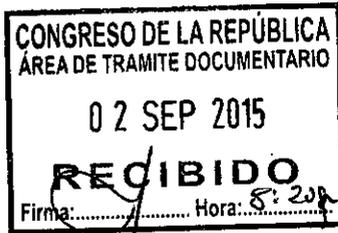


Proyecto de Ley Nº 4780/2015-CR



Sumilla: Ley que establece como conducta antidemocrática y prohibida la entrega u ofrecimiento de regalos o dádivas en la actividad política.

PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República **JAIME DELGADO ZEGARRA**, que suscribe, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

LEY QUE ESTABLECE COMO CONDUCTA ANTIDEMOCRÁTICA Y PROHIBIDA LA ENTREGA U OFRECIMIENTO DE REGALOS O DÁDIVAS EN LA ACTIVIDAD POLÍTICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Luego de las elecciones regionales y municipales, la crisis de los partidos políticos en nuestro país se ha hecho más evidente. Como lo señala Raúl Ferrero, los partidos políticos nacionales se vienen desplomando uno a uno y con excepción de alguno al que le ha ido menos mal que al resto "la realidad es que en la práctica han recibido una severa llamada de atención de un electorado que los siente lejano y ajenos y que ha preferido escoger a los grupos políticos locales, a pesar del deteriorado prestigio que muchos de estos exhiben"¹.

Como refiere el citado, es a los partidos políticos a los que les corresponde canalizar a la opinión pública, y por tal motivo son quienes más obligados se encuentran en contribuir a orientarla, porque son vehículo para quienes postulan a un cargo público regional, local o nacional como ocurre con las elecciones generales para el Congreso y la Presidencia de la República. Por todo esto es que "la crisis de los partidos es grave y debe preocupar no solamente a sus propios simpatizantes, sino a todos los que creemos en el sistema democrático y lo defendemos"².

A su vez, el politólogo Juan de la Puente, en el marco del Seminario Internacional "Financiamiento de la Política en el Perú", realizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Idea Internacional y la

¹ Ferrero, Raúl (2014) *Crisis de los partidos políticos*, En: El Comercio, Lunes, 3.NOV.2014. Link: <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/crisis-partidos-politicos-raul-ferrero-noticia-1768458>

² Idem.

Fundación Konrad Adenauer, ha referido que así como en el mundo moderno se ha logrado incluir el dinero en los partidos políticos "como parte de un esquema regulado, ponderado y equilibrado", logrando mantener al programa político como el principal 'movilizador' de las personas, militantes y afiliados; lamentablemente en nuestro país "el dinero es el principal organizador de la política, en un esquema de escasa regulación, nada ponderada y desequilibrada"³.

En lo que respecta a la regulación del financiamiento, el citado especialista ha manifestado estar de acuerdo con la coexistencia del financiamiento público y privado y "con una regulación que se proponga vigilar el ingreso de dinero y la rendición de cuentas y sacar dinero de las campañas", porque las campañas costosas matan cualquier posibilidad de hacer política de los ciudadanos comunes y silvestres, porque "billetera mata partido o chequera mata militante"⁴.

En este mismo marco, el Jefe de la ONPE, Mariano Cucho, presentó el diagnóstico situacional de nuestro Sistema Electoral, repasando las disposiciones y aplicación de la normatividad vigente, dando a conocer su preocupación por el escenario que hoy afrontamos a consecuencia de la aparición de múltiples organizaciones políticas, lo que el funcionario define como una "atomización de los Partidos Políticos"⁵.

El jefe de ONPE señala que "en contraste con el debilitamiento de los partidos políticos, surgen candidatos, o grupos de intereses en torno de ellos, que buscan obtener el poder, usando para tal fin las licencias que la Ley de Partidos Políticos concede, para conseguir la inscripción de la organización política en el Registro de Organizaciones Políticas, y con ellos tener la autorización para participar de la contienda electoral"⁶. Es en este escenario en el que las organizaciones políticas libran sus más duras y cruentas batallas, pero ya no, lamentablemente, a partir de las ideas y propuestas presentadas en el programa político, sino de la capacidad de gasto en las actividades de proselitismo, lo que importa, necesariamente la movilización del candidato a nivel nacional, físicamente y en medios de comunicación y la deplorable entrega de dádivas o regalos.

Sin embargo, las diversas opiniones recogidas en innumerables artículos de opinión, o celebradas -por acertadas todas- en eventos de necesaria realización e importancia como seminarios referidos a la reforma electoral, han dicho poco o casi nada sobre el uso de los recursos, debida o indebidamente obtenidos y ejecutados por la organización política o el candidato.

