes de donaciones durante sus respectivas campañas, son entidades que deberían ser sujeto de mayor

supervisión, fiscalización y control; como también tener un programa de oficial de prevención de delitos, como son: lavado de activos, de corrupción pública y privada, y, de definitivamente, reportar toda operación sospechosa a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

Analizando un segundo problema, es importante tener en cuenta que este nuevo delito contiene una estrecha relación de especie-genero con respecto al delito de lavado de activos, siendo este último el género. Sin embargo, el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas atenúa la pena. De acuerdo al delito de lavado de activos en el D.L. 1106, la pena general es de 8 a 15 años, mientras que para el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas es de 2 a 5 años, juntamente con la inhabilitación de la propia organización; y 4 a 6 años si este delito es cometido por el propio candidato, tesorero, responsable de campaña o el administrador de hecho o de derecho de los recursos de la organización.

En tal sentido, estando frente a una nueva investigación fiscal sobre el financiamiento ilegal de las organizaciones políticas, la acusación fiscal estará basada en el principio de especialización aplicable en el Derecho Penal; debido a que, se deberá direccionar cualquier imputación al nuevo delito pidiendo una pena menor cuando en ambos delitos, uno de los bienes jurídicos, que se pretende proteger, es el bien jurídico que pertenece al delito previo del financiamiento ilegal. Con esto último, definitivamente, no se encuentra una justificación objetiva necesaria para poder diferenciar la menor cuantía para los delitos de las organizaciones políticas, es por ello, que se estaría violando el principio de igualdad (art. 2º, inciso 2, Constitución Política del Perú). Además, cuando este nuevo delito, también muestra peligro a los bienes jurídicos de la propia administración y de seguridad pública; esto no quiere decir, que el primero

sea mucho más grave que el delito de lavado de activos, sino que una diferencia en la cuantía de la pena, tendría que estar motivada en una condición menos grave, lo cual no se aprecia en este caso.

Por su parte, el primer párrafo del art. 103° de la Constitución Peruana señala que, “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas”. Para este caso en particular, la diferencia podría estar basada solamente en la calidad de organización política frente a la de persona u organización en el caso del delito de lavado de activos (art. 194° Código Penal).

Del mismo modo, teniendo en cuenta la cuantía de la pena, mi preocupación se centra en el futuro del sistema penal y de los casos que, actualmente se encuentran en investigación y procesados penalmente por el delito de lavado de activos, pero que pueden subsumirse en este nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Y es que, en concordancia con a la continuación del art. 103° de nuestra Constitución Política, “la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga solo por otra ley”. Por lo tanto, debo señalar lo indicado en el principio de retroactividad pro reo, es decir que, los imputados pueden solicitar la aplicación del nuevo delito para acceder a una pena menos lesiva.

Trasladando esta preocupación a la práctica, podríamos suponer que los abogados de los múltiples investigados y/o condenados por dicho delito, buscarán reorientar sus condenas hacia la atenuante modificatoria, con el simple objetivo de reducir sus penas

o los tiempos de prescripción de las penas, en el caso de aquellos que aún no han sido denunciados formalmente, lo cual propiciaría una crisis penal y, por ende, política.

Es en este sentido que, resalto la imperiosa necesidad de la tipificación de delitos en torno a las malas prácticas de las organizaciones políticas, ya que los vacíos, señalados anteriormente, en esta nueva incorporación al Código Penal, advierten graves consecuencias para nuestro sistema judicial, sobre todo para la lucha anticorrupción.

En mi consideración, se debe realizar una revisión más minuciosa de los principios que se encuentran en juego con la redacción de este nuevo tipo penal, además de las consecuencias fácticas de su aplicación; esto sería de mucha utilidad para la materialización de una reforma imperante. Por otro lado, se debió haber considerado la necesidad de incorporar el financiamiento ilícito de las organizaciones políticas como agravante al tipo penal de lavado de activos (art. 194° Código Penal), de esta manera, no se dejarían de proteger todos los bienes jurídicos en juego, sino que este serviría para establecer la conexión entre ambos supuestos, y no poner en riesgo el futuro de nuestro sistema penal.

Lima 2019: Financiamiento ilegal de partidos – “RPP Noticias”

La reciente reforma constitucional, aprobada en nuestro país, en octubre pasado mediante referéndum, ha sumado a nuestra carta magna la figura del financiamiento ilegal de las organizaciones políticas que, según reza el nuevo texto, “genera la sanción administrativa, civil y penal respectivo”. Está pendiente ahora el desarrollo de la norma, con la tipificación del delito en el código penal y el señalamiento de la pena a aplicarse. Sin embargo, los nuevos dispositivos al respecto solo podrán castigar actos posteriores a su promulgación. Sin embargo, el Ministerio Público en el Perú se encuentra investigando a casi todos los líderes políticos que habrían recibido aportes

no declarados por el delito de lavado de activos, previsto en el Decreto Legislativo 1106, que conlleva la conversión o transferencia de “dinero, bienes, efectos o ganancias” cuyo origen ilícito conocía o debía presumir el imputado, “con la finalidad de evitar la identificación de su origen, su incautación o decomiso”.

<https://rpp.pe/columnistas/aldoalejandrovazquezrios/financiamiento-ilegal-de-partidos-noticia-1180830>

1.1.2. En el mundo:

1.1.3. España

Una de las medidas más significativas de la reforma del Código Penal español (CP), operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, ha sido la introducción, por primera vez, en su historia legislativa de un delito de financiación ilegal de partidos políticos. Con ello se colmó una laguna legal que venía siendo denunciada por la doctrina penal española pues este tipo de conductas, especialmente vinculadas a la corrupción, no podían ser abarcadas por los delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos (Delitos contra la Administración Pública, arts. 404 y ss.) al no ser los cargos de un partido político (pensemos en el presidente, el secretario general, el tesorero etc.) funcionarios públicos a efectos penales conforme al art. 24 CP.1 Al mismo tiempo, el ordenamiento español se alinea con los países de su entorno que ya venían consagrando este tipo de infracción criminal. El detonante de su tipificación responde a la alarma social provocada por los casos de corrupción producidos en España en los últimos años, especialmente por los casos Gürte y Bárcenas en los que se ha visto implicado el Partido Popular (PP), promotor de la misma.

<http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-26.pdf>

1.1.4. Francia

La campaña electoral de la derecha francesa se agudiza cada vez más y más, día tras día. Cuando aún se analizaba con escasas esperanzas, la contraofensiva lanzada, hace algún tiempo atrás, por su debilitado candidato, François Fillon, la justicia propinó otro golpe en la línea de flotación de Los Republicanos. Un magistrado decidió que Nicolas Sarkozy, expresidente del país y del partido, se sienta en el banquillo de los acusados por un delito de financiación ilegal de su campaña en el año 2012.

Al mandatario le acompañarán en el juicio, como acusados, otras 13 personas, la mayoría altos cargos de su partido, Los Republicanos, denominado entonces Unión para un Movimiento Popular (UMP). La justicia da así un paso clave en el llamado caso Bygmalion, el nombre de la empresa de eventos que gestionó muchos actos de aquella campaña, que terminaron con el triunfo de François Hollande. La sociedad había sido creada por personas cercanas a François Copé, entonces presidente del partido, también investigado. Para ocultar el excesivo gasto, entre Bygmalion y la UMP se tuvieron que cruzar facturas falsas por un total de 18 millones de euros (aproximadamente). Entre los juzgados e imputados estarán además el tesorero de la campaña y diputado Philippe Briand, y el director de la misma, Guillaume Lambert, así como responsables de Bygmalion y su filial Event, organizadora de mítines.

https://elpais.com/internacional/2017/02/07/actualidad/1486461119_749890.html

1.1.5. En América:

1.1.6. México

Detectar el dinero ilegal que ingresa a las campañas electorales, es una tarea muy compleja en cualquier parte del mundo. Lo es más en un país como México, en el que el sistema de justicia carece de las capacidades de investigación necesarias y de la voluntad política para hacerlo. Existen tres mecanismos ilegales de fondeo de campañas: (i) desvío de recursos públicos, (ii) contribuciones ilegales de particulares, y, (iii) financiamiento del crimen organizado. Como una inversión cualquiera, quien arriesga su dinero lo hace por la expectativa de un rendimiento futuro. El gobernante o servidor público lo hace para apoyar al candidato de su partido (en ocasiones de otros partidos) para garantizar “inmunidad” o para construir redes de apoyo político que le ayuden a proseguir su carrera política. El empresario o contratista lo hace para obtener acceso al nuevo gobierno en la forma de contratos, permisos o regulación favorable. Y el crimen organizado para proteger su negocio, sea en la forma de rutas de trasiego de droga, protección policial o para infiltrarse en el gobierno y apoderarse de plazas de venta. La cuantificación puntual y precisa de cuánto dinero ilegal se moviliza por debajo de la mesa es sumamente complicado de calcular. Las informaciones toman como unidad de análisis las campañas de gobernador, pero este ejercicio puede extrapolarse con los matices necesarios: hacia abajo, para campañas de diputados locales o alcaldes, o hacia arriba, para campañas presidenciales. En aproximaciones conservadoras, se estima que, en promedio, por cada peso que un candidato a gobernador declara y que la autoridad observa, hay 15 pesos más que se mueven en la oscuridad.

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/financiamiento-y-gasto-ilegal-de-campanas-politicas-en-mexico-dinero-bajo-la-mesa/1241778>

1.2 Planteamiento del problema

1.2.1. Problema general.

¿En qué medida son suficientes la incorporación de los artículos: 359°A, 359°B y 359°C, al Código Penal, para evitar la comisión de acciones delictivas en materia de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas en el Perú?

1.2.2. Problemas específicos.

- ¿Qué nuevas fuentes de delito legalmente prohibidas y que sanciones adicionales deberían ser incorporadas en la Ley 30997 “Ley que Modifica el Código Penal e Incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Política”?
- ¿Qué medidas de prevención de carácter multisectorial deberían incorporarse a la Ley 30997 “Ley que Modifica el Código Penal e Incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Política” para garantizar la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas?

1.3 Objetivos de la investigación.

1.3.1. Objetivo general.

Analizar y explicar en qué medida la incorporación de los artículos: 359°A, 359°B y 359°C, al Código Penal, son suficientes para evitar la comisión de acciones delictivas en materia de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas en el Perú.

1.3.2. Objetivos específicos.

- Analizar y proponer nuevas fuentes de delito legalmente prohibidas y sanciones adicionales que deben ser incorporadas en la Ley 30997 “Ley que Modifica el Código Penal e Incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Política”.
- Analizar y proponer medidas de prevención de carácter multisectorial que deben ser incorporadas a la Ley 30997 “Ley que Modifica el Código Penal e Incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Política” para garantizar la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas.

1.4 Justificación e importancia de la investigación

1.4.1. Justificación legal

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 28044, “Ley General de Educación”
- Ley N° 30220, “Nueva Ley Universitaria”.
- Reglamento de egresados, Universidad Peruana de las Américas, 2019.
- Ley N° 30905, “Ley que Modifica el Art. 35 de la Constitución Política del Perú para Regularizar el Financiamiento de Organizaciones Políticas”.
- Ley N° 30997 “Ley Que Modifica El Código Penal e Incorpora el Delito De Financiamiento Prohibido De Organizaciones Políticas”.
- Ley N° 28094, “Ley De Organizaciones Políticas”.
- Ley N° 30424, “Ley Que Regula La Responsabilidad Administrativa De Las Personas Jurídicas Por El Delito De Cohecho Activo Transnacional”.

- Ley N° 30077, “Ley Contra El Crimen Organizado”.
- Decreto Legislativo N° 1106, “Lucha Eficaz Contra El Lavado de Activos y Otros Delitos Relacionados A La Minería Ilegal y Crimen Organizado”.
- Decreto Legislativo N° 1249, “Decreto Legislativo Que Dicta Medidas Para Fortalecer La Prevención, Detección y Sanción Del Lavado de Activos y Terrorismo”.
- Decreto Legislativo N° 1104, “Decreto Legislativo Que Modifica La Legislación Sobre Perdida de Dominio”.

1.4.2. Justificación teórica

Existen muchas formas de medir la institucionalización de un partido político. Por ejemplo, se pueden considerar, entre otros factores, su edad, la estabilidad electoral, la estabilidad legislativa, los cambios en su dirección, etc. Por ello la importancia de diferenciar a los partidos, es decir, saber qué es lo que determina la existencia de partidos fuertes o débiles en la sociedad. Panebianco (1988), considera tres factores importantes: i) si el partido nació del "centro" y se extendió hacia fuera por el resto del país, o si el partido nació de una organización regional para luego hacerse nacional; ii) si el partido nació patrocinado por alguna institución, como por ejemplo los gremios laborales, o por obra y gracia de sí mismo; y, iii) si el partido contaba con líderes carismáticos. En síntesis, Panebianco sostiene que un partido político, tiene una institucionalización fuerte cuando surge del centro hacia fuera, cuando hay una institución que lo patrocina y cuando hay una ausencia de carisma en su liderazgo.

La carencia institucionalización de los partidos políticos peruanos hace que éstos contribuyan poco a la formación de una democracia distinta de una "delegada". Ello no quiere decir que la democracia en el Perú es frágil o inestable, sino que los partidos no son fuertes canalizadores de demandas sociales para beneficio mayoritario. Hasta cierto extremo, el vacío que dejan los partidos políticos, hacen que otras agrupaciones corrijan las deficiencias de éstos para canalizar sus propios intereses. Por ejemplo, como señala Bromley (1990), "resulta difícil ignorar el papel del Instituto Libertad y Democracia (ILD) en las políticas de desarrollo en Perú. Para bien o mal, el ILD ha tenido logros significativos en la agenda pública del gobierno, por ejemplo, la Ley de Simplificación Administrativa, el Registro Predial para pequeños propietarios y las más recientes negociaciones con los cultivadores de coca en la selva; y esto va en detrimento de los partidos mismos. Como los grupos de interés no compiten por votos, éstos resultan ser más efectivos que los partidos mismos cuando se trata de canalizar demandas (p.89).

1.4.3. Justificación Social

Nuestra sociedad peruana se encuentra decepcionada de los partidos políticos. Así lo ha evidenciado el Informe Técnico del INEI titulado "Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones 2017 – 2018", en el cual se comenta que los partidos políticos encabezan el ranking de instituciones no confiables, con un 90.7% de índice de desconfianza. Incluso se encuentran por debajo de instituciones públicas tan desprestigiadas como los Gobiernos Regionales y el Congreso de la República. En esa misma línea, solo el 1.3% de la sociedad considera que la existencia de partidos políticos es importante para la democracia.

Es por ello, que el presente trabajo tiene como finalidad realizar un breve análisis de la regulación actual del financiamiento ilegal de partidos políticos, compararla con las demás normas relacionadas; y, finalmente, proponer ciertas ideas que, una vez aplicadas, ayudarían a recuperar la confianza de las organizaciones políticas por la sociedad peruana.

1.4.4. Importancia

Este análisis sobre el financiamiento ilegal de las organizaciones políticas, es y será un gran aporte a nuestra sociedad jurídica, porque aún existe un fuerte rechazo para ver y tratar a las organizaciones políticas como una estructura empresarial, desde el punto de vista penal; o inclusive, porque no exigir a las organizaciones políticas lo mismo que exigimos a las empresas, a través de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, esto quiere decir, que deben ser autorreguladas (obligatoriamente) mediante el diseño y la implementación de programas de cumplimiento normativo, con el fin de: (i) prevenir, (ii) descubrir, y, (iii) sancionar disciplinariamente todos los casos de financiamiento ilegal.

1.5 Limitaciones

Hasta el momento, son pocos los autores nacionales que han analizado, escrito y/o publicado al respecto; sin embargo, existen muchas opiniones diversas relacionadas a los casos actuales de corrupción, inclusive son miembros de las propias “organizaciones políticas tradicionales” los que vienen siendo investigados y son sus representantes parlamentarios los que terminan siendo el principal obstáculo para que esta normativa pueda tener un efecto positivo, sin beneficio propio, en nuestra sociedad.

Por otro lado, tenemos el cómo se conciben los partidos políticos dentro de la Constitución Política del Perú, es decir, el actual tratamiento legislativo sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos, así como las funciones de control y sanción por parte del Estado actualmente son muy benignos, ello muestra el poco interés aun, de nuestras autoridades, por regular estrictamente este delito.

1.5.1. Limitaciones de referencias:

Actualmente, se encuentra esta dificultad, pues aun no existen libros nacionales que ahonden sobre este tópico de investigación relacionado al financiamiento prohibido de organizaciones políticas, basado en la nueva Ley N° 30997.

1.5.2. Limitaciones de tiempo en la investigación:

La presente investigación comprende desde el 27 de agosto (fecha en la que se publicó la actual ley), a octubre de 2019.

1.5.3. Limitaciones de tiempo del investigador:

Debido a las múltiples actividades que realizo en la actualidad (trabajos y estudio), el tiempo que dedico a la investigación es de 10 horas a la semana.

1.5.4. Limitaciones económicas:

La presente investigación, no ha contado con ningún tipo de apoyo económico que provenga de alguna entidad pública o privada. Es totalmente personal la inversión económica en este trabajo.

1.5.5. Limitaciones por parte de las autoridades:

Son miembros de las propias “organizaciones políticas tradicionales” los que vienen siendo investigados y son sus representantes parlamentarios los que

terminan siendo el principal obstáculo para que esta normativa pueda tener un efecto positivo, sin beneficio propio, en nuestra sociedad.

1.6 Hipótesis

1.6.1. Hipótesis general.

Es necesario incorporar nuevas fuentes de delito legalmente prohibidas y sanciones adicionales en los artículos: 359°A, 359°B y 359°C, al Código Penal, así como otras medidas de prevención para evitar la comisión de acciones delictivas en materia de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas en el Perú.

1.6.2 Hipótesis específicas.

- Es necesario incorporar nuevas fuentes de delito y sanciones en el art. 359C de la Ley 30997 “Ley que Modifica el Código Penal e Incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas, tomando en consideración el marco normativo existente que se vincula a este tipo de acciones delictivas, como por ejemplo la Ley 30077 “Ley Contra el Crimen Organizado”; para evitar comisión de conductas delictivas en materia de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas en el Perú.
- Es necesario incorporar medidas de prevención de carácter multisectorial que involucren, por ejemplo: a la UIF, ONPE, SUNAT, entre otros; para garantizar la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas.

CAPITULO II: MARCO

TEORICO

A lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación, presento los siguientes trabajos relacionados con este tema.

