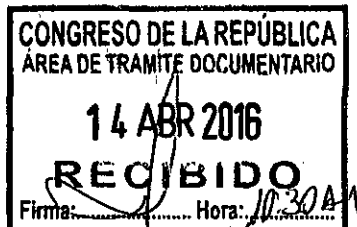




Proyecto de Ley N° 5212/2015-CR



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS CANDIDATOS A GOBERNADORES Y CONSEJEROS REGIONALES, ALCALDES Y REGIDORES PROVINCIALES Y ALCALDES Y REGIDORES DISTRITALES A INFORMAR A SUS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y A LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES -ONPE- SOBRE LOS APORTES Y GASTOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

PROYECTO DE LEY

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes de la Comisión Especial Investigadora Multipartidaria encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos y en los movimientos regionales y locales, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS CANDIDATOS A GOBERNADORES Y CONSEJEROS REGIONALES, ALCALDES Y REGIDORES PROVINCIALES Y ALCALDES Y REGIDORES DISTRITALES A INFORMAR A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y A LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES-ONPE- SOBRE LOS APORTES Y GASTOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

Artículo Único.- Incorpórese el artículo 34-A a la Ley N° 28094. Ley de Partidos Políticos

“Artículo 34-A: Obligación de los Candidatos a informar sobre las aportaciones y gastos realizados durante la campaña electoral.

Los candidatos a Gobernadores y Consejeros Regionales, Alcaldes y Regidores Provinciales y Alcaldes y Regidores Distritales, están obligados a presentar al Partido o Movimiento Político al cual pertenecen, a la Oficina Nacional de

Procesos Electorales –ONPE- y a la Unidad de Inteligencia Financiera –UIF- informes mensuales de las aportaciones recibidas y los gastos efectuados durante la campaña electoral, a partir de la convocatoria al respectivo proceso electoral; en aplicación de lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.

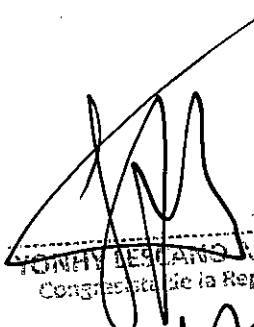
Estos informes deben ser presentados dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del mes que corresponda.

Las aportaciones recibidas comprenden dinero en efectivo, ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas que no deberán exceder las cinco (5) unidades impositivas tributarias, rendimientos procedentes de su propio patrimonio y de los bienes que tiene en posesión, créditos que concierten, legados que reciban y, en general cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

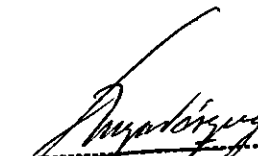
Los documentos que sustentan los gastos realizados por publicidad con fines electorales deben especificar la cantidad de avisos contratados, banners, gigantografías utilizados precisando el nombre del medio de comunicación escrito, radial o televisivo o la dirección de internet por la que se propalaron los avisos y, de ser el caso, el nombre de la o las agencias de publicidad utilizadas, y las tarifas cobradas.

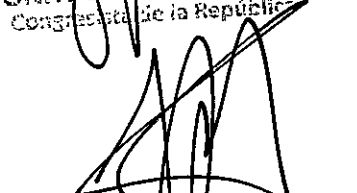
Los candidatos a Gobernadores y Regidores Regionales, Alcaldes y Regidores Provinciales y Alcaldes y Regidores Distritales que no cumplan con informar sobre las aportaciones recibidas y gastos realizados serán sancionados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, con diez (10) Unidades Impositivas Tributarias, UIT."

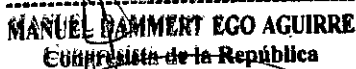
Lima, 11 de marzo de 2016.