³ Seminario Internacional llevado a cabo los días 19 y 2º de agosto de 2014. IDEA, Konrad Adenauer Stiftung y ONPE (2014) *Financiamiento de la Política en el Perú*. Lima, Editado por ONPE. Pág. 39 (149pp.) Link: <http://bit.ly/FinanciamientoPolíticaPeru>

⁴ *Idem*. Pág. 39.

⁵ IDEA, Konrad Adenauer Stiftung y ONPE (2014) *Financiamiento de la Política en el Perú*. Lima, Editado por ONPE. Pág. 50. Link: *Idem*.

⁶ *Idem*.

A nuestro entender, el problema no solo radica en identificar o vigilar las fuentes de financiamiento (lo que, convenimos, es un gran problema hoy en día), sino también en el uso que se le da a los recursos económicos, pues es la ejecución del gasto de los recursos obtenidos lo que termina siendo en la práctica un generador de incentivos perversos en las organizaciones políticas para recaudar más dinero, sin importar la fuente, porque con éste pueden realizar actividades proselitistas "más efectivas", consistentes en la entrega de dádivas, o regalos elector por elector.

Muy a pesar de la legislación electoral vigente, en nuestra realidad existen organizaciones políticas y políticos que tanto en el proceso de inscripción –durante la recolección de firmas, por ejemplo-, como en los procesos electorales –visitando zonas rurales en plena campaña política, por ejemplo-, utilizan este tipo de prácticas, consistentes en la entrega de regalos como canastas, víveres, o la promesa de éstos a cambio de una firma o en la eventualidad de ganar una elección.

TIPO DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	ESTIMADO DE PRESENTACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS DURANTE PRIMERA ELECCIÓN PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y REGIONALES 2014
Partidos Políticos	94%
Alianzas Electorales	42%
Movimientos Regionales	40%
Organizaciones Políticas Locales Provinciales	32%
Organizaciones Políticas Locales Distritales	28%
TOTAL	37%

Como lo señaló el titular de la ONPE, la tasa de incumplimiento de la presentación de rendición de cuentas de las organizaciones políticas es de 37%, pero las interrogantes que se plantean a partir de estas cifras, se centran en la identificación del origen de los recursos, pero no en el uso que se le ha venido dando a éstos, que es, de acuerdo a lo que hemos manifestado, lo que consideramos nosotros un hecho sumamente relevante y tan importante como lo anterior. Las organizaciones políticas buscarán recaudar más dinero para sus campañas porque lo necesitan para la ejecución de las mismas, a partir de la entrega de regalos y dádivas; en ese escenario, la norma todavía no se ha enfocado.

La Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, en su Artículo 14º, regula lo referido a las conductas antidemocráticas, estableciendo la atribución de la Corte Suprema de la República de declarar la ilegalidad de una organización



política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de determinados supuestos como (i) la vulneración sistemática de las libertades y derechos fundamentales, promoviendo atentados contra la vida o la integridad de las personas o legitimando la violencia; (ii) complementar o apoyar políticamente a organizaciones que practican el terrorismo, o que por su prédica contribuyen a la violencia, el miedo o la intimidación; y (iii) apoyar la acción de organizaciones terroristas o del narcotráfico⁷, nada más.

Como recuerdan los mexicanos Luis Salazar y José Woldemberg, en "Principios y Valores de la Democracia", la democracia en nuestros tiempos es ante todo "un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas", que "presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas, el autoritarismo o la dictadura"; los mismos que, a su vez, son el resultado de la evolución de las sociedades modernas y pueden, y deben justificarse racionalmente, mostrando por qué son preferibles y cómo pueden realizarse institucionalmente, lo que significa que no se trata de meras cuestiones de gusto, sino de cuestiones que pueden y deben debatirse pública y racionalmente", para comprenderlos. A continuación señala que son 3 los valores básicos de la democracia moderna y de su principio constitutivo (la soberanía popular)⁸: (1) Las libertades democráticas; (2) La igualdad política de la democracia; y (3) La fraternidad como valor democrático.