2.1 Antecedentes

2.1.1. Tesis internacional

País : España

Universidad : Universidad de Castilla-La Mancha

Ciudad : Castilla-La Mancha

Grado : Tesis Doctoral

Escuela : Derecho Penal y Ciencia Política

Título : Corrupción y financiación de partidos políticos

Autor : Manuel Maroto Calatayud

Año : 2012

Después del trabajo realizado, el investigador, para obtener su grado como Doctor en Derecho, llega a la siguiente conclusión:

El objeto de la presente tesis ha evolucionado desde sus orígenes, como ciertamente lo ha hecho, de manera particularmente abrupta, el propio momento político e histórico en que se ha gestado. Se pensó inicialmente como un análisis de los problemas dogmático-penales que plantean los casos de financiación ilegal de partidos, ésta ha sido, finalmente, la parte menos atendida del trabajo, que ha encontrado quizás mejor acomodo en el análisis político criminal, sociológico y político en general. El autor, cree que la

elección -si es que lo ha sido- no ha resultado inoportuna. Al margen de la utilidad que pueda tener analizar desde un punto de vista dogmático-penal los problemas que plantean tipos penales inexistentes -al menos en el ordenamiento español-, claro está que la corrupción en el ámbito de los partidos plantea problemas de mayor intensidad que los estrictamente penales, que un análisis serio no debería simplemente ignorar. Hace algunos años, afirmaba Muñoz Conde, que la dogmática jurídico-penal difícilmente puede asumir la función de crítica frente al derecho penal vigente, pues de hecho ¿los términos Dogmática y crítica son términos opuestos, difícilmente reconducibles a una sola unidad. En este sentido, su tesis se ha enfrentado solo tangencialmente al problema de pretender articular una posición crítica del fenómeno de la financiación ilegal de partidos a través de las herramientas de la dogmática penal, acudiendo a un análisis fundamentalmente político-criminal, como indica ya el propio título de la misma.

2.1.2. Tesis nacional

País : Perú

Universidad : Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Ciudad : Lima

Grado : Tesis de Magister

Escuela : Fac. de Derecho Penal y Ciencia Política, Unidad de Post Grado

Título : Hacia una nueva ley de partidos políticos para una
mejor gobernabilidad

Autor : Felipe Estrada Muñoz

Año : 2017

En el presente trabajo de investigación, el Magister Estrada Muñoz, llega a las siguientes conclusiones:

- Que en definitiva es necesaria la reforma de la Ley de los partidos políticos porque en el siglo pasado, la regulación jurídica de los partidos políticos, ha sido mínima y que las normas eran emitidas a propósito de la realización de los procesos electorales específicos. Es por ello, que la orientación de nuestro marco normativo fue entenderlas como organizaciones meramente electorales.
- Acerca de los indicadores de eficacia y aplicabilidad de la Ley de los partidos políticos en el aspecto jurídico, a los partidos políticos se les exige una serie de requisitos para su inscripción, que deben contar con un estatuto del partido, que los partidos políticos pueden ser sancionados con una declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática; así como regulaciones en su democracia interna, su financiamiento, las sanciones de las que pueden ser objeto y cumpla con destacar las dificultades para sancionar las omisiones en que incurren los partidos políticos.
- Por otro lado, referente a los indicadores de la eficacia y aplicabilidad de la Ley de partidos políticos en el aspecto cultural se tiene que lamentablemente lo más destacable es la desinformación de la colectividad sobre el contenido de la ley, los derechos protegidos, exigencias y sanciones a los partidos políticos y también resaltamos que la preocupación por la regulación de los partidos políticos abarca a todos los grupos sociales, esto se pudo corroborar ya que el nivel educativo de los encuestados es diverso.
- La actual Ley de los partidos políticos se relaciona con la baja institucionalidad de los partidos políticos a nivel nacional y local motivo por el cual no permite

cumplir de forma efectiva con su rol en el proceso democrático. Esto es advertido por todos los dirigentes de los partidos políticos, con lo cual confirmamos nuestra hipótesis.

2.2 Bases teóricas

Título I: Los Partidos Políticos en el Perú

1. Marco histórico de los partidos políticos en el Perú

El sistema de partidos políticos en el Perú cuenta actualmente con muy bajos niveles de institucionalización. Nuestro país ha sido víctima de una serie de *shocks históricos* que han contribuido con la formación de un sistema político fragmentado y una cultura política poco desarrollada. Hoy en día, la confianza en los partidos políticos es de las más bajas en la región, lo que ha resultado en que el peruano promedio no está particularmente interesado en la política, ni en trabajar directamente por un partido o candidato. Además, las características del marco regulatorio que se presentó durante los años previos a la nueva Ley de Partidos Políticos, incentivaron la proliferación de pequeños partidos, resquebrajando la oposición y dando lugar a organizaciones de corte independiente y, en casos, antipartidarias.

La crisis de los partidos políticos se encuentra en el centro de la crisis de representatividad que experimenta el país. Los principales partidos del sistema peruano han cambiado constantemente desde los inicios de los años noventa sin que ninguno haya logrado consolidarse dentro del sistema político. Esta situación resulta de la ruptura del sistema de partidos que estaba en proceso de construcción en los años ochenta, y que se consolidó a partir del “*autogolpe*” de 1992. Desde entonces, el Perú

ha visto aparecer y desaparecer organizaciones políticas que no han logrado dar lugar a un sistema de partidos políticos propiamente dicho.

A pesar de que los años noventa fueron un punto de quiebre importante para nuestra política nacional, el proceso de debilitamiento de los partidos políticos en el Perú, se inició a finales de los años ochenta. Siendo el principal factor que desencadenó este proceso, la desconfianza popular, respecto a la capacidad de los partidos políticos para responder a las necesidades del país, opinión motivada por la percepción de que estos habían sido *“cooptados por una élite envejeciente, predominantemente blanca y centrada en Lima que se encontraba cada vez más fuera de contacto con la realidad del día a día de la mayoría de peruanos”* (Levitsky, 1999).

Esta percepción fue manifestada en la elección presidencial del año 1990, en la que salió elegido el Ing. Alberto Fujimori Fujimori, un candidato fuera de la política tradicional (outsider). Durante el gobierno de Fujimori (1990-2001) se llevaron a cabo una serie de acciones que contribuyeron al desgaste del sistema partidario. Todo lo contrario de lo esperado, un régimen de corte autoritario como el de Fujimori, no se caracterizó por crear un sistema político cerrado a través de normas que hacían de la participación un tema prohibitivo, sino que debilitó a los partidos a través de la apertura del sistema de participación reemplazando espacios de democracia representativa por espacios de democracia directa. La Constitución Política de 1993 fortaleció la democracia directa y participativa, mientras que la política social implementada relacionó directamente a la población más pobre con la dirigencia central del gobierno en Lima. Los programas más emblemáticos de la década de los noventa, PRONAA y FONCODES, jugaron un papel importante en dicho desgaste. Así tenemos que, el PRONAA fortaleció las organizaciones sociales de base (clubes

de madres, juntas vecinales, etc.) promoviendo su organización para poder formar parte del programa y recibir alimentos. Por otro lado, el FONCODES fue utilizado para establecer y fortalecer la hegemonía política del Fujimorismo a nivel nacional con una base a nivel municipal.

El resultado de estos hechos y políticas, quedó claramente visible en los resultados electorales. De esta forma, mientras que en los años ochenta el 90% de los votos efectuados se concentraron en cuatro partidos políticos (Izquierda Unida, APRA, Acción Popular y PPC), una década después los mismos partidos representaban menos del 10% de los votos efectivos. A inicios de la década del 2,000, el Perú ya era un país con mayor grado de volatilidad electoral del periodo democrático; el segundo país con menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos; y el país con menor índice de institucionalización del sistema de partidos de la región.

La respuesta a esta situación, tras el fin de la era Fujimorista, fue que, los nuevos gobiernos democráticos implementaron una serie de medidas que buscaron reorganizar el sistema partidario mediante el fortalecimiento de los partidos políticos. Así, durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se proclamó la Ley N° 28094, Ley de partidos políticos, buscando frenar la proliferación de partidos políticos nuevos sin un verdadero apoyo popular y fortalecer los ya existentes. Sin embargo, esta ley no obtuvo mayor efecto, pues todavía nuevas agrupaciones políticas se vienen creando para cada proceso electoral, mientras que los partidos tradicionales aún no son capaces de convocar a las masas de la sociedad. La principal consecuencia de esta situación es que los partidos políticos no podían ejercer sus roles como articuladores entre la población y el estado, especialmente en cuanto a la rendición de cuentas y aglomeración de intereses. En este sentido, lo que se tiene en la actualidad es un

sistema político de alta incertidumbre, que hace cada vez más difícil la gobernabilidad porque hace compleja la coalición de mayorías estables.

En síntesis, los votantes por lo general no creen en los partidos. Por este motivo, los electores buscan alternativas fuera del sistema tradicional. La opinión de la ciudadanía respecto a los partidos políticos y su labor tampoco es alentadora. Según datos del Proyecto de Opinión Pública de Latinoamérica (2010), los partidos políticos son la tercera institución con el nivel más bajo de confianza entre los ciudadanos del país. La muy baja opinión respecto a estas instituciones es, en gran parte, el resultado de que la mayoría de los partidos actuales se definan por personalidades en lugar de su propia ideología, lo que afecta considerablemente su solidez como instituciones. Esta actitud de la ciudadanía ante los partidos políticos, es, además, preocupante en la medida en que motiva la elección de representantes de partidos con menores niveles de institucionalización.

2. Marco histórico legislativo de los partidos políticos en el Perú

A partir de la proclamación de la independencia del Perú, el 28 de julio de 1821, nuestro país fue gobernado por los militares victoriosos de las batallas de Junín y Ayacucho, lo que luego daría inicio a la primera etapa Republicana del Perú, cuya característica fue principalmente, el caudillismo militar. Estos últimos, tuvieron el poder desde el año 1827, en que Simón Bolívar y sus tropas abandonaron el Perú, hasta 1872 en que Don Manuel Pardo y Lavalle sería electo como el primer presidente civil del Perú. Antes de las elecciones de 1872, donde se desarrollaron los comicios más importantes de la historia (finalmente, fue un civil quien tomaba la dirección del país), generales, coroneles y mariscales de estos primeros años de la República gobernaron el Perú, entre gobiernos liberales y conservadores.

En 1871 se inicia de manera formal, la historia de los partidos políticos en nuestro país, porque nace el partido Civil. Este primer partido, tuvo su antecedente en 1871 con la formación de una sociedad denominada “Independencia Electoral”, donde el personaje más destacado fue Don Manuel Pardo y Lavalle, quien agrupara a las fuerzas populares, la juventud intelectual, profesionales y personas vinculadas a las actividades económicas. “como el proyecto de Sociedad Independencia Electoral, antecedente y matiz del partido Civil, nació un ideario republicano de corte nacionalista, conscientemente construido. El novedoso partido político estaba constituido por una vanguardia socialmente heterogénea en la que convergían junto con los ricos propietarios, hacendados y comerciantes de Lima, Trujillo, Arequipa, Cuzco, Puno y de la sierra central; intelectuales, profesionales medios, universitarios, periodistas, profesores, artesanos y pequeños agricultores”.

A Pardo le tocó gobernar en la época del guano y del salitre. El primer civilista del Perú, culmina su gobierno en el año de 1876. Se convocó a elecciones presidenciales siendo elegido presidente Don Mariano Ignacio Prado con respaldo civilista, y asume el gobierno el 2 de agosto de 1876; en ese corto periodo ocurre un frustrado levantamiento (de Nicolás de Piérola) de carácter golpista y se produce la quiebra de la economía peruana y el asesinato de Don Manuel Pardo y Lavalle y, el estallido de la Guerra con Chile; evento que frustró o al menos limitó, en demasía, el proyecto de país del Perú en el siglo XIX.

En el año de 1884 fue fundado el partido Demócrata encabezado por Piérola quien afirmaba rechazar un pacto con el general Miguel Iglesias. De otro lado, los civilistas se opusieron a Iglesias por haber cedido el salitre a Chile. Los civilistas más tarde se aliaron al partido Liberal fundado en 1901 por Don Augusto Durand Maldonado y que

presidio Don José María Quimper. Este grupo aliado buscó el acercamiento con Andrés Avelino Cáceres, quien declaró su rebeldía frente al gobierno de Iglesias. Cáceres funda el partido Constitucional en 1882. Luego de la guerra con Chile, Miguel Iglesias asume el mando en el Perú.

Después sucedió a Cáceres en el poder, Don Remigio Morales Bermúdez, vicepresidente de Cáceres, y que gozó del apoyo del héroe del Breña. Su partido constitucionalista, ya dividido, se inclinaba por el civilista García Calderón, pero este se disputaba el título de opositor al popular “califa” del partido Demócrata: Nicolás de Piérola. Pero fue arrestado por los militares, por su desastrosa dictadura y cercanías a los intereses chilenos en la Guerra de 1879.

Durante el periodo de su mandato, se da la ley de elecciones municipales y, es en esta coyuntura que Don Manuel Gonzáles Prada funda la Unión Nacional, grupo de extrema izquierda por su posición anticlerical y anticapitalista.

En el año de 1894, debió realizarse las elecciones disputadas entre los partidos Constitucional de Cáceres, el partido Civil y el Demócrata de Piérola, pero en marzo del mismo año, cayó enfermo el presidente Morales Bermúdez y el primero de abril falleció, entonces le correspondía el gobierno provisional, al primer vicepresidente Don Pedro Alejandrino del Solar, pero Cáceres intervino para que recayera sobre el coronel Justiniano Borgoño, a quien Del Solar acusó de ilegal y usurpador. Borgoño dirigió una Junta de notables en reemplazo de municipios y convocó elecciones presidenciales fraudulentas que favorecieron a Cáceres.

Las fuerzas políticas contrarias al militarismo, es decir: civilistas, liberales y demócratas, formaron una Coalición en marzo del año 1894, y ello desató una guerra civil. En marzo del año 1895, Piérola se lanzó sobre Lima, Cáceres entregó el poder a

la Junta presidida por Candamo, y finalmente entrego el poder a Piérola, quien no fue civilista. Es importante tener en cuenta que, la República Aristocrática (denominada así, por Don Jorge Basadre), no es otra cosa sino el II civilismo, continuación formal del gobierno iniciado en 1872 por Manuel Pardo. Nicolás de Piérola estaba ligado al partido Demócrata y no al partido Civil, aun cuando se unió a este último partido lográndose la conformación de la “Coalicón Nacional” que derrotó a Cáceres, el mismo que se había aferrado al poder. Piérola no es quien inicia la república aristocrática, sino su sucesor Don Eduardo López de Romaña.

En el año de 1902, empieza la agitación electoral. Los civilistas con los constitucionalistas; los demócratas se unen al partido liberal que ha fundado uno de sus viejos militantes, Don Augusto Durand. Piérola estuvo llamado a ser el candidato, pero lo rechazó, es así que el partido demócrata no participa en esas elecciones. En ausencia de los demócratas, los otros partidos de oposición se aúnan en el llamado Partido Federal. Aquí se juntan la Unión Nacional de González Prada, el partido liberal que encabeza Augusto Durand y un pequeño grupo de los constitucionalistas de Cáceres. Estos federalistas eligen como candidato al coronel Fernando Seminario.

Los civilistas ganaron las elecciones y Manuel Candamo asume el gobierno el 8 de septiembre del año 1903. Candamo enferma de gravedad y fallece al poco tiempo. En el mando lo reemplazaría Serapio Calderón, segundo vicepresidente.

Posteriormente, se convocó a elecciones. El partido civil impone la candidatura de José Pardo, quien irrumpe en la escena política de Piérola. En esta campaña electoral, se realizaron, por primera vez, manifestaciones de gran magnitud. Los partidos tradicionales se han desgastado y atraviesan por una crisis agobiante ante la antesala de las elecciones de 1919. “Los demócratas resurgen; los constitucionalistas ocupan

en sus alianzas, sólo el segundo lugar; los liberales no integran fuerza capaz por sí sólo de empujar una candidatura propia, y los civilistas, quienes han gobernado por casi 20 años, se han escindido”.

El Partido Nacional Democrático (1915 – 1921), fue llamado por sus émulos, “futurista”, estuvo integrado por jóvenes universitarios, todos limeños y liderados por Don José de la Riva Agüero. En este partido, convergieron Amadeo de Piérola, hijo del califa, miembro de la directiva nacional del partido demócrata; también estuvieron Don Francisco García Calderón, y Don Julio C. Tello; su común preocupación fue el amor a nuestras instituciones republicanas. Riva Agüero y el PND, fueron la alternativa juvenil de renovación independiente ante ese contexto donde los partidos eran considerados tradicionales, por ejemplo, el civilista, y que estaban en una severa crisis por la dictadura de Leguía.

El gobierno de Leguía, fue un gobierno que sepultó a muchos grupos políticos. Inclusive, frustró el esfuerzo generacional por renovar la política desde dentro, es decir, se frustró toda una generación de intelectuales que conocían el Perú profundo del que Basadre referiría más adelante en su obra. Cuando Manuel Pardo conforma el partido Civil, no solamente aparece una forma organizativa capaz de desplazar a los militares del gobierno, sino que también conjugaba los disímiles intereses de la antigua aristocracia con los grupos intermedios y aún segmentos relativamente importantes de los sectores populares.

Los civilistas, decidieron lanzar la candidatura de Antero Aspíllaga, quien era un prominente hacendado y fue ministro de hacienda en el primer gobierno de Cáceres, el oponente de Billingurst en la elección de 1912. Mientras tanto Leguía funda el partido Democrático Reformista y como viejo astuto en la política, acaparaba a las

masas con un programa atrayente: propone recuperar las provincias de Tacna, Arica y también Tarapacá. Ofrece incrementar el poderío militar y, además, el saneamiento nacional, reforma del parlamento y una nueva ley electoral. Durante su gobierno los partidos Civil y Demócrata ya no tienen vigencia. Sólo queda ileso el partido constitucional que era encabezado por Cáceres. Para mantenerse en el poder, Leguía somete al congreso, a la prensa y desata una implacable persecución contra sus adversarios políticos. Así como desaparecieron algunos partidos políticos, también surgieron otros en reacción a la dictadura de Leguía y su Patria Nueva: El partido Comunista y el APRA (Silva, 1995).