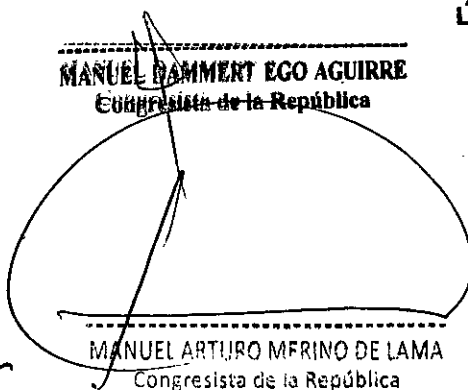

YONHY LESCANO ANCIETA
Congresista de la República

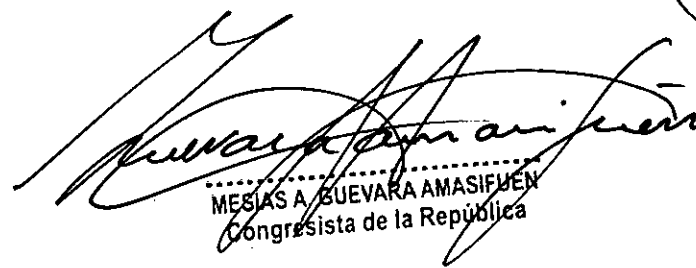

Dra. ROSA MAVILA LEÓN
Congresista de la República


LEONARDO INGA VÁSQUEZ
Congresista De La República


Dr. YONHY LESCANO ANCIETA
Vocero Titular
Bancada Acción Popular - Frente Amplio


MANUEL HAMMET EGO AGUIRRE
Congresista de la República

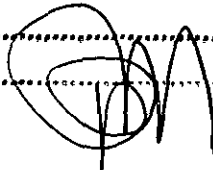

MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA
Congresista de la República


MESÍAS A. BUEVARA AMASIFUEN
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima,15.....de.....*abril*.....del 201*6*.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° *5212* para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
Constitución y Reglamento. -



HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

I.1. RELACIÓN ENTRE EL DINERO Y LA POLÍTICA

La primera norma orientada a regular la financiación de la política data de 1883 (en Inglaterra) estamos, como puede verse, ante un fenómeno que no es reciente pero que hoy presenta características y desafíos novedosos. En efecto, la expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos, han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo.¹⁵

Partamos de una primera afirmación: dinero y política forman un matrimonio indisoluble. La relación entre ambos es, al mismo tiempo, necesaria y conflictiva. En la base de ese interés hay un hecho ineludible: 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. En otras palabras, si bien la democracia no tiene precio, si tiene un costo de funcionamiento que necesita financiarse sin comprometer la integridad de la democracia y la política. Ello muestra la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa.¹⁶

Según la percepción de los ciudadanos, si el uso del dinero no se somete a una regulación o es mal regulado, amenaza la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas; esto, a su vez, implica que los gobiernos así surgidos sólo reflejan parcialmente las demandas e intereses del electorado. La lapidaria frase del político estadounidense Jesse "Big Daddy" Unruh, de que "el dinero es la leche materna de la política", revela, así, solo una parte de la verdad. Lo cierto es que la leche tiene importantes elementos de toxicidad y que es preciso eliminarlos o, al menos, controlarlos pues amenazan con la destrucción del organismo democrático.¹⁷

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina, una región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, inequidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde la presencia del crimen organizado – particularmente el narcotráfico- constituye una realidad indiscutible, que moviliza

¹⁵ ZOVATO, Daniel. Director Regional para América Latina y El Caribe de Idea Internacional. "Reflexión Comparada sobre el Financiamiento Político Público". Revista Financiamiento de la Política en el Perú. ONPE, IDEA Internacional, Konrad Adenauer Stiftung. Diciembre, 2014. Lima-Perú. Pág. 21

¹⁶ Ob. Cit. 1

¹⁷ Ob. Cit. 1

miles de millones al año y resulta por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas.¹⁸

1.2. UTILIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO O ILEGAL

La existencia de un nexo entre el crimen organizado y la política no es un fenómeno exclusivo de algunos países "problemáticos", ni de unas regiones particulares – como América Latina- o subregiones –como la región Andina- que han enfrentado el problema del narcotráfico de manera más aguda. De hecho, éste es un problema global, asociado a la presencia misma de redes ilícitas, cualquiera sea su naturaleza, puesto que la corrupción política es una de las principales estrategias de estas redes para poder llevar a cabo sus actividades económicas. Así, se observa cómo las conexiones entre políticos y redes criminales se presentan tanto en países con sistemas democráticos considerados robustos y estables, como en países europeos, así como en democracias frágiles. En estas últimas, el crimen organizado encuentra más puntos vulnerables por los cuales penetrar el sistema político y su impacto en la estabilidad del país es más profundo y duradero.¹⁹