Los partidos de masas en el año 1928, integrados por José Carlos Mariátegui, Julio Portocarrero, Avelino Navarro, Hinojosa y Borja, Ricardo Martínez de la Torre y Bernardo Regman, fundan el partido Comunista del Perú que en aquel año se llamó Partido Socialista afiliado a la III Internacional. Fue concebido por planteamientos marxistas. Mariátegui, quien fue ideólogo y periodista, participó en la creación de un frente antiimperialista. Fue por la presión de la III Internacional que el “Partido Socialista” cambia de nombre por el de “Partido Comunista”. Planteaba la necesidad de una revolución antifeudal y antiimperialista, y avanzar hacia al socialismo, resolviendo la cuestión indígena y de la tierra. El proletario y el campesino transformarían la sociedad.

Asimismo, Víctor Raúl Haya de la Torre funda el APRA en el año 1924 y sus objetivos eran inicialmente la unidad política de América Latina. En nuestro país, tiene sus orígenes relacionado al problema de las haciendas azucareras del norte, principalmente en la ciudad de Trujillo. Haya planteó la creación de un Frente Nacionalista con

trabajadores manuales e intelectuales que eran amenazados por lo que se empezaba a conocer como el Imperialismo norteamericano.

El APRA, es el segundo esfuerzo organizativo con presencia de masas”. El primero surgió en el año 1872 con el partido civil (como anteriormente se ha indicado).

En la ciudad de Arequipa, el 22 de agosto el comandante Luís Miguel Sánchez Cerro se levanta en armas y a su vez, se proclama jefe supremo y lanza un mensaje, se hacen grandes acusaciones contra Leguía y un análisis exhaustivo del régimen del oncenio.

De esta manera, acaba el largo periodo de Leguía. En 1931, Sánchez Cerro funda la Unión Revolucionaria que participó en las elecciones generales de 1931 y 1945.

En el gobierno de Samamé Ocampo, la misión de la Junta de Gobierno es básicamente preparar el camino para las elecciones presidenciales del congreso constituyente. El 04 de mayo, la junta tuvo listo el nuevo Estatuto Electoral, que en poco menos de dos meses había preparado, esta comisión estaba integrada por Luís Valcárcel, Cesar Antonio Ugarte, Federico More, Alberto Arca Parró, Luís Alberto Sánchez, Jorge Basadre, Carlos Manuel Cox y Jorge Tapia. El nuevo reglamento electoral acogía mejoras muy notables, entre ellas, el voto secreto y la representación de las minorías. En agosto la junta Nacional de gobierno convoca elecciones.

El 11 de septiembre, el país se vuelca a las urnas; y es después de 12 años que el pueblo vuelve a elegir a sus gobernantes. Después de la muerte de Sánchez Cerro, Benavides asciende al poder bajo una tormenta. Tiene ante sí, problemas no sólo de orden interno político y económico, sino también externos, como el conflicto con Colombia. En las elecciones de 1939, la candidatura de Prado se enfrenta a la de José Quesada, quien llega al ruedo electoral con la divisa de la Unión Revolucionaria y la compañía de

connotados personajes del sector agrario que lidera Don Pedro Beltrán, el conservador Riva Agüero y los Miró Quesada (Radiguet 1971).

Tanto uno como otro candidato, persiguen los votos del partido Aprista, que, a su vez, se encuentra fuera de ley. Prado llegó a un acuerdo con el APRA. Se comprometía a dar la amnistía y a devolver la legalidad al partido. Pero todo quedaba en nada. Prado jura como presidente el 08 de diciembre de 1939. Aparece el Frente Democrático Nacional (FREDENA). Esta organización, agrupó al proscrito aprismo y al comunismo, junto con sectores liberales de la derecha. José Luís Bustamante gana y, pierde Eloy Ureta por la Unión Revolucionaria.

En los años cuarenta, aparecieron otros partidos de efímera duración, como son La Unión Democrática Peruana (1942), fundado con el nombre de Frente de la Peruanidad en Defensa de la Democracia, por Julio Marcial Rossi; el partido Demócrata Socialista (1944) con Luís A. Suárez, Manuel Sánchez Palacios y Carrión Matos; Renovación Nacional (1944) con Carlos Miró Quesada Laos; Legión Patriótica Independiente (1944) que propicio la candidatura de Eloy Ureta; Partido Vanguardia Nacionalista de tendencia comunista (1945) con José Acosta Salas; Partido Obrero Revolucionario (1946) fue el primer grupo marxista de rama trotskista, están Francisco Zevallos y Francisco Abril de Vivero; la Alianza nacional (1947) de Pedro Beltrán; la Unión Democrática (1949) formado por los partidos Democrático, Reformista, Liberal, Nacionalista, Constitucional, etc., su presidente fue Andrés Dasso. Odría se convirtió en candidato único en 1950 después de enviar a la cárcel a su contendor, el general Ernesto Montagne de la Liga Democrática (Basadre 1969).

Las elecciones del año 1956 marcan un hito histórico en nuestro país, porque por primera vez las mujeres tienen el derecho a votar a sus representantes y de ser elegidas.

Por estos mismos años, nace el Frente Nacional de Juventudes Democráticas, el comité directivo estaba formado por Javier Alva Orlandini (secretario general), Manuel Arce Zagaceta, Eduardo Orrego, entre otros. Fue la base para que en un futuro cercano se fundara Acción Popular y en ella surge la inesperada candidatura de Fernando Belaunde Terry, en marzo de 1956, en plena dictadura de Manuel A. Odría faltando pocas semanas para las elecciones generales.

El PDC se opuso al gobierno de Prado. Ese mismo año ganó el partido de Prado con ayuda aprista dándose inicio a la llamada “convivencia”. Prado se comprometió a gobernar “con libertad para todos”. Ese año también, el APRA sufría una seria ruptura a causa de dicho pacto con Prado. El APRA no estaba de acuerdo con la convivencia y De La Puente Uceda más tarde formaría el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaras) que participaría en las famosas guerrillas. Junto con estas, y dando un preludeo al ingreso de una serie de partidos de izquierda en los setentas, se encuentra el Ejército de Liberación Nacional (1960), que estuvo conformada por la juventud del PCP y fue dirigido por Héctor Bejar, Juan Pablo Chang y el poeta Javier Heraud que en el año 1963, iniciaría las guerrillas en Ayacucho. En 1961 el general Odría funda la Unión Nacional Odriista (UNO), sobre la base del Partido Restaurador, tuvo entre sus líderes a Julio De La Piedra.

La primera candidatura fue la de Fernando Belaunde Terry que estaba en campaña y la de Víctor Raúl Haya de la Torre, bajo la alianza APRA-Pradista; otros candidatos fueron: Héctor Cornejo Chávez (Democracia Cristiana), Alberto Ruiz Eldredge (Movimiento Social Progresista). La del general Cesar Pando Egúsquiza (representaba al Frente de Liberación Nacional y es apoyado por los partidos marxistas); y finalmente la de Luciano Castillo, del Partido Socialista. Acción Popular llega al poder

en junio de 1957 y hasta 1962 busca articular un conjunto de ideas a tareas específicas con su lema “la conquista del Perú por los peruanos”, “cooperación popular”, etc., Belaunde se presentaba ante la población como un movimiento joven sin compromisos con nadie (Basadre 1969).

En las elecciones del año 1962, Haya no logró el tercio electoral que exige la constitución para ser presidente. Las fuerzas armadas denuncian procedimientos fraudulentos en varios departamentos, querían impedir que el APRA llegara al poder, pues esa era la consigna. El mismo año se formó el frente de Izquierda Revolucionaria (FIR) formado por Hugo Blanco, Antonio Aragón, Vladimir Valer y Gorky Chang quienes dirigían los movimientos campesinos del Cusco. El Frente Nacional de Trabajadores Campesinos (FRENATRACA) fue fundado en Puno por los hermanos Néstor, Roger y Luís Cáceres Velásquez. Se concreta la Alianza Acción Popular – Democracia Cristiana. En el año de 1967, se forma el Partido Popular Cristiano (PPC), formado por un sector de la Democracia Cristiana dirigido por Luís Bedoya Reyes, Mario Polar Ugarteche, Felipe Osterling, Alberto Borea, etc.

Cabe señalar que, diversas expresiones de la izquierda peruana que vendrían de aquí en adelante han pretendido revalorar la figura de Mariátegui, el Partido Comunista - Bandera Roja (PCP-BR) en 1964, fue la ruptura maoísta del PCP, liderado por Saturnino Paredes, Abimael Guzmán, y José Sotomayor, quienes en éste grupo darían origen al Partido Comunista Patria Roja (PCP-PR) en 1970, de tendencia maoísta y liderado por Alberto Moreno, Jorge Hurtado, Rolando Breña Pantoja y al PCP - Sendero Luminoso en 1970 dirigido por Abimael Guzmán y Osmán Morote, con bases estudiantiles y docentes en Ayacucho. Vanguardia Revolucionaria (VR) en el año 1965, fusión de varios núcleos marxistas donde sus líderes fueron Ricardo Nepuri,

Ricardo Letts y Edmundo Murrunga, su ruptura originaria al partido Obrero Marxista Revolucionario (POMR) en 1970 dirigido por Ricardo Nepuri y Jorge Villarán (tendencia Trotskista), y al partido Comunista Revolucionario (PCR) con Manuel Dammert, Agustín Haya de la Torre y Santiago Pedráglio, su ruptura dará al PCR-Trinchera Roja por Agustín Haya y Jorge Nieto, y a Vanguardia revolucionaria - Proletario comunista con Edmundo Figari y Julio Mezzich. En 1971 surge el partido Socialista de los Trabajadores (trotskista) con Hugo Blanco (Contreras 2000).

El partido Socialista Revolucionario (PSR) en 1976, con líderes del gobierno de Velasco, tales como Leonidas Rodríguez, Jorge Fernández Maldonado y Enrique Bernales. De aquí surge el PSR - Marxista - Leninista con Antonio Aragón y Carlos Urrutia. Unión Democrático Popular (UDP) en 1977, fue un frente de izquierda formado por VR, MIR y PCR. En noviembre de 1977 se convoca a elecciones para la Asamblea Constituyente, instaurándose así el voto preferencial, la nueva legislación electoral establecía además el voto para los jóvenes de 18 años.

Fernando Belaunde llega al poder, por segunda vez, en el año de 1980, teniendo como jefe de equipo a Manuel Ulloa. Al mismo tiempo, Sendero Luminoso inicia sus acciones terroristas y se convierte en el más grande flagelo del país en el siglo XX. La izquierda unida (IU) fue un frente electoral conformado por PCP, PSR, POCEP, UNIR. En el año de 1984, se unen a la IU el IDP y parte del PCR forman el PUM (Partido Unificado Mariateguista), entre ellos se encontraban Javier Diez Canseco, Agustín Haya, Santiago Pedráglio y Carlos Tapia. El APRA sufre otra escisión, liderada por Andrés Townsend Ezcurra, quién funda el Movimiento de Bases Hayistas (1981).

Cabe resaltar que, la Izquierda Unida no fue un partido político, sino un frente de partidos de tendencia marxista - leninista. Su fracaso en las elecciones de 1980

significo su desintegración. Y, es en 1984 que se crea Solidaridad y Democracia (SODE), donde se encuentran líderes como Javier Silva Ruete, Aurelio Loret de Mola; nace constituyéndose como un movimiento de acción política con postulados conservadores. Las elecciones del año 1985, reúne a un significativo número de candidatos presidenciales de todas las tendencias políticas; los principales: Alan García Pérez (APRA); Alfonso Barrantes Lingán (IU) y Luís Bedoya Reyes de Convergencia Democrática (conformada por PPC y las Bases Hayistas de Andrés Townsend Escurra).

Mientras tanto, el partido de Belaunde postula a Javier Alva Orlandini. Entre los de menor posibilidad, se encontraban Francisco Morales Bermúdez que había creado un Frente Democrático de Unidad Nacional. Alan García accede a la presidencia de la República ofreciendo un gobierno “para todos los peruanos”; la crisis económica, la hiperinflación y el terrorismo fue lo que tuvo que enfrentar en su gobierno. Alan García anuncia el 28 de julio de 1987 la estatización de la banca. El PPC se vuelca a las calles y Mario Vargas Llosa aparece en la escena política nacional. Surge el Movimiento Libertad (1987) contra la amenaza totalitaria que era la estatización, integraban el movimiento de Vargas Llosa, Miguel Cruchaga y Miguel Vega. En 1988 junto a AP, PPC, SODE, la Unión Cívica Independiente (fundada por Francisco Diez Canseco) y el IDL (de Hernando de Soto), forman el Frente Democrático Nacional (FREDEMO). Muchos de los grupos de izquierda, no duraron hasta los años noventa, su aparición se debió al contexto en el que se desarrollaron la Revolución China, Cubana, la guerra de Vietnam y desaparecieron seguidamente al término de la Guerra Fría (Leguía 1989). El partido Cambio 90 (1989), es fundado por el Ing. Alberto Fujimori con Máximo San Román y Carlos García García; apareció inicialmente como un grupo

prácticamente marginal sin aparentes opciones reales de ingresar al gobierno, se presentó como un movimiento de agrónomos, industriales y evangelistas, ofreciendo al país una alternativa basada en el trabajo, la producción, promoción y la tecnología aplicada a la pequeña y mediana empresa. Alberto Fujimori beneficiado por el descrédito de los partidos tradicionales, derrota a Mario Vargas Llosa, llegando al poder prácticamente de la nada, es decir como un outsider (término que se empezaría a utilizar en la política nacional, a partir de esos años). Su gobierno, en sus inicios, fue el de un partido débil, ya que no es un partido sólido ni organizado. Ante su limitada representatividad y fuerza, decide disolver en el Congreso y crear una nueva constitución que le permitiera reelegirse y ejecutar el programa económico de su gobierno, es así que durante su dictadura los partidos políticos fueron severamente afectados en todos sus aspectos y su accionar limitado.

El Presidente Fujimori logró la pacificación nacional, la derrota del terrorismo, controla la hiperinflación y logra la reinsertión económica externa, pero a su vez, se cometieron errores y excesos como la reelección con firmas falsas, la corrupción generalizada, las actividades al margen de la ley de su poderosísimo asesor Montesinos y las continuas denuncias por violaciones a los derechos humanos. Así como también desaparecieron partidos políticos, durante el gobierno del Ing. Fujimori surgen nuevos grupos políticos como el Movimiento Democrático de Izquierda (MDI) donde se encuentran Henry Peace y Gustavo Mohme. El grupo de Renovación, de tendencia conservadora, que reunió a independientes y militantes del movimiento Libertad de Mario Vargas Llosa, el grupo fue liderado por Rafael Rey Rey. La Coordinadora Democrática (CODE) formado por ex apristas como José Barba Caballero, País

Posible con Alejandro Toledo que luego junto con CODE formarían Perú Posible, Somos Perú, Solidaridad nacional y otros más.

En el año 2001, luego del escándalo de corrupción de los tan populares “vladivideos”, el Ing. Fujimori renuncia al cargo de Presidente, que obtuvo por tercera vez en una controversial elección con denuncias de fraude y seguidamente huye del país; luego el Congreso nombra como presidente a Don Valentín Paniagua, quién convoca a elecciones, es así que en un ambiente político y electoral muy agitado, accede al gobierno el opositor del régimen fujimorista Alejandro Toledo con el partido Perú Posible, logrando la estabilidad económica del país, que se encontraba muy golpeado por la crisis económica internacional de finales de los noventa, genera credibilidad y confianza a nivel internacional; lo cual, hace experimentar un sostenido crecimiento económico al país.

El año 2006, en una contienda electoral muy disputada, y en segunda vuelta, Alan García Pérez retorna al Palacio Presidencial derrotando por escaso margen al candidato de extrema izquierda Ollanta Humala Tasso. El segundo gobierno de Alan García Pérez se caracterizó por su pragmatismo económico, que garantizó el crecimiento económico, inversiones privadas en diversas actividades económicas y sostuvo su crecimiento en el notable incremento en la exportación de minerales; sin embargo, como sus antecesores, la mejora de la calidad educativa continuó siendo un tema postergado.

Por último, en el año 2011, y con un discurso poco más moderado, es elegido presidente Ollanta Humala Tasso; por lo que, por primera vez en la historia del Perú accede al gobierno por la vía democrática un partido de tendencia izquierdista, que se ha visto beneficiado principalmente por la coyuntura internacional de la región, en un

ambiente de fuertes reivindicaciones sociales, en un contexto en el que varios partidos de izquierda gobiernan en diversos países de América Latina, como por ejemplo: Hugo Chávez en Venezuela (hasta su fallecimiento), Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Lula Da Silva en Brasil, José Mujica en Uruguay, etc.

3. Teorías de los Partidos Políticos

Los partidos políticos, dentro de una sociedad, están integrados por un conjunto de personas, tanto militantes como afiliados, que de manera voluntaria deciden formar parte de una organización con la cual se identifican por sus doctrinas, ideologías, valores y principios determinados en sus estatutos.

A su vez, es evidente que la definición de un Partido Político, no puede, limitarse a la de un grupo de personas unidas por un mismo interés o por un solo ideal. Para definir a los partidos políticos es importante subrayar algunos elementos comunes a todos ellos: (i) su carácter asociativo, (ii) el objetivo de su acción, esencialmente la conquista del poder político, (iii) el ánimo de permanencia temporal, (iv) la defensa de intereses dentro del Estado, entre otros. Además, también se debe tener en cuenta el grupo que lo forma (actores), su actividad, las consecuencias y los objetivos que se fijan y el ámbito-contexto en que actúan para así diferenciarlos de los movimientos políticos y sociales, de las asociaciones y de los lobbies.

- a) Tal como lo señala Andrade Sánchez (2012): “El partido político es un fenómeno relativamente reciente. En realidad, no se asienta en la vida política de los Estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas las encontramos en la Inglaterra del siglo XVII. El origen de los partidos políticos está ligado a la vida parlamentaria, en el parlamento inglés se formaron los

primeros grupos de representantes que tenían ideología similar, como estos tenían una estructura o maquinaria política en sus lugares de origen, la unificación de estos dos elementos dio origen a la configuración de los primeros partidos políticos” (p.124).

- b) Por su parte, Roskin, Cord, Medeiros, & Jones (2006), dijo: “Los partidos políticos son la gran herramienta para la democracia. Por lo que es importante conocer un poco de su historia, clasificación, estructura, elementos de base, funciones, además de conocer también los diferentes sistemas de partidos y su relación con el sistema electoral, la vigencia y evolución de los partidos políticos además del marco jurídico de los partidos políticos en México, iniciando con la Constitución, la Ley General de Partidos políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales” (p.38).
- c) Duverger (1957), indicó: “Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, mas sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto más se hace necesario organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales” (p.15).