Lo que sí es cierto es que América Latina es una región particularmente vulnerable dentro de estas dinámicas: por una parte, la región sufre de la presencia de redes ilícitas dedicadas a distintas actividades ilegales, incluyendo la minería ilegal, el tráfico de especies tóxicas, el tráfico de armas, la falsificación y el contrabando de productos farmacéuticos y, de manera especialmente prominente, la producción y comercialización de drogas ilegales como la cocaína. Esta actividad sobresale, ya que América Latina es la región donde más cocaína se produce en el mundo y a ésta se le considera la más lucrativa de las drogas ilegales, las cuales a su vez producen la mitad de las ganancias atribuidas al crimen organizado transnacional a nivel global (UNDOC, 2011).²⁰

Por otro lado, esta entrada masiva de dineros de origen ilícito en la región se ha dado de manera paralela a dos fenómenos importantes en el campo político: el alto costo de esta actividad y la dificultad para controlar los costos. Aunque no hay estimaciones globales o regionales que den cuenta del costo exacto de la actividad política, según varios investigadores y periodistas las elecciones son más caras en la región que en ningún otro momento de su historia, lo cual constituye un indicio importante de los altos costos asociados a esta actividad (Thompson, 2012; Casas-Zamora, 2013).²¹

¹⁸ Ob. Cit. 1

¹⁹ Revista Financiamiento de la Política en el Perú. ONPE, IDEA Internacional, Konrad Adenauer Stiftung. Diciembre, 2014. Lima-Perú. Pág. 132

²⁰ Ob. Cit. 5

²¹ Ob. Cit. 5

Una mirada a la base de datos sobre financiamiento político del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) muestra como, de 33 países en América Latina y el Caribe, únicamente 17 obligan a sus partidos políticos a reportar de manera regular sobre sus finanzas (IDEA Internacional, 2014).²² Casi ninguno de los países de la región obliga a que los candidatos reporten sus gastos de campaña al Partido o Movimiento Político y/o al Órgano Electoral de Control, hecho que permite que éstos reciban financiamiento de todo tipo, incluso ilegal, y que ello se encuentre al margen del mecanismo de control y sanción.

A todo lo anterior es importante adicionar, la sofisticación que han adquirido las redes ilícitas nacionales y transnacionales – a lo cual han contribuido la globalización y la flexibilización del intercambio comercial entre fronteras-, que ha generado que las herramientas que estas redes utilizan para adelantar sus negocios también avancen en sofisticación. Lo que ha producido un cóctel tóxico en la región, donde confluye la entrada de grandes sumas de dinero producto del crimen organizado, el cual debe ser lavado para poder ser útil a los que manejan el negocio de las drogas, con la basta necesidad de financiamiento político, sumado a los pobres mecanismos para controlar lo anterior, de manera que existe una maquinaria política ideal para lavar dinero que se produce de manera ilícita.²³

1.3. CASO PERUANO

En nuestro país las Organizaciones Políticas tienen el régimen legal de una asociación, de acuerdo a la Ley de Partidos Políticos, que data del año 2003. Esta norma permite la existencia no sólo de partidos políticos, que es el común a nivel internacional, sino de diversas organizaciones políticas (partidos políticos, alianzas electorales, movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial o distrital), todas las cuales pueden encontrarse en contienda en un mismo escenario territorial, al mismo tiempo.²⁴

Esta propuesta de múltiples organizaciones políticas ha planteado un escenario de atomización de los Partidos Políticos de alcance nacional y surgen para cada proceso de elección de autoridades distritales, provinciales y regionales grupos “independientes”, que si no consiguen ganar, desaparecen tan pronto aparecieron. No se agrupan en torno a idearios, planes o programas que reflejen propuestas para el desarrollo local, provincial o regional.

²² Ob. Cit. 5

²³ Ob. Cit. 5

²⁴ CUCHO, Mariano. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Art. “Principales Desafíos en la Supervisión del Dinero y la Política en el Perú”. En Revista Financiamiento de la Política en el Perú. ONPE, IDEA Internacional, Konrad Adenauer Stiftung. Diciembre, 2014. Lima-Perú. Pág. 49.