3.1. Teorías del funcionamiento dentro de los partidos políticos

La presente investigación, no solo se basa en observar a la organización política como una unidad, lo que se quiere y debe hacer, es analizar el sistema de partidos políticos propiamente, es así que estudiaremos a la organización política como una unidad; y, además, a estudiar las subunidades que forman a la organización política; ya que estas

son la parte gravitante en el contexto que toma el partido político, e incluso llegan a ser constantemente modificados durante su existencia.

El problema de la democracia interna de los partidos, sin duda, ha venido siendo el principal centro y la principal preocupación en el estudio de los procesos internos de las organizaciones políticas, pero no sería de esperar que los partidos totalitarios y autocráticos practicarán en sus filas la propia democracia, más de lo que practican la democracia en la gestión de la comunidad política; sin embargo, el partido único suele proclamar, hoy día, que es democrático internamente; por lo que, lo primero que se debe decidir es si una forma dada es democrática y, después, si la forma corresponde a la sustancia de la democracia, dada la variedad de medidas con las que se puede calificar una democracia hoy en día.

Seguidamente, el primer inconveniente que se encuentra, es la carencia de una terminología establecida para designar las subunidades de las organizaciones políticas. Los italianos, por ejemplo, las llaman corrientes; los alemanes hablan generalmente de alas y tendencias y los autores ingleses y franceses son igualmente imprecisos en este aspecto. En cambio, los politólogos estadounidenses se han quedado con el término “facción”.

Este fenómeno es constante en el tercer mundo y en casi todos los estados latinoamericanos; por lo que, si hay una palabra que se repite una vez tras otra en la descripción de la política sudamericana es el término “personalismo”, que vendría a ser un equivalente de la facción.

Se ha logrado llegar a una articulación terminológica que incluye tanto a “la fracción” (la categoría general), “la facción” (grupo específico de poder), y “la tendencia”

(conjunto establecido de actitudes). En esta clasificación, una facción pura y una tendencia pura representan extremos opuestos del continuo sub-partido. Un partido compuesto de facciones puras será un partido muy fraccionado; o por lo menos, un partido cuyas divisiones internas serían muy visibles; de lo cual, sus rivales lograrían ventaja. Por otro lado, un partido compuesto, solo de tendencias, sería un partido cuyas divisiones internas no serían notorias, y, por lo tanto, sería un partido con poco fraccionismo.

A este punto, es importante tener en cuenta dos posibilidades:

La primera, es la de los partidarios no alineados, los miembros independientes que se identifican con la plataforma del partido, con posiciones apoyadas por todo el partido electoral, es decir, con facciones o tendencias.

La segunda, es el partido atomizado, es decir, el partido que se encuentra fragmentado dirigente por dirigente, con grupos muy pequeños que giran en torno a cada dirigente, cada uno de los cuales suele ser miembro del Parlamento.

Entonces, queda claro que la mayor parte de los partidos son, al nivel de la subunidad, amalgamas, combinaciones en proporciones diferentes de facciones, tendencias, independientes y grupos atomizados. Por lo señalado anteriormente, también se deben tener en cuenta las agrupaciones residuales, su presencia modifica el peso de cada elemento de la amalgama. Además, el partidario no alineado y/o la zona atomizada pueden funcionar como grupos de apoyo y en determinado momento, podrán inclinar la balanza entre la mayoría y la minoría de la propia organización política. En mérito a lo expuesto anteriormente, cabe señalar la anatomía de los sub-partidos en cuatro

aspectos: (i) Organización, (ii) Motivación, (iii) Ideológica, y, (iv) Izquierda y Derecha.

3.1.1. La Dimensión de la Organización: Se ha podido establecer la distinción entre partido y facción de acuerdo a los criterios de una organización, a partir de entender de que la organización política, es el cuerpo organizado y la facción el que carece de la propia organización. Es así que no solo las subunidades de los partidos pueden estar muy bien organizadas, sino que el partido puede incluso, en comparación con sus subunidades, aparecer como la entidad menos organizada, esta rectificación hace que la variable de organización tenga mayor relevancia. Las fracciones van desde la máxima hasta la mínima autonomía de subgrupo con respecto de la unidad del propio partido. Por lo que la organización política, está integrada por subunidades que mantienen su propia red de lealtades, celebran sus congresos, buscan dinero para sí mismas (y no para el partido necesariamente), disponen de su prensa y sus portavoces; y en general, guardan con la organización política, una relación de grupos cuasi soberanos.

3.1.2. La Dimensión de las Motivaciones: Este atraviesa el faccionalismo, es propicio señalar la distinción entre facciones por interés y facciones por principio. El interés, se podría equiparar a los significados ventaja, utilidad, comodidad, oportunismos y facilidad. Las facciones por interés incorporan dos referentes distinguibles: Por una parte, las facciones de poder descaradas (el poder por el poder), y por la otra, las facciones por despojos (están más orientadas a obtener pagos marginales que al poder). Entre las facciones por principio también se encuentran dos variedades (i) los grupos ideológicos, pero también, (ii) los

grupos de ideas puros y simples o grupos de opinión; es decir, grupos cuyas ideas no comparten las demás características de los grupos ideológicos.

- 3.1.3. La Dimensión Ideológica: La ideología es una fuerza motivadora, y, por otra parte, hay toda una serie de motivaciones que no tienen nada que ver con la ideología. En consecuencia, hay que separar los dos continuos (i) el continuo de motivación que va desde el puro desinterés (la facción testimonial) hasta el absoluto egoísmo (la facción por prebendas), y, (ii) el continuo ideológico que va desde el extremo del fanatismo ideológico y la posesión de principios orientados hacia el futuro hasta el extremo opuesto del practicismo y el pragmatismo absoluto. Es muy posible que una fracción ideológica sea un grupo testimonial, pero también puede ser un grupo a la caza de despojos. Análogamente, una fracción pragmática puede estar motivada por el reparto de los despojos o ser totalmente desinteresada (por ejemplo, testimoniar la honradez en la política o la competencia técnica). A destacar que, en el mundo de hoy, la ideología resulta un camuflaje muy útil y eficaz, y se puede tropezar con fracciones que pueden ser al mismo tiempo ideológicas y cazadoras de prebendas. Ahora bien, el factor causal y el que estas fracciones están más orientadas hacia el reparto de los despojos que motivadas ideológicamente son cuestiones para la investigación empírica y la investigación es la única que puede aclarar si la ideología no es más que una cortina de humo legitimadora.
- 3.1.4. La Dimensión Izquierda Derecha: este orden de izquierda y derecha es la forma más detectable y constante en que perciben la política no sólo los públicos de masas, sino también las elites. Una razón más es que, muchas veces, la toma de posición de izquierda o de derecha, es la que menos violenta la identificación

de tendencias, de posiciones no alineadas y de configuraciones atomizadas. De hecho, el ejemplo más adecuado de lo que quiero decir al hablar de “tendencia” es el que se nos brinda en términos de izquierda y de derecha. La dimensión izquierda-derecha, servirá en primer término para indicar lo único que significa con toda seguridad una percepción. Conforme a la cláusula izquierda- derecha tal como se las percibe, resulta útil y correcto identificar tanto a las organizaciones políticas, como a las unidades sub-partido como izquierdistas, centristas o derechistas. Resulta útil porque constituye un orden ya hecho y sencillo (aunque de hecho se trate de un orden tanto espacial como valorativo), resulta correcta porque simplemente reconocemos que así se percibe los partidos y a las unidades sub-partido.

3.2. Teorías de la democracia y el poder político

3.2.1. La teoría del poder político

El universo político, es considerado como la esfera de relaciones humanas donde las personas interactúan ejerciendo influencia una sobre las otras, en busca de ciertos objetivos por diferentes valores e intereses. Es decir, en el campo político se enfrentan, se apoyan, se neutralizan o se potencian ciertos valores e intereses individuales y/o grupales; esos valores e intereses se traducen en el ejercicio de influencia de unos actores sobre otros con la finalidad de lograr objetivos considerados acordes a aquellos valores e intereses.

La política, no es otra cosa que, la lucha por el poder. Es así como la ciencia política y la filosofía política no han podido dejar de estudiar en los últimos tiempos, cada vez más intensamente, el fenómeno del poder; es así que este

elemento ha jugado un importante papel en la concepción estatal de los grandes teóricos de la política, desde Aristóteles a Maquiavelo, desde Montesquieu a Lenin.

En aquellos inicios de la organización de las sociedades, se consideró que el Poder Político provenía de Dios a su representante en la tierra, es decir al Rey o Monarca, tal es así que, producto del pensamiento racionalista y mecanicista de los siglos XVII y XVIII surge la revolución de una nueva clase social contra el tradicional poder místico que se hacía presente en la denominación de la sociedad estatal por la monarquía absoluta. Que, a razón de estos cambios nace el constitucionalismo incubado en el clima intelectual de aquella época de cambios; por lo que, la teoría tradicional se vio obligada a aceptar que el poder, elemento irracional de la dinámica política, podía, por lo menos, ser neutralizado por medio de instituciones racionales para su ejercicio y control. En el siglo XIX, continuó la idea de la ciencia como “desenmascaradora” de falsas creencias, especialmente de las supersticiones religiosas, Feuerbach (2009) quién dijo: “Dios es para el hombre el contenido de sus sensaciones e ideas más sublimes, es su libro genérico, en el cual, escribe el nombre de sus seres más queridos” (p.50).

Karl Marx sostiene que las creencias juegan dentro de un orden socio político y comprende asimismo, el papel que debe jugar la crítica de tales creencias si se pretende transformar, en algo o en mucho, al orden vigente; y a tal punto comprende esas dos cosas, a las cuales se les añade una serie de conceptos técnicos: (i) Ideología: como falsa conciencia de la clase dominante; es decir, el conjunto de creencias morales, religiosas, políticas, culturales que encubren

la explotación de una clase por otra, y, reproducen esta situación de privilegio,

(ii) Socialismo Científico: consiste en mostrar las condiciones históricas tal como son, analizar las tendencias reales y posibilidades efectivas del proletariado en cierto momento del desarrollo de la sociedad capitalista, y, en revelar a éste su misión histórica de liberar a toda la humanidad. Marx (1844) sostiene que, “la coincidencia de la modificación de las circunstancias y de la actividad humana, sólo puede concebirse y entenderse racionalmente como práctica revolucionaria” (p. 53).

En un Estado moderno, constitucional, y, democrático, la esencia del proceso del poder, consiste en el intento de establecer un equilibrio entre las distintas fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana.

A través de la historia de la humanidad, en aquellas sociedades donde el poder político no está restringido y limitado, se produce el exceso y el abuso del poder; por lo que, se indica que jamás el hombre ha ejercido el poder ilimitado con moderación y respeto por los derechos individuales, el poder lleva consigo la semilla de su propia degeneración y si no se controla de su propia destrucción; por lo cual, se concluye que el poder ilimitado se vuelve tiranía y arbitrario despotismo. En la antigua Grecia se distinguió, entre las formas puras y las formas impuras de gobierno, destacando que en las formas puras de gobierno se procura servir al bien común de los ciudadanos, mientras que en las formas impuras de gobierno predomina el interés egoísta de los gobernantes.

La sociedad, es una organización en la que sus miembros se sienten unidos por lazos de confraternidad y solidaridad; y, se convierte en realidad histórica al ser estimulada por una fuerza motriz que provoca y controla sus movimientos, gracias a los cuales, se armoniza el organismo social, esta fuerza, sin duda, es el poder político, y, se desprende (de lo expuesto anteriormente), que poder y sociedad nacen juntos. El Poder, es la condición del orden, y, la libertad sólo es posible dentro del orden. El Poder no se concibe fuera de la sociedad y, por otra, sin la actuación del poder, una sociedad es un cuerpo inerte abocado a la simple decadencia.

3.2.2. La teoría de separación de poderes

La teoría de la separación de poderes, es creación de Montesquieu, quién a su vez, es reconocido por los juristas como padre del constitucionalismo y es quién, además, desarrolla el estudio de la división de poderes en su obra más influyente e importante: “El Espíritu de las Leyes”. Montesquieu (1967) señala. “(...) que, por el Poder Legislativo, el Príncipe o el Magistrado promulga leyes para cierto tiempo o para siempre y enmienda o deroga las existentes. Por el Poder Ejecutivo, se disponen tanto la guerra y la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones. Por el Poder Judicial castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares” (p.42).

Lo destacado en la doctrina de Montesquieu, es que hallamos lo que se puede denominar “la formulación clásica de la doctrina de la división de poderes”, esto es, la postulación de los tres aludidos poderes del Estado, que deben distribuirse en diferentes órganos para moderar el poder político en protección de la sociedad, asimismo Montesquieu desarrolla su posición con miras a una

monarquía, forma de gobierno, según él, moderada y además su aporte más importante el Poder Judicial, que aparece por primera vez aquí como un poder separado, no debe ser vitalicio, ni permanente, pues es el que debe de estar más cerca al pueblo y debe recaer en funcionarios con mandatos breves renovados periódicamente.

La separación de poderes fue un avance en las sociedades modernas, ya que su finalidad es la de garantizar la libertad política y destierra e impide toda practica destinada a la concentración de poder en una sola persona, tanto en un partido único como en un grupo determinado de privilegiados.

3.2.3. La teoría del sistema democrático representativo

La democracia, en la época antigua, era una de las diversas formas de gobierno posible que podía adoptar una Polis, tipo de orden socio político muy diferente del orden socio político moderno que llamamos Estado. La idea de democracia, en la modernidad, fue por largo tiempo, la misma o parecida a la que tenían en la antigüedad, es decir: soberanía popular o democracia, se entienden durante larguísimo tiempo, como participación de los ciudadanos en la legislación, la justicia y la administración de los asuntos públicos. La idea de representación legislativa es considerada, al menos hasta mediados del siglo XIX, como incompatible con la idea de democracia. Por lo tanto, la distinción entre: democracia directa, y, democracia directa y representativa, habría sido incomprensible hace apenas un siglo; pues el giro “democracia indirecta o representativa” hubiera sido considerada una contradicción.

El gran teórico moderno de la soberanía popular, Jean Jacques Rousseau (1712-1778), se empapa del modelo político antiguo cuando ofrece su filosofía

política a los lectores modernos, su modelo político normativo: “El Contrato Social”, es una original combinación del modelo político de la polis antigua con la moderna doctrina roussoniana de la voluntad general; y por ello, tampoco debe sorprender que su filosofía se apoye en premisas o supuestos teóricos opuestos a los del modelo hobbesiano, pues la teórica política de Rousseau, aunque con el tiempo haya podido proveer de cierto vocabulario al pensamiento político predominante, se halla fuera de esa tradición de pensamiento prevaleciente y legitimante del Estado Moderno.

3.2.4. Las teorías de la corrupción en el poder político

Las variadas definiciones que se han dado a la corrupción apelan a diferentes parámetros, entre ellos tenemos:

- La moral, la corrupción política es un atentado o transgresión de determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable.

- Los códigos legales, la corrupción incluye aquellas formas de usar dinero para atender objetivos privados por medios políticos que son criminales o al menos ilegales.

- La percepción del público, el concepto “de corrupción” se dará en virtud de la opinión del público.

- La racionalidad económica, podemos concebir la corrupción en términos de un funcionario público que ve su oficio como un negocio, cuyo ingreso debe “maximizar”, de modo que su ingreso dependerá de la situación del mercado.

También existen definiciones legalistas, las cuales caracterizan a la corrupción como determinados actos que son considerados ilegales por una legislación

determinada; a estas definiciones se enfrentan las culturalistas, que sostienen que aquello que una sociedad considera corrupto no corresponde necesariamente con lo que está contemplado por su código legal.

4. Antecedentes de Ley de Organizaciones Políticas en el Perú

4.1. En la Constitución Política del Perú

En el año de 1993, luego del autogolpe encabezado por el Ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, se promulga la actual Constitución Política que mantiene el tema de los partidos políticos en su articulado. Sin embargo, además de carecer del énfasis que les otorgaba la Constitución de 1979, otro aspecto a tener en consideración es que, en la actual Constitución, los partidos políticos aparecen como un tipo más de organización dentro de un universo mayor al que se le acuña el término de organizaciones políticas que comprende también a los denominados movimientos o alianzas políticas.

El término “organización política” conlleva a confusión el artículo 35° de la carta Magna, hace referencia a la inscripción en un registro. Sin embargo, al mencionar el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación alude únicamente a los partidos políticos, mas no a los llamados movimientos.

4.2. La ley de partidos políticos

Como consideración general, puedo decir que, es recién con la caída del fujimorismo que se retomó la necesidad de discutir y promulgar una Ley de Partidos Políticos, norma que por cierto estuvo precedida por un número grande de iniciativas, que datan desde el año 1982, las cuales nunca prosperaron. Existía, una alta desconfianza hacia el Estado y sobre todo a que cualquier gobierno pudiera manipular la vida de los

partidos políticos en un país de escasa tradición democrática. Es así que la primera Ley de Partidos Políticos fue finalmente emitida mediante Ley Nro. 28094, publicada el 1ro. de noviembre del año 2003 en el diario oficial.

Como en todo proceso, antes de la promulgación de la Ley de Partidos Políticos, se pasó por una etapa de discusión, de un proyecto que fue presentado multipartidariamente a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. Posteriormente, dicha Comisión emitió el dictamen de la Ley de Partidos Políticos y luego el Pleno del Congreso debatió y la promulgó respectivamente, la cual se publicó finalmente el 1ro. de noviembre del año 2003. Todo este proceso llevó a que se elaboraran tres versiones, estas variaciones son el claro y natural resultado de negociaciones entre las bancadas parlamentarias.

En general, se trata de una norma que, sí exige una presencia y vida real de los partidos políticos, otorgándoles a estos, derechos de los que antes carecían, pero también obligaciones que tampoco tenían antes. El objetivo es claro y declarado: la norma debe crear las condiciones para la constitución y fortalecimiento de un sistema democrático de partidos.

Es importante indicar al respecto que, la normatividad que hasta antes de la dación de esta ley, regulaba aspectos sobre partidos políticos, formaba parte de las diversas leyes electorales que no sólo se caracterizaban por ser reglamentaritas en su regulación, sino también contradictorias entre sí, con notables vacíos y una dispersión que no ayudó a los propósitos armónicos que exigen las normas de esta naturaleza. Así, por ejemplo, la Ley Nro. 26859, “Ley Orgánica de Elecciones” (LOE), publicada el 1ro. de octubre

de 1997, se ocupó de los partidos políticos, a propósito de las inscripciones, indicando los requisitos y los procedimientos para su inscripción; sin embargo, no tocaba lo referido al reconocimiento o la conformación de partidos y/o agrupaciones políticas. De esta misma manera, leyes especiales como la Ley Nro. 26864, “Ley de Elecciones Municipales”, la Ley Nro. 27683, “Ley de Elecciones Regionales”, y la Ley de Elecciones Parlamento Andino, norman centralmente lo concerniente a la inscripción de candidaturas.

Finalmente, con respecto a estas consideraciones generales cabe señalar que, a través de una disposición transitoria, esta ley permitió a los partidos políticos inscritos, adecuarse a ella hasta el 02 de febrero del año 2005, salvo el requisito de la presentación de firmas de adherentes.

La Ley Nro. 28094, “Ley de Organizaciones Políticas”, consta de seis títulos, desarrollados a través de 41 artículos respectivamente. Asimismo, contiene tres disposiciones transitorias. Esta norma contempla los principios generales de los partidos políticos y centra su atención básicamente en tres temas fundamentales: *(i)* la constitución y el reconocimiento de los partidos políticos, *(ii)* la democracia interna, y, *(iii)* el financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación.

4.2.1. Etimología de las palabras: Partido Político

La palabra partido se deriva en su etimología del verbo latino “partire”, siendo su participio, con el significado de “división”; mientras que político proviene del latín “polis”, ciudad-estado griega, y se refiere a todo lo que conlleve al bien de la comunidad, ciudad o polis.

4.2.2. Definiciones de partidos políticos en la doctrina

En nuestra Constitución, el artículo 35° señala: “Las organizaciones políticas (partidos políticos, movimientos y alianzas) concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica”.

En la Ley Nro. 28094, “Ley de Organizaciones Políticas” artículo 1°, señala “Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley. La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley.”

5. Derecho Comparado

5.1. España

La reforma del Código Penal del año 2012, incluyó a los partidos políticos dentro de la responsabilidad penal de las personas jurídicas; la reforma de la Ley de Partidos del año 2015, les obliga a tener programas de cumplimiento conforme a lo dispuesto en el art. 31° del Código Penal. Además, desde la Ley Orgánica 1/2015, se fija de manera más exacta los contenidos de los modelos de organización.

5.2. México

Conforme al marco constitucional, en materia electoral, los partidos políticos deben contar (de manera equitativa), con los elementos necesarios para que lleven a cabo sus actividades, garantizando esencialmente el principio de preeminencia de los recursos públicos con respecto a los de origen privado. Son tres los elementos que enmarcan la regulación: (i) el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, (ii) las actividades tendientes para obtener el voto durante los procesos electorales, y, (iii) las de carácter específico.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de febrero de 2014, delega al legislador la posibilidad de establecer el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro.

Título II: Lavado de Activos en el Perú

1. Marco histórico del delito de lavado de activos

El Lavado de Activos como delito; se viene manifestando como un fenómeno muy antiguo; pues esta actividad delictiva se ha encaminado básicamente, al aprovechar las ganancias obtenidas producto de actividades ilícitas; es así que los gobiernos siempre han manifestado su necesidad de atacar las ganancias producto de los delitos, para así poder minimizar su comisión.

Recordemos que en la antigua Roma se mencionaba que “el dinero no tiene olor” (pecunia non olet), lo cual quiere decir que; el dinero no deja rastros para que no se le reconozca su origen. Pero es en nuestro contexto, el del desarrollo y crecimiento del sistema económico mundial, donde el delito de Lavado de Activos muestra no solo sus

efectos sino también su forma desestabilizadora de cualquier sistema de gobierno; compenetrándose también con la Criminalidad Organizada. Pues, permite convertirse en una posibilidad de legitimación de las ganancias ilícitamente obtenidas para generar efectos nocivos en el sistema económico mundial.

Referirse al proceso de “*Lavado*” o inclusive también al “*Blanqueo*” está directamente relacionado con poder comprender la diferencia entre “*dinero negro*” y, “*dinero sucio*”; esto quiere decir que, si el dinero es negro, pues el proceso a seguir es el de poder “*blanquearlo*”, y si el dinero está sucio, se debería “*lavar*” o inclusive “*limpiar*”. La diferencia está relacionada con la fuente de los bienes y/o el dinero en sí; de tal forma tenemos que, “*dinero sucio*” es aquel que proviene de negocios con raíces delictivos, estos pueden ser: tráfico de drogas, contrabando, tráfico de niños, tráfico de armas, etc.; mientras que “*dinero negro*”, es el que tiene su origen en las actividades comerciales legales, pero que evade sus obligaciones fiscales y/o tributarias. Si tomamos en cuenta esta diferencia, entonces lo correcto sería señalar al “*lavado de activos*” cuando este provenga de actividades delictivas, y de “*blanqueo de dinero*”, cuando este provenga de evasión fiscal.

“En nuestro país, este acto delictivo consiste en la realización de actos de conversión, transferencia, ocultamiento, tenencia, transporte y/o traslado de dinero, bienes o efectos cuyo origen se conoce o presume que tienen carácter ilícito” (Zevallos y Galdós, 2003:183-184).

Tal como se ha manifestado anteriormente, se tenía la idea que existía una relación muy directa entre la acción del “*lavado de dinero*” y el tráfico de drogas; sin embargo, al pasar el tiempo se ha evidenciado que no solo los narcotraficantes necesitaban

legitimar su dinero, sino que también todo tipo de delincuencia que dependían de la envergadura de sus ingresos y/o ganancias económicas.

Los evasores de impuesto, los contrabandistas, los defraudadores, y todo tipo de delincuentes en general, tienen la necesidad de hacer legítima sus ganancias por obvias razones.

Las operaciones con “*aspecto natural*” que una persona u organización que posee activos o dinero de procedencia ilegal, por lo general, son las siguientes:

- a) Trasladar de un lugar a otro, sin que despierte la más mínima sospecha a los órganos de control y fiscalización involucrados.
- b) Generar movimiento discreto de su dinero (proveniente de actos delictivos).
- c) En razón a su seguridad, por los peligros personales que implica la utilización del dinero sucio.
- d) Por los problemas materiales, pero sobre todo por la presencia física, específicamente, por el espacio que el dinero puede ocupar, ya que, en muchos casos no puede ser ubicado ni escondido tan fácilmente.
- e) Además, de que su misma connotación física y material sirven no solo para investigar y probar un delito, sino también como una prueba en materia de responsabilidad penal.

2. Marco histórico legislativo del delito de lavado de activos en el Perú

Legislación aplicable en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo: Ley N° 27693 Ley que crea la UIF-PERÚ modificatorias N° 28009 y N° 28306 Ley que regula el Sistema de Prevención del Lavado de Activos y las Funciones de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. 12/04/2002 Ley N° 27765 Ley Penal contra el Lavado de Activos 27/06/2002 Decreto Supremo N° 018-2006-

JUS Reglamento de la Ley N° 27693, Ley que creó la UIF-PERÚ 25/07/2006
Ley N° 29038 Ley que incorpora a la UIF-PERU a la SBS como Superintendencia
adjunta. 12/06/2007.

Decreto Legislativo N° 985 Modifica el Decreto Ley 25475 y el Decreto Legislativo
923. Del D. Ley 25475: modifica el literal b) e incorpora un párrafo final al artículo
3°, modifica los literales a), b), c) d) e) y f) e incorpora el literal g) al artículo 4°, e
incorpora el artículo 6°A Del D. Legislativo N° 923: modifica el artículo 5° del D.
Legislativo N° 927: modifica el artículo 4°. 22/07/2007 Decreto Legislativo N°982
Modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635 - Modifica los
artículos 2°, 20°, 29°, 46°-A, 57°,102° y 105° del Libro Primero-Parte General) -
Modifica artículos 148°-A, 152°, 200°, 296°, 296°-A, 297°, 298°, 299°, 316°, 317°,
367°, 404°,405° incorpora los artículos 195°. 409°-A, 409°-B y 417°-A del Libro
Segundo – Parte Especial 27/07/2007 Decreto Legislativo N° 986 Modifica la Ley N°
27765, Ley Penal contra el Lavado de Activos (Modifica los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y
6°). 22/07/2007 Decreto Legislativo N° 992 Decreto Legislativo que regula el proceso
de Pérdida de Dominio 21/10/2007 Decreto Supremo N° 010-2007-JUS Aprueban
Reglamento del Decreto Legislativo N° 992 21/10/2007 Decreto Supremo N° 012-
2007-JUS

Modifican el Reglamento del Decreto Legislativo N° 992 18/11/2007 Resolución
S.B.S. N° 1782-2007 Aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones en materia
de prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo aplicable a los
sujetos obligados que no cuentan con organismo supervisor, conforme a lo dispuesto
en el literal d) del artículo 10.2.3 de la Ley N° 27693. 05/12/2007
Resolución SBS N° 486-2008 Norma para Prevención del LAFIT, aplicable a SO bajo

supervisión de UIF 08/03/2008 Con Resolución SBS N° 6561-2009 se aprueban las normas complementarias para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, modificando la Resolución SBS N° 838-2008 28/03/2008 Resolución SBS N° 5765-2008 Modelo de Código de Conducta para sujetos obligados supervisados por la UIF 21/08/2008 Resolución SBS N° 14998-2009 nuevas disposiciones ampliadas Norma para Prevención del LAFIT, aplicable bajo supervisión de UIF 14/11/2009 Resolución SBS 3091-2011 Reglamento de Infracciones y sanciones en materia de prevención de lavado de activos y de financiamiento del Terrorismo 18/03/2011 Resolución SBS 6115-2011 Modelo de Manual para la Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo 21/05/2011 Otras normas sobre la materia Grupo de Acción Financiera Internacional - GAFI: 40 Recomendaciones y 9 Recomendaciones Especiales 2012 Decreto Legislativo N° 1104 Decreto Legislativo que rige el proceso de Perdida de Dominio y que ha reemplazo con notorios cambios las reglas que al respecto se encontraban definidas en el Decreto Legislativo 992. 19/04/2012 Decreto Legislativo N° 1106 Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado 19/04/2012 Ley 30096 Ley de Delitos Informáticos 22/10/2013 Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 152-2013-MP-FN-JFS Crean Fiscalías Especializadas en Delitos de Lavado de Activos y Perdida de Dominio con competencia nacional, conformadas por Fiscalías Superiores Nacionales y Fiscalías Supraprovinciales Corporativas Especializadas, con sede en Lima 22/10/2013 Resolución de Fiscalía de la Nación N° 227-2014-MP-FN Aprueban Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Lavado de Activos y Perdida de Dominio 22/01/2014.

3. Teorías del delito de lavado de activos en la doctrina

A través del tiempo, para el delito de “*lavado de activos*”, han surgido diversas definiciones de este problema, entre ellas, tenemos que este acto delictivo es:

- a) (...) permitir el uso legítimo de los recursos procedentes de actividades ilícitas manteniendo, en la medida posible, el valor de los activos adquiridos (Linares, 2011, p.184).
- b) La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena, 1988) define en su artículo 3, como: Como la conversión o transferencia de bienes procedentes de Delitos o de actos de participación en dichos delitos, con objeto de encubrir el origen de los mismos o de ayudar a las personas responsables a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones (Viena 1988, p.3).
- c) Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000), en el artículo 6º, lo define: La ocultación o encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes, o derechos relativos a tales bienes, con conocimiento de que proceden de un acto delictivo. La adquisición, posesión o utilización de bienes, con Conocimiento de que su procedencia es de origen ilícito (Palermo 2000, p.8).
- d) En nuestro país, este acto delictivo consiste en la realización de actos de conversión, transferencia, ocultamiento, tenencia, transporte y/o traslado de dinero, bienes o efectos cuyo origen se conoce o presume que tienen carácter ilícito. (Zevallos y Galdós 2003, p.183-184).

e) Y, por último, cabe señalar que; el Plan Nacional de la Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo señala que: (...) lavado de activos (LA)” es el proceso por el cual es Encubierto el origen de los fondos generados de actividades ilícitas (por ejemplo, el tráfico ilícito de drogas, el contrabando, la piratería o la corrupción). El objetivo del LA consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema económico financiero. Este proceso es de vital importancia, ya que permite al criminal disfrutar de sus ganancias sin poner en peligro su fuente. El delito precedente de LA es la conducta criminal subyacente que genera el producto susceptible de ser lavado. (2011, p.6). Tal como se ha manifestado anteriormente, se tenía la idea que existía una relación muy directa entre la acción del “lavado de dinero” y el tráfico de drogas; sin embargo, al pasar el tiempo se ha evidenciado que no solo los narcotraficantes necesitaban legitimar su dinero, sino que también todo tipo de delincuencia que dependían de la envergadura de sus ingresos y/o ganancias económicas. Los evasores de impuesto, los contrabandistas, los defraudadores, y todo tipo de delincuentes en general, tienen la necesidad de hacer legítima sus ganancias por obvias razones.

4. Lavado de activos y operaciones sospechosas

Referirse al proceso de “*Lavado*” o inclusive también al “*Blanqueo*” está directamente relacionado con poder comprender la diferencia entre “*dinero negro*” y, “*dinero sucio*”; esto quiere decir que, si el dinero es negro, pues el proceso a seguir es el de poder “*blanquearlo*”, y si el dinero está sucio, se debería “*lavar*” o inclusive “*limpiar*”. La diferencia está relacionada con la fuente de los bienes y/o el dinero en sí; de tal

forma tenemos que, “*dinero sucio*” es aquel que proviene de negocios con raíces delictivos, estos pueden ser: tráfico de drogas, contrabando, tráfico de niños, tráfico de armas, etc.; mientras que “*dinero negro*”, es el que tiene su origen en las actividades comerciales legales, pero que evade sus obligaciones fiscales y/o tributarias. Si tomamos en cuenta esta diferencia, entonces lo correcto sería señalar al “*lavado de activos*” cuando este provenga de actividades delictivas, y de “*blanqueo de dinero*”, cuando este provenga de evasión fiscal.

Las operaciones con “*aspecto natural*” que una persona u organización que posee activos o dinero de procedencia ilegal, por lo general, son las siguientes:

- a) Trasladar de un lugar a otro, sin que despierte la más mínima sospecha a los órganos de control y fiscalización involucrados.
- b) Generar movimiento discreto de su dinero (proveniente de actos delictivos).
- c) En razón a su seguridad, por los peligros personales que implica la utilización del dinero sucio.
- d) Por los problemas materiales, pero sobre todo por la presencia física, específicamente, por el espacio que el dinero puede ocupar, ya que, en muchos casos no puede ser ubicado ni escondido tan fácilmente.
- e) Además, de que su misma connotación física y material sirven no solo para investigar y probar un delito, sino también como una prueba en materia de responsabilidad penal.

Cual sea la modalidad empleada, o se ponga en práctica por las personas u organizaciones que tienen como finalidad el “*lavado de dinero*”, el objetivo siempre será el mismo.

Es oportuno señalar que, desde un sentido riguroso se puede describir al acto de “*blanqueo de dinero*” como un proceso no solo dinámico, sino también como un proceso interactivo que principalmente se materializa con el planeamiento y la propia ejecución de un indeterminado número de operaciones bancarias, financieras y/o comerciales que tienen como fin poner a buen recaudo “*dinero sucio*” o, por supuesto, de dudosa procedencia.

Para la operación, dentro del proceso de “*lavado de dinero*”, se requiere (o por lo menos se conocen), tres (03) etapas que desarrollan su propio proceso:

- (i) Primera etapa; alejar todos los fondos o “dinero sucio” de toda asociación o relación directa o indirecta con un delito que se ha realizado previamente; aunque actualmente la legislación moderna le ha otorgado autonomía propia al delito de “lavado de dinero”.
- (ii) **Segunda etapa**; se necesita disfrazar o eliminar todo rastro que pueda servir de vinculación o relación con su procedencia u origen.
- (iii) **Tercera etapa**; básicamente, se culmina el ciclo con la “*devolución operativa*” del mismo dinero lavado al propio delincuente, ni bien haya sido ocultado u disfrazado su verdadero origen.

5. Etimología de las palabras Lavado de Activos

El origen de este delito, pero sobre todo el término, se le atribuye al gánster norteamericano Al Capone, quien compró en la ciudad de Chicago la cadena de lavanderías “Sanitary Cleaning Shops”, y a través de ella, se depositaba en bancos el dinero producto de la ganancia por la venta ilegal de bebidas durante la Ley Seca en Estados Unidos. De ese modo, si alguien le preguntaba por qué era tan rico, siempre

decía: “La gente lava ahora más ropa que nunca. Me alegro de haber invertido en este sector”.

6. Definición de lavado de activos, según autores

- a) El doctor Carlos Augusto Oviedo, en su Tesis: "El lavado de activos: análisis a un problema jurídico, económico y social", (2000) define el lavado de activos como: “El conjunto de operaciones adelantadas por una persona, natural o jurídica, tendiente a dar apariencia de legalidad o "legalizar" activos monetarios o no monetarios provenientes de una actividad ilícita”. (p.14).
- b) El doctor Eduardo Fabián Caparrós, en su libro “El delito de blanqueo de capitales”, (1998). Define al lavado de activos como: "blanqueo", "lavado", "reciclaje", "normalización", "reconversión" o "legalización" de bienes, nos referimos al proceso tendiente a obtener la aplicación en actividades económicas lícitas de una masa patrimonial derivada de cualquier género de conductas ilícitas, con independencia de cuál sea la forma que esa masa adopte, mediante la progresiva concesión a la misma de una apariencia de legalidad. (p.76).
- c) El doctor Ricardo M. Alba, “Programa y Manual Uniforme para la prevención del lavado de dinero en América Latina” (1998). Define al lavado de activos como: “El proceso de ocultamiento de fondos de origen ilegal en moneda nacional o extranjera y los subsiguientes actos de simulación respecto de su origen, para hacerlos aparecer como legítimos”. (p.12).
- d) El doctor Prado Saldarriaga, en su obra "El deliro de lavado de activos en el Perú" (s/f). Dice que: “es un conjunto de operaciones comerciales o financieras que procuran la incorporación al Producto Nacional Bruto de cada país, sea de modo

transitorio o permanente, de los recursos, bienes y servicios que se originan o están conexos con transacciones de macro o micro tráfico ilícito de drogas”. (p. 05).

7. Derecho Comparado

Su fuente, es principalmente, por acuerdos internacionales de alcance mundial, regional o bilateral. Sin embargo, también son de considerar otros instrumentos de carácter no estatal, que han surgido al interior de corporaciones internacionales como las Federaciones o Asociaciones Bancarias mundiales o regionales.