La informalidad de los Movimientos Regionales, Provinciales y Distritales es un factor que abre las puertas para la afluencia del financiamiento ilícito o ilegal. Los candidatos a puestos políticos en estos niveles de gobernabilidad del Estado en muchos casos aprovecharían de esta omisión de fiscalización para aceptar todo tipo de financiamiento, dado que no están obligados de rendir cuentas a nadie.

Este fenómeno se vio claramente reflejado en las Elecciones Regionales y Municipales 2014, donde según la Dra. Sonia Medina, Procuradora Nacional Antidrogas, hubieron en total 335 candidatos investigados o con condenas vigentes por delito de tráfico ilícito de drogas o lavado de activos procedente de tráfico ilícito de drogas, que aspiraban ingresar en la política.

Lo que ha ocasionado, según Juan Fernando Londoño, que “exista una tensión real en la sociedad peruana que se ha hecho evidente en el último proceso electoral (Elecciones Municipales y Regionales 2014) que por un lado es una demanda de mayor transparencia y de mayor calidad de la representación política y del otro, la fuerte presencia de lazos de la criminalidad y política. Encontramos entonces una sociedad civil y unos medios de comunicación que están atentos a controlar a los políticos –un elemento fundamental en el sistema democrático-; y por el otro lado, está el hecho de descubrir que existen tantas situaciones de relacionamiento entre las redes ilícitas y criminales de la política”.

La visualización de esta corriente de infiltración del narcotráfico en la política generó que el Congreso de la República creara la Comisión Especial Investigadora Multipartidaria encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos y en los movimientos regionales y locales, la misma que, entre otros problemas, ha encontrado que la falta de control de las aportaciones a las campañas de los candidatos a los distintos niveles de gestión (regidor, alcalde o gobernador) genere que los Presidentes de los Movimientos Políticos se encuentren ajenos y sin ninguna responsabilidad respecto del financiamiento de sus propias campañas electorales y, más aún, de las campañas de los niveles inferiores.

1.3.1. Dificultad para controlar las aportaciones a las campañas de los candidatos

Según la Ley de Partidos Políticos, las reglas generales de supervisión y control de las finanzas están dirigidas sólo a los Partidos Políticos. Por reglamento se han extendido a todas las organizaciones políticas. No obstante, el régimen garantista ha establecido como requisitos de entrada para un procedimiento de aplicación de sanciones, que estas se incluyan en una norma de rango legal.²⁵ Omisión que se está subsanar en otro Proyecto de Ley presentado por esta Comisión.

²⁵ Ob. Cit. 10. Pág. 51

La ONPE inicia la supervisión para que las organizaciones políticas cumplan con los requisitos mínimos de funcionamiento. Esto es llevar la contabilidad, tener un tesorero y un contador, y cumplir con los principios de contabilidad generalmente aceptados, normas de información financiera y las normas internacionales de contabilidad, especialmente las de uniformidad, integridad, oportunidad, transparencia y legalidad.²⁶

Es por ello que el registro contable llevado conforme a las normas indicadas es la base sobre la cual gira la verificación y control de las finanzas partidarias. Cada organización política debe poseer un sistema de control contable adecuado para registrar no sólo los gastos ordinarios de funcionamiento de la organización política, sino para el registro de las aportaciones y los gastos que realiza en la campaña electoral.²⁷

Estas formalidades estructuran la ruta del dinero en las organizaciones políticas peruanas. Cumplirlas debería ser un requisito de entrada. Pero no es así. Si bien es cierto, la norma indica cuáles son las obligaciones, no existe un régimen administrativo que sancione las omisiones a estas formalidades o requisitos de entrada. De allí que las organizaciones políticas no contraten a un contador o a un tesorero para que lleve la contabilidad y sea el responsable financiero. Usualmente esta tarea la asume un militante o un simpatizante, en forma gratuita. Omisión normativa que se está subsanando con otro Proyecto de Ley presentado por la Comisión.²⁸