Es importante indicar que, en la mayoría de documentos se definen, de modo paralelo o integrado, disposiciones que aluden la tipificación y sanción del delito; a las medidas preventivas y de control que deben ser aplicadas en el sistema de intermediación financiera para evitar la contaminación de sus agencias con dinero de procedencia ilegal. En España, por ejemplo, en la actualidad se refieren a este tipo de medidas la Ley N° 19/1993 del 28 de diciembre de 1993 y su Reglamento aprobado por el Real Decreto 925/1995 del 9 de junio de 1995.

La tendencia internacional, así también como la nacional, es básicamente criminalizar el lavado de dinero ilegal procedente de cualquier actividad delictiva, y no exclusivamente del narcotráfico como planteó inicialmente la Convención de Viena. La presencia de muchas formas de criminalidad que producen ganancias ilícitas como lo son, el tráfico de armas, el cohecho internacional, el proxenetismo, etc., hacen que se justifique dicha posición. Por lo demás la Convención Europea de 1990 y las Bases para la Convención Hemisférica Americana de 1995 ya han optado por tal criterio.

Entre los derechos nacionales (es decir, internamente en cada país), que siguen esta tendencia cabe señalar el texto del artículo 400° del Código Penal Mexicano

incorporado por Decreto del 13 de mayo de 1996, y el numeral 274 A del Código Penal Colombiano introducido en 1997. El Código Penal Español de 1995 asume una posición similar, tal como se aprecia en el primer párrafo del artículo 301º, y en el cual se criminaliza todo acto de lavado de capitales provenientes de un “delito grave”.

Título III: El financiamiento ilegal de las organizaciones políticas

1. Marco histórico del financiamiento ilegal de los partidos políticos

Desde hace mucho tiempo, la política *a nivel mundial*; viene siendo impactada también por el *Crimen Organizado*, a través de la necesidad de *financiar* sus campañas políticas; esto es como consecuencia de las ramificaciones que tiene esta conducta delictiva. Es posible que actualmente, consideremos que se trata de “comportamientos adecuados” dentro de la sociedad contemporánea y, por ende, se encuentran enmarcados dentro de la licitud; *argumentando* que desde hace muchas décadas y a lo largo de la historia, los partidos políticos actúan así; pues atacar esta conducta sin dejar de lado el rigor jurídico exigido; definitivamente podría ser el inicio de un significativo cambio para el sistema político de nuestro país.

Asegurar que el dinero que ingresa como “aporte y/o donación” y se utiliza para financiar las distintas campañas políticas en nuestro medio, es transparente y que proviene de fuentes lícitas, es hoy en día un tanto complicado; pues el dinero obtenido ilícitamente de actividades ilegales, tales como: *corrupción, minería ilegal, narcotráfico, tráfico de influencias, evasión tributaria, informalidad*, entre otros; se encuentra presente en el cotidiano manejo de la economía nacional; para ello solo hace falta revisar las cifras que maneja la UIF acerca de la libre circulación de dinero

“lavado” en nuestro medio; cabe resaltar que el interés principal de aquellos grupos o personas quienes usualmente realizan “aportes”, “donaciones” o inclusive “financian campañas” ha sido, por lo general; tener presencia en la vida política de nuestro país; justamente por la actividad de grupos de poder económico y político.

El pasado 27 de agosto del año en curso, el Presidente de la República promulgó la Ley Nro. 30997 “**Ley que modifica el Código Penal e Incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas**”; esta ley tiene la finalidad de regular el financiamiento de las organizaciones políticas en nuestro país, así como también a aquellas entidades que lograron protagonismo a raíz de la investigación y curso del caso con la transnacional “Odebrecht” y los aportes de origen ilícito que se han venido efectuando en las diversas campañas electorales. En nuestro país, las organizaciones políticas no han sido reguladas y supervisadas de una forma adecuada durante muchos años; es por ello; que últimamente se está tratando de cambiar, a razón de, que las organizaciones políticas captan mayor atención pública en su gestión. Sin embargo, podemos observar que se vienen efectuando algunos actos por parte de El Estado que podrían alterar esta gestión, como la Ley, anteriormente señalada, la cual tiene el propósito de tipificar penalmente el nuevo delito de financiamiento prohibido de las organizaciones políticas de nuestro medio; con un claro objetivo legítimo; pero con una observación que nos llama la atención, pues la formulación del tipo penal podría favorecer la impunidad a las organizaciones políticas y a sus dirigentes investigados por el delito de *Lavado de Activos*.

De esta manera, el financiamiento de las organizaciones políticas se ha convertido en un tema crítico para la estabilidad democrática, no solo en nuestro país, sino también en el mundo, al darnos cuenta de la creciente importancia del dinero en las campañas

políticas y por supuesto, sus efectos nocivos que esta conducta puede ocasionar para la legitimidad de la vida democrática en nuestra sociedad. Según Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, hay una pregunta principal que resume la problemática actual de cara a nuestro tema: “¿cómo se debe evitar el dinero que proviene de fuentes dudosas en la financiación de las organizaciones políticas y sobretodo en las campañas electorales?, asimismo, ¿cómo se puede garantizar una debida distribución de recursos entre las organizaciones políticas?” (Gutiérrez y Zovatto 2011, p.XVI).

2. La relación “teórica” entre dinero y las organizaciones políticas

Es necesario empezar señalando lo indispensable que es el dinero para el desarrollo de las organizaciones políticas, sea que, este provenga de fuentes exclusivamente públicas o privadas, o también que se tenga un sistema mixto de financiación para el mismo propósito; este un recurso de carácter fundamental para garantizar la existencia de una competencia electoral próspera. Es así entonces que, se hace prioritaria la necesaria regulación de dichos fondos para garantizar, entre muchas cosas, la competencia en igualdad de condiciones.

La problemática del financiamiento en la actividad política y de las organizaciones políticas, no siempre ha sido el tema “contencioso” que se presenta en la discusión académica actual y/o social, aun cuando este tema se registra desde antes del surgimiento de las organizaciones políticas modernas. Desde la primera mitad del siglo XIX en Estados Unidos, ya existían casos de conformación de agrupaciones de campaña electoral dedicados a captar dinero y a emplearlo estratégicamente para ganar los respectivos votos, lo cual nos refleja que, para las organizaciones y representantes políticos, la relación entre el dinero y el éxito electoral, surgió desde muy temprano en

la historia de las democracias modernas; por lo tanto, no está fuera de contexto señalar que nacieron con estas.

Asimismo, en ese mismo periodo la relación entre financiamiento y participación “*político-electoral*”, no recibía la especial atención que debía merecer, como tema de estudio por parte de los principales teóricos de la democracia y la política de ese tiempo. Por ejemplo, al referirse sobre los partidos políticos en los Estados Unidos de Norteamérica, de la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville no profundiza con respecto a su financiamiento o inclusive a la influencia que esto podría tener en la participación política y la calidad de la democracia en general. Tampoco hace mención del tema al manifestarse de la corrupción en los regímenes democráticos (Tocqueville 2007 [1840], p. 218-224, 265-267). Un acercamiento a la posible explicación de esta falta de “*interés*” sobre las causas y efectos del dinero en la política podría ser que, durante el inicio de siglo XIX todavía existían fuertes restricciones al voto y una idea general de que solo quienes tenían prosperidad económica podían entrar en la vida política social. Según este esquema, es que Max Weber describe como “*la dominación de los notables*” para el caso de Alemania (Weber 1919), es decir que, se entendía que el financiamiento de las organizaciones políticas, necesariamente tendrían que ser de origen privado; proveniente, por lo general, de los recursos de los ciudadanos prósperos, influenciados por su vocación política, ambiciones personales (económicas o de reconocimiento social), o inclusive la combinación de ambas. Así, a menos que se tratara de recursos públicos, el origen y efectos del dinero que financiaba las campañas electorales no era un tema tan importante para quienes estudiaban el desarrollo de la democracia y los partidos políticos de la época.

Es entonces que, recién entre los finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, con la formación de los llamados “*partidos de masas*” y la gradual inclusión electoral de segmentos otrora privados del voto, lo cual ocasionó posteriormente el voto universal, que el modelo arquetípico del llamado partido político “*auto-sostenido*” por aportes privados de los “*notables*” va decayendo en el tiempo.

La promulgación en Inglaterra de la primera norma acerca del financiamiento de las organizaciones políticas en 1883, es indicativa del nuevo escenario (ONPE 2014, p. 20). Es entonces que los pensadores de la época, empiezan a prestar más atención a cómo las modernas organizaciones políticas generan recursos y qué efectos tiene el dinero en su funcionamiento, los resultados electorales y la administración del poder en general. Max Weber nos ha dejado un importante testimonio de cómo surge este nuevo escenario entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, con la conformación de los partidos de masas que van reemplazando a los partidos de notables. De acuerdo con Weber, el nuevo modelo de financiamiento y participación política, al que lo denomina “*la maquina plebiscitaria*”, surge primero en el mundo anglosajón (específicamente en los Estados Unidos de Norteamérica), y se distingue por la “profesionalización” del equipo de campaña electoral de la organización política, con miras a tener una eficiente provisión y administración de los recursos económicos. En tal escenario resalta la figura del “*boss*” o “*jefe*”, a quien Max Weber (1919), describe como “*el empresario capitalista que agrupa votos por su cuenta y riesgo*” (P.17). Una persona que se desempeña a manera de un bróker político, al asegurar el control de los votos como del ingreso de recursos financieros a la organización: “*El boss, es indispensable para la organización del partido, que él centraliza en sus manos y constituye la principal fuente de recursos financieros. ¿Cómo los consigue él? En*

parte mediante las contribuciones de los miembros, pero, sobre todo, recaudando un porcentaje de los sueldos de aquellos funcionarios que le deben el cargo a él y a su partido. Percibe además el producto del cohecho y de las propinas. [...] El boss es también indispensable como receptor inmediato del dinero que entregan los grandes magnates financieros. Estos no confiarían en modo alguno el dinero que dan con fines electorales a un funcionario a sueldo o a una persona que tenga que rendir cuentas públicamente. El boss, con su prudente discreción en cuestiones de dinero, es por antonomasia el hombre de los círculos capitalistas que financian las elecciones”. (Weber 1919).

Es importante señalar que, una variación en la institucionalización de los modernos partidos de masas, la cual tuvo repercusiones internacionales trascendentales durante el siglo XX, fue la doctrina de Vladimir Ilich Lenin sobre el llamado “*partido de vanguardia*”. Este modelo, propuesto en su libro *¿Qué hacer?* del año 1902, muestra la organización del Partido Obrero Socialdemócrata Ruso como un partido “*clandestino*” de profesionales dedicados a la vida política, que actúan coordinadamente sobre la base de un programa, una dirección centralizada y con organismos que los dotaban de recursos económicos para sostener su activismo. Este tipo de organización política, una vez conquistado el poder en el año 1917, dio origen a los partidos comunistas y a la Internacional Comunista, como una organización global y jerarquizada en el año 1921.

Es en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, que el financiamiento de la política y de las organizaciones políticas se convirtió plenamente en un tema de estudio, tanto en la academia como entre los que se dedican al emergente y lucrativo rubro del “*marketing político-electoral*”. Esto sucede primero, en las democracias

avanzadas (particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica) y luego se moviliza como tema de interés y de estudio, a América Latina, lo cual coincide con el regreso a la democracia en varios países de la región, hacia finales del siglo XX. Los acercamientos contemporáneos sobre financiamiento político-partidario tienen sus raíces principalmente en la ciencia política americana, en la cual se analiza la importancia de los montos desembolsados en las campañas electorales para la presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica, las ventajas y/o desventajas competitivas de los candidatos según los fondos de los que disponen y el impacto de estos en los resultados electorales.

Es entonces, a partir de las experiencias del financiamiento de los partidos en las democracias avanzadas, que se han desarrollado cuatro líneas generales de análisis y reflexión teórica:

- a) correlación general entre dinero y resultados electorales;
- b) financiamiento público, financiamiento privado y resultados electorales;
- c) regulación en torno a los aportes provenientes de fuentes privadas, y
- d) incidencia del financiamiento privado en políticas públicas.

Los temas puntuales analizados y desarrollados desde cada línea de investigación, se señalan en el siguiente cuadro:

Tabla 2.1

Líneas de investigación sobre financiamiento de los partidos políticos

Eje de Investigación	Temas desarrollados
Correlación entre dinero y resultados electorales.	- Relación entre financiamiento y votos obtenidos.
	- Ventajas competitivas de los candidatos con mayores fondos para campaña electoral.
	- Incidencia del dinero en escenarios de autoridades en campaña de reelección.
	- Diseño normativo del financiamiento público directo e indirecto.
	- Impacto del financiamiento público directo en las campañas electorales.

Financiamiento público, financiamiento privado y resultados electorales.	- Impacto del financiamiento público directo en la institucionalidad partidaria.
Regulación de los aportes provenientes de fuentes privadas.	- Normatividad en torno al financiamiento privado.
	- Restricciones o topes al financiamiento privado.
	- Visibilidad pública de los aportantes privados.
	- Mecanismo de supervisión/ control de los fondos provenientes de fuentes privadas.
Incidencia del financiamiento privado en políticas públicas.	- Incidencia de fuentes de financiamiento prohibidas/ ilegales durante las campañas electorales.
	- Impacto del financiamiento privado en la institucionalidad partidaria.
	- Interés de aportantes privados por incidir en políticas públicas.
	- Beneficios obtenidos por grupos de interés/ individuos financistas cuando las agrupaciones políticas que apoyan logran alcanzar el poder.

Fuente: JNE 2016

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral – ONPE

Para el caso específico de América Latina, el estudio del financiamiento político-partidario se remonta a inicios del siglo XXI. Esto debido a las circunstancias específicas del proceso latinoamericano, inmerso en la tercera ola democratizadora en las últimas décadas del siglo XX (Huntington 1994), lo cual significó el regreso a la democracia para varios países de la región tras muchos años de dictadura. El restablecimiento de las garantías constitucionales, con todo lo que esto implica, incluyendo procesos electorales y competencia entre partidos políticos, todo bajo un renovado marco institucional democrático; remarcará también el terreno para una creciente visibilidad del impacto del financiamiento en las campañas electorales.

Según Gutiérrez y Zovatto (2011): *“Es válido resaltar que mientras que en el pasado (décadas de los 80 y 90 del siglo pasado), como resultado de las transiciones democráticas, la preocupación de los órganos electorales y la comunidad internacional estaba en las condiciones para el día de la elección [...], en la actualidad, la preocupación está en el proceso que antecede a la elección: equidad en la competencia electoral”* (p.03).

Por tal razón, es que en varios países de la región es recién hacia inicios del siglo XXI que se empieza a prestar mucha más atención a la equidad en la contienda electoral y los efectos distorsionadores del dinero en la política. Muy a pesar de que, en algunos países como Uruguay y México, este problema tenía visibilidad desde mucho antes, inclusive, se puede decir que la regulación en materia de financiamiento político en la mayoría de países latinoamericanos, emerge en un marco temporal que abarca las últimas décadas del siglo XX y los inicios del nuevo siglo.

Por tanto, el panorama general sobre las condiciones del financiamiento político-partidario, y los temas que se han desarrollado al respecto en la región, nos indican que los escándalos y la falta de transparencia en cuanto al financiamiento político suelen ser una propia característica común del tema en América Latina. No obstante, Zovatto (2014), insiste en que el dinero es un componente ahora fundamental de la política que no puede despreciarse: *“el uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática, más que una patología de la democracia —como frecuentemente se lo presenta en la discusión pública— el financiamiento político es parte de la normalidad y, en los casos que está bien regulado, contribuye a una democracia de mejor calidad”*. (p.20).

2.1 El financiamiento público

Está referido a los recursos públicos que destinan los Estados a las organizaciones políticas. Estos recursos se les otorga en la medida en que se les reconoce como actores importantes para la democracia de una nación, ya que conllevan los intereses de los ciudadanos. Así, se trate de asociaciones privadas que cumplen funciones públicas. Puede ser entregado de dos formas: (i) de modo directo, cuando se da dinero en

efectivo; o (ii) de modo indirecto, cuando se conceden subvenciones a favor de las organizaciones políticas.

Los aspectos positivos del financiamiento público, son: (i) que limita la incidencia de los intereses particulares, (ii) mantiene la transparencia del origen y gasto del dinero que se usa en la competencia política, (iii) permite la supervisión y vigilancia de los órganos fiscalizadores del Estado, (iv) genera igualdad en la contienda electoral, y, (v) balancea la integración en los espacios de representación política. Es así que, una de las principales críticas al respecto, es que las organizaciones políticas se acostumbran a recibir estos ingresos y ello promueve una desvinculación con sus militantes o la disminución de la afiliación partidaria.

2.2 El financiamiento público en América Latina

En nuestra región, el financiamiento público está presente en la mayoría de los países; para ser exactos, en dieciséis de los dieciocho que la conforman. Se da tanto en periodo electoral como en periodo no electoral. Son solamente dos países los que actualmente NO otorgan financiamiento público, ellos son: Bolivia y Venezuela; sin embargo, en ambos casos si lo ha habido anteriormente, pero se ha suprimido.

Tabla 2.2

Año de introducción del financiamiento público de las organizaciones políticas y periodo de financiamiento en América Latina.

País	Año	Periodo
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)	Ambos periodos
Bolivia	Incorporado ene 1957 y suprimido en 2008	....
Brasil	1971	En periodo no electoral
Colombia	1985	Ambos periodos
Costa Rica	1956	Ambos periodos
Chile	1988 (indirecto) y 2003 (directo)	Ambos periodos
Ecuador	1978	Ambos periodos
El Salvador	1983	En periodo electoral

Guatemala	1985	En periodo no lectoral
Honduras	1981	En periodo electoral
México	1973 (indirecto) y 1987 (directo)	Ambos periodos
Nicaragua	1974	En periodo electoral
Panamá	1997	Ambos periodos
Paraguay	1990	Ambos periodos
Perú	1966 (indirecto) y aparece en la ley en 2003 (directo) pero otorgado en 2017	En periodo no electoral
República Dominicana	1997	En periodo no electoral
Uruguay	1928	....
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999	Ambos periodos

Fuente: Zovatto, 2017 e IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

Es así que, el Instituto de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés), ha sistematizado información comparada referente al financiamiento partidario en todo el mundo. De allí, hemos extraído algunos datos respecto a América Latina.

Referente a los criterios para la selección de los partidos que reciben financiamiento partidario, del total de dieciséis países (excluyendo a Bolivia y Venezuela), aproximadamente la mitad de ellos solicitan que las organizaciones políticas tengan representación en el Congreso, o que al menos hayan participado en las elecciones. Otros requisitos son también, la inscripción como partido político o las cuotas de votos. En menor medida se solicitan cuotas de escaños o el cumplimiento de requisitos legales y presentación de informes.

Cuadro 2.3

Criterios para la distribución del financiamiento público directo en América Latina.

Criterio	Países
Representación en el Congreso	Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú Uruguay.
Participación en la elección	Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana.
Inscripción como partido político	Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguay.

Cuota de votos en las elecciones anteriores	Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana.
Cuota de votos en las próximas elecciones	Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá.
Cuota de escaños en las elecciones anteriores	Brasil, Ecuador.
Cuota de escaños en las próximas elecciones	Colombia.
Cumplir con los requisitos legales de la organización	Chile.
Presentación de informes después de las elecciones y declaración clara del porcentaje de contribución asignado a la formación y organización política	Costa Rica.

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

El monto que se proporciona a cada organización política, no necesariamente persigue un único criterio; mayormente se trata de un monto específico que es distribuido: (i) proporcionalmente a los votos recibidos (en nueve de los dieciséis países), (ii) a los escaños recibidos (en tres países), (iii) también de modo equitativo entre los partidos (en un total de ocho países, de los cuales siete también aplican el criterio anterior). (iv) En seis países, se ha determinado un monto fijo por cada voto recibido (mayormente es calculado sobre una unidad financiera), el cual es recibido por igual por los partidos políticos.

Cuadro 2.4

Calculo de la asignación del financiamiento público directo en América Latina.

Criterio	Países
Proporcional a los votos recibidos	Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana.
Igual	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana.
Mismo monto por votos recibidos	Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Uruguay.
Proporcional a los escaños recibidos	Colombia, Honduras, Paraguay.

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

También tenemos que, en siete países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay), no se establecen los criterios para el uso del financiamiento público directo. El restante, establece que dicho presupuesto se debe gastar en actividades para el funcionamiento partidario, gastos de campaña o gastos de la misma organización política. Solamente en Panamá se señala que dicho monto se destinará a la capacitación de mujeres.

Cuadro 2.5

Criterios para el uso del financiamiento público directo en América Latina.

Criterio	Países
Actividades para el financiamiento partidario	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú.
Gastos de campaña	Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay.
Institución partidaria	Brasil, Chile, Colombia, México.
Educación cívica, política y capacitación de mujeres	Panamá.

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

En lo relacionado al financiamiento público indirecto, del total de los 18 países, tenemos que, quince tienen disposiciones para el acceso libre o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) y son cinco, los que tienen dichas disposiciones para los candidatos (Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela). Solamente dos países no efectúan financiamiento indirecto mediante el acceso a medios de comunicación: Costa Rica y Honduras.

Entre los países que otorgan este tipo de financiamiento indirecto, el acceso a los medios de comunicación es brindado siguiendo un criterio de igualdad en nueve

países, de acuerdo con la cuota de escaños que tiene la organización política, según el número de candidatos que presenta o siguiendo la cuota de votos en la anterior elección.

Cuadro 2.6

Criterios para acceso libre o subsidiado a medios de comunicación en América Latina.

Criterio	Países
Igual	Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
Cuota de escaños	Brasil, Colombia, Perú.
Número de candidatos	República Dominicana.
Cuota de votos en elección anterior	Argentina, Chile, México.
Otros	Brasil, El Salvador.

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

Por otro lado, tenemos que, otorgar espacios en medios de comunicación no es la única modalidad de financiamiento indirecto en América Latina. Son quince países (excluyendo a Costa Rica, República Dominicana y Venezuela) los que otorgan otras modalidades a las organizaciones políticas. Lo más frecuente es la reducción de impuestos, la cual se realiza en doce países, pero además de las que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.7

Otras formas de financiamiento público indirecto en América Latina.

Tipo	Países
Reducción de impuestos	Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
Gastos de envíos gratuitos o subvencionados	Colombia, Guatemala, México, Panamá.
Locales para reuniones de campaña	Brasil, Guatemala.
Espacio para materiales de campaña	Guatemala.
Transporte gratuito o subvencionado	Colombia.

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

2.3 El financiamiento privado

Es aquella que proviene mayormente de militantes y simpatizantes de las organizaciones políticas. La dependencia de estas aportaciones genera que los militantes se sientan vinculados con sus organizaciones políticas y que estas busquen representarlos y atender sus demandas y necesidades.

Sin embargo, tratándose de aportaciones privadas, se puede intentar evadir la supervisión estatal, es decir, evitar la transparencia en el manejo de las cuentas. Esto por supuesto genera riesgos en la democracia, como la filtración de dinero de procedencia ilícita a través de las organizaciones políticas, la presencia de intereses privados y poderes fácticos en el gobierno. La infiltración del dinero ilícito mediante la política ha sido advertida por instancias internacionales (OCDE 2017), y por encuestas de percepción de corrupción, como la aplicada por Proética (2015) en la que se consigna que un 82% de la ciudadanía percibe que el crimen organizado está infiltrado en la política, principalmente a través del financiamiento de campañas y conexiones con funcionarios públicos en puestos clave.

2.4 El financiamiento privado en América Latina

En América Latina, se vienen realizando una serie de prohibiciones y aportes de los ingresos privados que reciben las organizaciones políticas. En lo que se refiere a las donaciones que provienen del extranjero, solamente son dos países que las autorizan, siempre y cuando sean para los partidos políticos (El Salvador y Nicaragua) y cuatro países las permiten para los candidatos (Argentina, Bolivia, El Salvador y Nicaragua).

Referente a los ingresos obtenidos dentro del país, son siete países que prohíben las donaciones corporativas a las organizaciones políticas y ocho países, para los candidatos.

El número de países incrementa cuando dichas corporaciones tienen contratos con el Estado; es así, que pasan a ser quince los países que no permiten dichas aportaciones para organizaciones políticas y trece países, para los candidatos. Tal como podemos apreciar en el siguiente cuadro, son dos países los que no tienen ninguna prohibición respecto a este tema: Guatemala y República Dominicana.

Cuadro 2.8

Prohibiciones de donaciones corporativas en América Latina.

País	Partidos Políticos		Candidatos	
	Corporaciones sin contratos gubernamentales	Corporaciones con contratos gubernamentales	Corporaciones sin contratos gubernamentales	Corporaciones con contratos gubernamentales
Argentina		X		
Bolivia		X		
Brasil	X	X	X	X
Colombia		X		X
Costa Rica	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X
Ecuador		X	X	X
El Salvador		X		X
Guatemala				
Honduras	X	X	X	X
México	X	X	X	X
Nicaragua				
Panamá		X		X
Paraguay	X	X	X	X
Perú		X	X	X
Rep. Dominicana				
Uruguay	X	X		X
Venezuela		X		X

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral – ONPE

Las donaciones de los sindicatos, tanto a organizaciones políticas como a los propios candidatos, son prohibidas por siete y diez países, respectivamente. Por su parte, son siete los países que no prohíben este tipo de donaciones a organizaciones políticas ni a candidatos.

Cuadro 2.9

Prohibiciones de donaciones de sindicatos a partidos políticos y candidatos en América Latina.

País	Partido político	Candidatos
Argentina	X	
Bolivia		
Brasil	X	X
Colombia		X
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador		X
El Salvador		
Guatemala		X
Honduras		
México	X	X
Nicaragua		
Panamá		
Paraguay	X	X
Perú		X
Rep. Dominicana		
Uruguay	X	X
Venezuela		

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

En lo referente a las donaciones anónimas, en trece países se han establecido prohibiciones para su recepción por parte de las organizaciones políticas, y en doce países, para los candidatos. El Salvador y República Dominicana no han establecido ningún tipo de prohibición a las donaciones anónimas. Entretanto, Uruguay y Chile tampoco, pero si han establecido límites.

Cuadro 2.10

Prohibiciones de donaciones anónimas en América Latina.

País	Partido político	Candidatos
Argentina	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Chile	No: se establece tope	No: se establece tope
Ecuador	Sí	Sí
El Salvador	No	No
Guatemala	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
México	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	....
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	No: se establece tope	Sí
Rep. Dominicana	No	No
Uruguay	No: se establece tope	No: se establece tope
Venezuela	Sí	Sí

Fuente: IDEA Political finance database

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

En la mayoría de los países se prohíbe cualquier otra forma de donación (a excepción de El Salvador, Guatemala y Nicaragua), esto incluye la recepción de recursos estatales no incluidos como la financiación pública regulada (excepto en Uruguay).

Una de las fuentes principales de financiamiento partidario, ha sido sin duda, el aporte de los militantes y simpatizantes de las organizaciones políticas, el cual se realiza de forma individual.

En cuanto se refiere a dichos aportes, es en América Latina que la mitad de los países establece límites a las contribuciones individuales que se realizan a organizaciones políticas en campaña no electoral.

Cuadro 2.11

Límites a contribuciones individuales (en campaña no electoral) para una organización política en América Latina.

País	Sí / No	Límite
Argentina	Sí	1% de personas jurídicas y 2% de personas naturales, del límite anual de gastos de campaña.
Bolivia	Sí	Una contribución individual no debe exceder del 10% del presupuesto anual del partido.
Brasil	No	....
Colombia	No	....
Costa Rica	Sí	45 veces del salario mínimo.
Chile	Sí	300 unidades indexadas* / por año (no miembro), 500 unidades indexadas / por año (miembros).
Ecuador	Sí	200 canastas básicas de alimento, o una cantidad igual al 10% del presupuesto anual de una organización política dada.
El Salvador	No	....
Guatemala	Sí	El límite es el 10% del límite impuesto a los gastos de campaña.
Honduras	No	....
México	No	....
Nicaragua	No	....
Panamá	No	....
Paraguay	Sí	6 veces el salario mínimo mensual / persona.
Perú	Sí	El límite anual es de 200 unidades fiscales.
Rep. Dominicana	No	....
Uruguay	Sí	El límite es de UI 300,000 [I \$ 17,000] (I \$ 580) para las empresas con contratos de prestación de servicios públicos).
Venezuela	No	....

*Es una unidad de valor que se va reajustando de acuerdo con la inflación medida por el Índice de Precios del Consumo. Esta unidad varía diariamente, de modo que al cierre de mes acumula una variación respecto al valor de la UI del mes anterior.

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral – ONPE

En campaña electoral, estas prohibiciones no se mantienen en todos los casos. Son únicamente cinco países los que indican límites a las contribuciones individuales a las organizaciones políticas.

Cuadro 2.12

Límites a contribuciones individuales (en campaña electoral) para una organización política en América Latina.

País	Sí / No	Límite
Argentina	No	....

Bolivia	No	....
Brasil	Sí	2% de los ingresos brutos (donante corporativo), 10% de los ingresos (donante individual).
Colombia	Sí	Ninguna contribución hecha por un individuo puede exceder el 10% del límite de gastos para cada candidatura individual.
Costa Rica	No	....
Chile	Sí	500 unidades indexadas por persona , en caso de elección presidencial.
Ecuador	Sí	5% del límite de gasto para cada puesto público impugnado.
El Salvador	No	....
Guatemala	Límites regulares	El límite es del 10% del límite impuesto a los gastos de campaña.
Honduras	No	....
México	No	....
Nicaragua	No	....
Panamá	No	....
Paraguay	Sí	5,000 salarios mínimos (mismo límite para individuos y corporaciones).
Perú	Límites regulares	El límite es de 200 unidades fiscales.
Rep. Dominicana	No	....
Uruguay	Límites regulares	El límite es de UI 300,000 [I \$ 17,000] (I \$ 580) para las empresas con contratos de prestación de servicios públicos).
Venezuela	No	....

Fuente: IDEA Political finance database
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral – ONPE

Por otro lado, la mitad de los países en América Latina, señala límites respecto a las contribuciones individuales para un candidato.

Cuadro 2.13

Límites a contribuciones individuales para un candidato en América Latina.

País	Sí / No	Límite
Argentina	No	....
Bolivia	No	....
Brasil	Sí	El límite es del 2% de los ingresos brutos a las personas jurídicas y el 10% de los ingresos brutos a las personas naturales.
Colombia	Sí	Ninguna contribución hecha por un individuo puede exceder el 10% del límite de gastos para cada candidatura individual.
Costa Rica	Sí	No aplica
Chile	Sí	Dependiendo del tipo de candidato.
Ecuador	Sí	El límite es el 5% del límite de gasto para cada puesto público impugnado.
El Salvador	No	....
Guatemala	Sí	No aplica.
Honduras	No	....
México	Sí	No aplica.
Nicaragua	No	....

Panamá	No	....
Paraguay	No	....
Perú	Sí	30 unidades tributarias para donaciones en efectivo a los candidatos*.
Rep. Dominicana	No	....
Uruguay	Sí	El límite es de UI 300,000 [I \$ 17,000] anuales, 10,000 (I \$ 580) para corporaciones con contratos de prestación de servicios públicos).
Venezuela	No	....

*Con la Ley N° 30689 (publicada en noviembre de 2017), que modifica la LOP, se estableció un nuevo tope. Los candidatos pueden recibir hasta 60 UIT.

Fuente: IDEA Political finance database

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE

De esta manera, excluyendo a Bolivia y Venezuela, los países de América Latina prefieren el financiamiento mixto, el cual combina el público y el privado. Se busca, así, lograr un balance positivo de ambos tipos de financiamiento, con el objetivo de promover y fortalecer una competencia electoral equitativa para todas las organizaciones políticas.

3. El financiamiento de la política en el Perú

3.1 Síntesis histórica del financiamiento partidario

En nuestro país, la regulación en torno al financiamiento de la política es muy reciente, pues tuvo sus inicios en los primeros años del siglo XXI. Sin embargo, la relación entre dinero y política tiene un trasfondo histórico muy amplio que se remonta al siglo XIX y a la conformación de las primeras organizaciones políticas.

Las primeras organizaciones políticas en el Perú, tenían el formato de “*agrupación de notables*”, de tal manera que solamente algunos ciudadanos con patrimonio tenían el derecho de elegir a las autoridades. Esto dio lugar, ya desde la fundación de la República, a la agrupación de estos ciudadanos en colegios electorales (Aguilar 2002: 9). La figura del Colegio Electoral sería predominante durante todo el siglo XIX y solo sería sucedida por las juntas electorales a finales del siglo. Luego, durante la década

de 1930, se creó un nuevo marco institucional para las elecciones en el país, a través de la conformación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en 1931, hecho que constituyó la primera gran reforma moderna del sistema electoral peruano.

La historia moderna del financiamiento político partidario en nuestro país, tuvo inicio con la promulgación, en 2003, de la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos (hoy Ley de Organizaciones Políticas) que por primera vez en la historia peruana otorga un marco que intenta regular y controlar las finanzas de las organizaciones políticas. Con esta ley se buscó regular las organizaciones políticas y sentar las bases de una renovada institucionalidad partidaria, incluyendo, como parte de la legislación; el tema del financiamiento de las agrupaciones políticas. Catorce años después, el financiamiento de la política se ha convertido en el meollo del debate sobre la reforma electoral. Tanto desde la sociedad civil organizada como desde las propias agrupaciones políticas existe un consenso respecto a los varios problemas y complicaciones que el dinero ha generado en la política y los partidos.

3.2 Marco legal contemporáneo del financiamiento de la política en el Perú

El financiamiento de las organizaciones políticas, empieza a ser regulada desde el año 2003 con la emisión de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas (llamada en un principio, Ley de Partidos Políticos), la cual tiene, hasta la actualidad, diversas modificaciones. Es allí, en el título VI (artículos 28º al 42º) que se emiten las pautas para el financiamiento de las organizaciones políticas. Al respecto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) emitió, en el año 2005, la Resolución de Jefatura N.º 060-2005-J/ONPE, la cual contiene el Reglamento del Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, donde se regulan los aspectos relacionados con el financiamiento partidario.

En concordancia con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ONPE, aprobado por Resolución de Jefatura N.º 063-2014-J/ONPE, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), realiza las acciones de verificación y control externas de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas, estrictamente dentro de los lineamientos contenidos en la ley, verificando y controlando que se cumplan las normas vigentes, solicitando y recabando la información financiera respecto a los aportes recibidos y los gastos incurridos en los plazos establecidos en la ley, y, mediante los procedimientos señalados en los formatos, instructivos o aplicativos que, para tal efecto, deben ser aprobados por la ONPE.

En lo que respecta al financiamiento público directo, en el año 2017, se inició con el otorgamiento de presupuesto a las organizaciones políticas. Si bien este tipo de financiamiento se estableció desde la publicación de la Ley de Organizaciones Políticas en el año 2003, es recién en el mes de diciembre del año 2016, que se confirmó su otorgamiento, cuando fue incluido en la Ley N.º 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017. Así, se dispone que se deposite, a partir de enero del año 2017, en forma mensual, un doceavo de la totalidad de la subvención que le corresponde a cada organización política y alianza de partidos políticos beneficiarios. Dichas subvenciones son aprobadas mediante resolución del titular de la ONPE.

El financiamiento público indirecto está referido, en periodo electoral, principalmente a la “*franja electoral*” y, en periodo no electoral, al espacio en medios de comunicación de propiedad privada o del Estado para la difusión de sus propuestas políticas y

electorales. El procedimiento del sorteo de la “*franja electoral*”, se encuentra regulado a través de la Resolución de Jefatura N.º 013-2016-J/ONPE. El espacio del que disponen las organizaciones políticas en periodo no electoral es de cinco (5) minutos mensuales en el Instituto de Radio y Televisión Peruana. Así pues, se ha sorteado la relación definitiva de las organizaciones políticas con derecho al mencionado espacio mediante Resolución Gerencial N.º 005-2016-GSFP/ONPE.

Referente al financiamiento privado, en las Elecciones Generales del año 2016, se aprobaron los formatos para la entrega de la información financiera de aportaciones/ingresos y/o gastos de campaña electoral de las organizaciones políticas que participan en la elección, mediante Resolución de Jefatura N.º 366-2015. Asimismo, se indicaron las fechas para la presentación de la información financiera de la campaña electoral mediante Resolución Jefatura N.º 364-2015.