Respecto a la obligación de los candidatos de informar sobre los fondos de sus campañas, la mayoría de los Estatutos de las organizaciones políticas no aplican sanciones para los que no cumplen con este deber. Tampoco sancionan si los montos que reportan son menores a lo que realmente se gastan, o si rinden cuentas con posterioridad a las fechas que las organizaciones políticas tienen para hacerlo en la ONPE. Estas omisiones afectan los principios de integridad, oportunidad y transparencia.²⁹

En el transcurso de la investigación realizada por la Comisión, se ha podido concluir que un comportamiento constante en los candidatos a consejeros regionales, alcaldes o regidores provinciales y distritales es no reportar a su agrupación política la procedencia del financiamiento de su campaña electoral. Lo que origina que el Presidente de dicha agrupación, que en casi todos los casos, es el candidato a Gobernador Regional, sostenga que no tenía conocimiento de la procedencia de dichos fondos, los mismos que podrían tener origen ilícito, estando éstos fuera del ámbito de fiscalización de la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE–.

²⁶ Ob. Cit. 10. Pág. 51

²⁷ Ob. Cit. 10. Pág. 51

²⁸ Ob. Cit. 10. Pág. 51

²⁹ Ob. Cit. 10. Pág. 51

Los siguientes casos son una clara muestra de ello:

- El Gobernador de Ucayali el mismo día que se presentó ante la Comisión (06 de julio del 2015) remitió su informe de aportaciones y gastos de la campaña que realizó el año 2014 ante la ONPE, es decir 9 meses después del plazo otorgado por este organismo fiscalizador. En dicho documento sostenía que él sólo había aportado S/. 1,800 Nuevos Soles de los S/. 879,000 Nuevos Soles que había informado como gasto total de campaña. Es decir, S/. 877,200 Nuevos Soles habrían sido aportaciones de "donadores" al Movimiento Político. El candidato a Gobernador Regional y Presidente del Movimiento Regional sostuvo que el dinero fue aportado por "bolsones de los electores". Era el Presidente, Representante Legal y Candidato del Movimiento Regional, lo que hace evidente la necesidad de control. La estrategia que utilizaron era tener Promotores en cada Caserío de la Región y un Comité en cada provincia, el cual organizaba sus propias primarias. En estas elecciones internas cualquiera podía postular sin ningún tipo de filtro. Señaló que por esos lugares la ONPE no ha obligado a transparentar los gastos ni a presentar declaraciones juradas y que "cada quien baila con su pañuelo".
- La hermana de una candidata a la alcaldía de Maynas del departamento de Loreto se encontraba investigada por el delito de tráfico ilícito de drogas y presuntamente pertenecía a la banda "El Nuevo Clan del Norte". El hermano de ésta, habría sido capturado en Colombia por presunto delito de Lavado de Activos. Sin embargo, el Presidente del Movimiento Regional al cual pertenecía esta candidata no sabía con qué fondos habría sido financiada la campaña electoral de la misma y presuntamente, no tenía conocimiento de los antecedentes penales de sus parientes.

En estos casos se visualiza la distancia o alejamiento que existe entre la Presidencia del Movimiento Político y los candidatos de dicha agrupación, lo que origina que no exista una seria estructura política que tenga las cuentas claras del financiamiento de las campañas electorales. Por lo que es necesario que se apruebe el presente proyecto de ley que obliga a que los candidatos informen no sólo al Movimiento Político sino a la ONPE las aportaciones y gastos que reciben para su campaña política, asimismo establece sanciones en caso de omisión de la remisión de dicho documento.

II. EFECTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto permite subsanar la omisión que se verifica en la Ley N° 28094. Ley de Partidos Políticos, al no obligar a los candidatos a informar a los Movimientos Políticos a los cuales pertenecen y a la ONPE sobre el

financiamiento de sus campañas electorales, hecho que abriría la puerta para la infiltración de dinero ilícito en la política.

III. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa es concordante con la siguiente política de Estado del Acuerdo Nacional:

Sexta Política de Estado

Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración

Promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de Derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto alguno al erario nacional, norma la obligación de los candidatos a informar sobre los fondos de su campaña electoral, asimismo faculta a la Institución Electoral, en este caso la ONPE, a sancionar el incumplimiento de dicho deber. Medida con la que se previene el ingreso de dinero ilícito en la política.

Lima, 11 de marzo del 2016