4. Reformas electorales y el financiamiento de la política

Un procedimiento de reforma electoral, se efectúa cuando se aprueban y aplican una serie de iniciativas que tienen por objetivo generar modificaciones en algunas condiciones, mediante las cuales se lleva a cabo la competencia partidaria. Estas iniciativas pueden estar referidas a modificaciones en cuanto a la democracia interna o el financiamiento en las organizaciones políticas; sin embargo, se debe mantener el (i) *principio de representación*, (ii) *la fórmula electoral* y (iii) *las circunscripciones* (ONPE 2017). Las propuestas de reforma electoral dependen de la coyuntura política del país y por su puesto la aprobación, de los intereses del poder Legislativo y el poder Ejecutivo, que evalúan su pertinencia respectivamente. En el Perú, desde el año 1993, el sistema electoral se compone de tres instituciones: a) ONPE, b) JNE y c) RENIEC,

las cuales han venido impulsando las reformas presentadas desde el año 2014 y aplicadas, parcialmente, desde el año 2015. Si bien es cierto, en materia electoral la normativa es aun suficiente, las reformas se han concentrado básicamente en modificaciones específicas a la Ley de Participación y Control Ciudadano (Ley N.º 26300 del 3 de mayo de 1994) y la Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094 del 31 de octubre de 2003).

Por esta razón, la ONPE, entre los años 1998 y 2015, presentó 19 proyectos de ley que buscaban las modificaciones electorales. Entre los principales proyectos que buscaban modificaciones al financiamiento político, que no han sido aprobadas, destacan las siguientes:

- a) Propuesta de creación del Fondo Electoral Empresa y Democracia (proyecto de ley presentado mediante oficio N.º 000063-2015-J/ONPE del 27 de mayo del año 2015), cuyo objetivo es modificar los términos del financiamiento político, tanto público como privado. Se propone allí que los aportes de las personas jurídicas y empresas no se dirijan a candidatos u organizaciones políticas específicas, sino que se acumulen y se distribuyan de modo equitativo entre las organizaciones políticas, las cuales podrán usar dichos fondos para su campaña política. Con ello, se busca generar un acceso a los medios de comunicación de modo equitativo. Las personas jurídicas y empresas que realicen aportes serán beneficiadas con una deducción de dichos aportes en sus impuestos a la renta.
- b) Propuesta de creación de la “*Ventanilla única de antecedentes de los aportantes a las campañas electorales de las organizaciones políticas*”, la cual proporcionaría información de los aportantes a las campañas políticas de las

organizaciones políticas en competencia. La información que se podría solicitar sería: antecedentes de sentencias condenatorias con calidad de cosa juzgada por delito doloso, en territorio nacional o extranjero; certificados sobre órdenes de captura vigentes o no, en territorio nacional o extranjero; información sobre deudas, tanto tributarias como del Registro de Deudores Alimentarios; información sobre bienes, e información sobre deudas por reparación civil. Esta información será solicitada bajo condición de respetar la intimidad personal, familiar, el honor y la buena reputación (numerales 6 y 7 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú).

Adicionalmente, es oportuno tener en cuenta que el 23 de diciembre del año 2015, mediante la Ley N.° 30414 que modificó la Ley de Partidos Políticos, se dispuso que, en el año 2017, se inicie la distribución de fondos públicos prevista en el artículo 29° de la mencionada ley. Esto ha sido respaldado con la publicación de la nonagésima quinta disposición complementaria final en la Ley de Presupuesto 2017 (Ley N.° 30518), la cual dispone: “...*la transferencia de la totalidad de los fondos a que hace referencia la Tercera Disposición Transitoria de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y normas modificatorias se efectúe con cargo al presupuesto institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales–ONPE y conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.*

Para tal efecto, la ONPE queda autorizada a otorgar, a partir de enero de 2017, en forma mensual, un doceavo de la totalidad de la subvención que le corresponde a cada partido político y alianza de partidos políticos beneficiarios, comprendidos en el marco de la citada Ley 28094. Dichas subvenciones se aprueban mediante resolución del titular de la ONPE, y se publica en el diario oficial El Peruano. La ONPE,

mediante resolución de su titular, dictará las normas reglamentarias de lo dispuesto en la presente disposición, que regulen, entre otros aspectos, los mecanismos de ejecución y rendición de cuentas de los recursos entregados a los partidos políticos y alianzas de partidos políticos beneficiarios. La resolución a que se refiere la presente norma se publica en el diario oficial El Peruano”.

Durante el año 2017, mediante Decreto Supremo N.º 064-2017-EF del 24 de marzo del año 2017, se transfirieron a la ONPE S/ 14'813,499,00 con la finalidad de cumplir lo establecido en las señaladas leyes. Es conveniente y oportuno tener en cuenta que, la reforma del sistema electoral y de las organizaciones políticas es uno de los objetivos establecidos mediante el D.S. N.º 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Es allí que se establece la responsabilidad en los organismos electorales en cuanto al establecimiento de propuestas y promoción de cambios en el sistema actual, con la principal finalidad de permitir mayor transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas. De modo específico se establecen estándares nacionales de obligatorio cumplimiento; respecto al financiamiento, se requieren nuevos mecanismos de incentivos y sanciones que contribuyan a elevar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia del financiamiento de las organizaciones políticas. Además, se debe determinar nuevos mecanismos de información sobre las organizaciones políticas en favor de los ciudadanos.

CAPITULO III: METODOLOGIA

CAPITULO III: METODOLOGIA

1. Paradigma: cualitativo

El término “paradigma”, agrupa todos los compromisos compartidos por una comunidad científica, es decir, que son algo más que un conjunto de axiomas (aceptados sin demostración alguna, es una proposición que se considera “evidente” y se acepta sin requerir demostración). Se aceptan universalmente.

Es un paradigma cualitativo porque no utilizaré la estadística inferencial, es decir no trabajaré con números ni cantidades grandes. No genera conocimientos universales.

Los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante y después de la recolección y el análisis de datos. Con frecuencia, estas actividades sirven primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después para perfeccionarlas y responderlas.

La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: tanto en los hechos como su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio.

El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso definido claramente. Sus planteamientos iniciales no son tan específicos como el enfoque cuantitativo, y las preguntas de investigación no siempre se han conceptualizado ni definido por completo. Dicho de otra manera, las investigaciones o paradigmas cualitativos se basan más en una lógica y proceso inductivo: explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas. En la mayoría de estudios cualitativos no se prueban hipótesis, sino que se generan durante el proceso y se perfeccionan conforme se recaben más datos; son un resultado del estudio.

2. Método: Científico jurídico – fáctica - trialista: documental, axiológico, comparativo

El método empleado, es método jurídico, porque este estudio pertenece al campo del Derecho y Ciencias Sociales. Es científico porque sigue las características del único método en el cual es aceptado por toda la comunidad científica universal.

La investigación jurídica es un conjunto de actividades realizadas por un investigador jurídico, que tiende a la búsqueda del Derecho, de sus antecedentes y por supuesto, de su actualidad y realidad.

De esta manera el derecho, constituye el objeto de la investigación científica y se convierte en investigación jurídica

3. Alcance: exploratorio – descriptivo

Al alcance de estudio es exploratorio - descriptivo, ya que actualmente, existen pocas investigaciones sobre el financiamiento prohibido de organizaciones políticas, en nuestro contexto, urge estudios a profundidad, dada la estrecha relación que existe entre financiamiento y partidos políticos. Descriptiva porque a su vez, interpreta lo que es. Este término es usado, cuando el tema, motivo de análisis, no tiene mucha preocupación por la comunidad científica jurídica.

La investigación descriptiva comprende, a su vez, la descripción, análisis e interpretación de la realidad y naturaleza actual; y, la composición o etapas de los fenómenos que ocurren en la sociedad moderna.

Es descriptivo porque sirve para precisar los ángulos o dimensiones de un suceso, fenómeno o comunidad, contexto o situación.

4. Tipo: jurídica aplicada, activa o dinámica

Se encuentra estrechamente ligada a la investigación básica, pues de ella toma sus descubrimientos e influencia de sus propuestas o teorías. Persigue comparar la realidad con la teoría. Tiene como finalidad poner los postulados generales de la investigación pura o básica, es decir usar las teorías al servicio de la solución de problemas o casos concretos de la realidad.

La investigación jurídica aplicada busca, primordialmente, el conocer para hacer, para actuar, para construir para modificar.

5. Unidad de análisis o de investigación

Para el presente trabajo de investigación, se ha tomado como unidad de análisis la Ley Nro. 30997 “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el deliro de financiamiento prohibido de organizaciones políticas”.

Por su parte, la presente investigación jurídica, posee las siguientes unidades de análisis: (i) individuos, (ii) organizaciones, (iii) grupos, (iv) redes sociales, (v) comunidades, (vi) culturas, (vii) expedientes judiciales; y, (viii) grupos sociales, etc.

6. Mapeo

Es nuestro país, las leyes rigen para todos los ciudadanos de nuestro territorio.

7. Investigación: No interactiva- Análisis de conceptos – Fenomenológica

Es denominada no interactiva, porque se hará uso de las referencias bibliográficas identificadas, tesis, noticias, opiniones de juristas; y, documentos científicos sobre el presente tema de investigación.

Además, es considerada fenomenológica porque se trabajará con la realidad social de nuestra investigación sobre el financiamiento prohibido de organizaciones políticas.

8. Técnicas e instrumento

8.1. Técnicas:

Según Laura Godínez (2009). Es la manera de recorrer el camino en que se plantea el método; es decir, son las estrategias empleadas para recabar la información requerida y así construir el conocimiento de lo que se investiga, mientras que el procedimiento alude a las condiciones de ejecución de la técnica. (p.234).

La técnica, además, propone las normas para ordenar las etapas del proceso de investigación, de igual modo proporciona instrumentos de recolección, clasificación, medición, correlación y análisis de datos, y aporta a la ciencia los medios para aplicar los métodos. Las técnicas permiten la recolección de la información.

El método científico y las técnicas están relacionadas. La naturaleza es la misma. Ambas son procedimientos, formas de actuación científica. Su diferencia consiste en su amplitud. El método es el procedimiento general del conocimiento científico.

Las técnicas son los instrumentos y las estrategias concretas que se utilizan para la recolección de datos y análisis de la información. Presentamos a continuación las principales técnicas: (i) observación, (ii) recojo de datos, (iii) lectura de tesis, (iv) lectura de libros jurídicos, (v) lectura de libros de metodología jurídica, (revisión de videos (entrevistas), (vi) hemerografías, (vii) cuaderno de bitácora, (viii) fenomenología, (ix) aplicación de las normas jurídicas generales a casos concretos, (x) técnica de análisis, (xi) técnica de discusión, (xii) técnica de debates, entre otros.

8.2. Instrumento:

Según Tamayo y Tamayo (2017) “son la ayuda de elementos que el investigador construye para la recolección de datos a fin de facilitar la medición de los mismos”. (p.81).

Es el recurso producto de la elección, por parte del investigador, en función de determinada técnica para su uso en la recolección de la información de datos.

Es considerado cualquier recurso, los cuales el investigador hace uso para acercarse a los fenómenos y extraer de ella información, tales como: (i) representación visual, (ii) análisis histórico, (iii) hoja de control, (iv) análisis documental, (v) fichas, (vi) análisis de contenido, (vii) la persona, (viii) guía de análisis de documentos, (ix) guía de observación, entre otros.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

4.1. Conclusiones

Basado en los objetivos y la hipótesis planteada para el desarrollo de la presente investigación, y al establecer una relación entre los aspectos teóricos tratados y el actual acontecer de nuestro contexto (política y realidad social), se ha podido arribar a las siguientes conclusiones:

Primero. - Referente a los indicadores de eficacia y aplicabilidad de la Ley de las Organizaciones Políticas, en el aspecto jurídico, actualmente a los partidos políticos se les exige una serie de requisitos para su inscripción, entre ellos: que deben contar con un estatuto del partido, que los partidos políticos pueden ser sancionados con una declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática; así como regulaciones en su democracia interna, su financiamiento, las sanciones de las que pueden ser objeto; en este último punto, es necesario destacar las dificultades para sancionar las omisiones en que incurren los propios partidos políticos.

Segundo. - Sobre los indicadores de la eficacia y aplicabilidad de la Ley Nro. 30997 “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas”, y la Ley Nro. 28094, “Ley de organizaciones políticas”; en el aspecto cultural, lamentablemente se tiene que lo más destacable es la desinformación por parte de la sociedad sobre el contenido de la propia ley, los derechos protegidos, exigencias y sanciones a los partidos políticos; además de destacar que, la preocupación por la regulación de los partidos políticos abarca a todos los niveles sociales.

Tercero. – Por otro lado, desde que se promulgo la Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, existen

errores y serias falencias en los operadores políticos de nuestro país, que no le han dado la importancia debida a la difusión masiva y constante de esta Ley y otro problema es la inexistencia de reglamento. Ha destacar que no se ha hecho un estudio o seguimiento a la Ley por grupos de expertos en el tema a fin de subsanar omisiones y perfeccionarla en el tiempo; es decir, incluir un plan estratégico para el cumplimiento de dicho fin. El ciudadano no sólo espera que se dicten leyes, sino que desea que el Estado se preocupe en su vigilancia y cumplimiento, esto es vital para el correcto comportamiento de los políticos ya que un Estado que no se preocupa por difundir sus normas está limitando los derechos de sus gobernados. La actual Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, se relaciona con la baja institucionalidad de los partidos políticos a nivel nacional y locales; motivo por el cual no permite cumplir de forma efectiva con su rol en el proceso democrático. Esto es advertido por todos los dirigentes de los partidos políticos, con lo cual confirmamos nuestra hipótesis.

4.2. Sugerencias

En esta parte del actual trabajo de investigación, presento las recomendaciones emergentes producto del proceso de investigación en la elaboración de una propuesta para mejorar tanto la Ley Nro. 30997, como la Ley Nro. 28094, “Ley de organizaciones políticas”; con el único objetivo de mejorar la gobernabilidad para beneficio de nuestra sociedad.

Luego de analizar y observar el panorama actual, haciendo un seguimiento muy detallado de la política pública (muy relacionada con el objeto de nuestro estudio),

además, aplicando la actual problemática ligada a los partidos políticos, he considerado las siguientes recomendaciones:

Primero. - Las Organizaciones Políticas deben ser tratadas como personas jurídicas, es decir; si el Art. 35° de la Constitución Política, recientemente modificado por la Ley Nro. 30905, en la parte final de su primer párrafo indica: “(...). Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica”; entonces estas deben ser tratadas como tal; con ello también serían objeto de aplicación de la Ley Nro. 30424 “Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas de cohecho transnacional”.

Segundo. - El delito de financiamiento prohibido de las organizaciones políticas (art. 359°-A del Código Penal), también debe ser comprendido en el artículo 3° (delitos comprendidos) de la Ley Nro. 30077 “Ley contra el crimen organizado”, pues no solo las personas naturales (consideradas actualmente en la Ley Nro. 30997) cometen el delito, la propia organización política, puede haber sido creada con tal fin, o inclusive a sabiendas de sus administradores (3 personas o más, según lo establece el art. 2° de la Ley 30077), puede funcionar u operar para tal fin, a su vez, también debe ser incorporado en el art. 2°, numeral 2.2 del Decreto Legislativo Nro. 1104 Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre pérdida de dominio, bajo los supuestos del art. 5° (bienes afectados) numeral 5.1, y, numeral 5.4 principalmente.

Tercero. - Es de suma importancia y relevancia que se nombre de manera obligatoria a un oficial de cumplimiento, inicialmente elegido (de manera interna) por los directivos de la organización política, pero, además, esta persona debe ser investigada, validada y autorizada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), institución que

debe trabajar muy de la mano con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); además debe ser considerada dentro de la lista de organismos supervisores que reportan a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), artículo 9°A del Decreto Legislativo Nro. 1249 “Decreto Legislativo que dicta medidas para fortalecer la prevención, detección y sanción del lavado de activos y el terrorismo”.

Cuarto. – Los organismos como son: La Superintendencia de Banca y Seguros, La ONPE, la SUNAT y la UIF, son instituciones que juegan un rol preponderante en la lucha contra el financiamiento prohibido de las organizaciones políticas, por ello, el trabajo en conjunto, apoyado de la tecnología, podrán establecer mejores mecanismos de información, control y detección de cualquier aporte “anormal” de una organización política.

REFERENCIAS

Abel Souto, Miguel (2002) “El banqueo de dinero en la normativa internacional”. La Coruña, España: Universidad de Santiago de Compostela.

Ames, Rolando y Jorge montesinos (2012) “Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912”. Lima: ONPE, Centro de Investigación Electoral.

Caputo, D. Política, dinero y poder (2011) “Un dilema para las democracias de las Américas”. México: FCE.

Idea Internacional (2015) “El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales, Manual Sobre Financiamiento Político”. México: Instituto Internacional Para La Democracia y la Asistencia Electoral.

Griner, S. y D. Zovatto (2004) “De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina”. San José, OEA-IDEA.

Sartori, G (2000) “Partidos y sistemas de partidos”. Madrid: Alianza Editorial.

Tuesta Soldevilla, F. (2017) “Elecciones 2016 un país dividido y un resultado inesperado”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

ONPE (2014) “Financiamiento de la política en el Perú”. Lima: ONPE.

Carrión, J. y P. Zárate (2010) “Cultura Política de la Democracia en el Perú”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Crabtree, J. (2006) “Partidos Políticos e Intermediación en el Peru. En Construir Instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980”. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico and Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Grompone, Romeo (2005) “La Escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Pons, Marcial (2015) “La Financiación Ilegal de Partidos Políticos”. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales SA.

Puccio Lamas, Luis (2016) “Lavado de Activos y Operaciones Financieras Sospechosas”. Lima: Instituto Pacifico SAC.

Pariona Pastrana, Josué (2017) “El Delito Precedente en el Delito de Lavado de Activos”. Lima: Instituto Pacifico SAC.

Gómez-Jara Diez, Carlos (2018) “Compliance y Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en el Perú”. Lima: Instituto Pacifico SAC.

Puccio Lamas, Luis (2016) “La Prueba Indiciaria en el Delito de Lavado de Activos”. Lima: Instituto Pacifico SAC.

Zúñiga Rodríguez, Laura (2016) “Ley Contra el Crimen Organizado (Ley N° 30077) Aspectos Sustantivos, Procesales y de Ejecución Penal”. Lima: Instituto Pacifico SAC.

Orrego Penagos, Juan Luis (2005) “La Ilusión del Progreso, Los Caminos Hacia el estado-Nación en el Perú y América Latina (1820-1860)”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Aljovín, Cristobal (2000) “Caudillos y Constituciones. Perú 1821-1845. Lima: Fondo de Cultura y Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.