En lo que respecta al segundo valor de la democracia, señalan que la igualdad jurídica y política de los ciudadanos no significa hacer a un lado las diferencias o desigualdades de carácter económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de aquéllas pueda legitimar el dominio de unos sobre otros, y por ende, "la preeminencia política de los primeros [los que más tienen] sobre los segundos"⁹. Por ese motivo, en la misma línea de lo señalado por Juan de la Puente, abordar la regulación del financiamiento de la política es muy

⁷ Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos

Artículo 14°.- Declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática

La Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de los supuestos siguientes:

14.1 Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.

14.2 Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera.

14.3 Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.

La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político tendrá los siguientes efectos:

- a) Cancelación de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas y en cualquier otro registro.
- b) Cierre de sus locales partidarios.
- c) Imposibilidad de su reinscripción.

La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político será puesta en conocimiento del Ministerio Público para la adopción de las acciones pertinentes.

⁸ Salazar, Luis y José Woldemberg (2008) *Principios y Valores de la Democracia*. México, D.F., Cuadernos de divulgación de la cultura política N° 1, Instituto Federal Electoral. Link: <http://bit.ly/PrincipiosValoresDemocracia>

⁹ *Idem*.

urgente, permitiéndose el financiamiento tanto público como privado, pero "es preciso que esta regulación asuma una opción estratégica que además de la regulación administrativa que se propone vigilar el ingreso de dinero y la rendición de cuentas, se preocupe por disminuir el flujo de dinero en las campañas"¹⁰.

Por lo tanto, es necesario que toda reforma a nuestra regulación en materia política y electoral aborde un sentido de universalidad en lo que respecta a los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de participación en la política, para evitar que alguno o grupo de éstos puedan colocarse por encima del resto, excluyendo, "taxativamente" la pretensión de que las diferencias, económicas en lo particular, terminen convirtiéndose en ventaja para someter a los electores a una (supuesta) opción única estridente por abarcar la mayoría de espacios, dado que "ninguna diferencia o desigualdad puede justificar una presunta superioridad Política o un pretendido derecho exclusivo de autoridad sobre los demás, y que, por lo tanto, ningún ser humano vale políticamente más que otro"¹¹.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa tiene como propósito incidir en estos aspectos y establecer dentro del Artículo 14º de la Ley de Partidos Políticos como un nuevo supuesto de ilegalidad por conducta antidemocrática, la realización de actividades proselitistas consistentes en la entrega u ofrecimiento de regalos, dádivas u otros obsequios de naturaleza económica, entregados directamente por las organizaciones políticas, sus candidatos, o por terceros, con motivo de un proceso de inscripción de las mismas, o del desarrollo de elecciones. Se considera que este supuesto excluya la entrega de bienes o promesa de beneficios permitidos por la Ley, no considerados prohibidos, que se encuentren comprendidos dentro de la definición de propaganda política.

La legislación vigente permite la realización de acciones, como la entrega de bienes o efectos, siempre que éstos tengan como propósito dar a conocer la ejecución de planes y programas, o conseguir adhesión o apoyo (formación política, capacitación, investigación, y difusión de los lineamientos del programa o el símbolo o número para identificar la organización política – trípticos, afiches o polos).

Por tanto, bajo el supuesto establecido, las organizaciones políticas y los candidatos, sea en su proceso de inscripción, al interior de la organización o en el desarrollo de los procesos electorales, internos o públicos, no podrán regalar dinero, cocinas, canastas, viajes, becas de estudio o beneficios, que no se ajusten a los fines establecidos para la propaganda política o propaganda

¹⁰ De la Puente, Juan (2014) *Billetera mata partido y militante*. En: La República, Lima, 22.AGO.2014. Link: <http://bit.ly/BilleteraMataPartidoyMilitante>

¹¹ Salazar, Luis y José Woldemberg (2008) *Principios y Valores de la Democracia*. México, D.F., Cuadernos de divulgación de la cultura política N° 1, Instituto Federal Electoral. Link: <http://bit.ly/PrincipiosValoresDemocracia>



electoral, de acuerdo a ley¹². Incurrir en este supuesto de conducta antidemocrática traerá como consecuencia para la organización política la cancelación de su inscripción, además de una multa. Por ese motivo, se plantea la incorporación de un nuevo artículo en la Ley de Partidos Políticos, el Artículo 42º, que define como conducta prohibida en la propaganda política, la entrega de regalos, dádivas u obsequios de naturaleza económica, que tengan un propósito diferente a comunicar el programa, la ideología o las propuestas políticas de la organización política o candidato.

II. INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa tiene por objeto modificar la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, incorporando en el Artículo 14º, referido a la declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática, un nuevo inciso que contemple como supuesto de conducta antidemocrática lo antes expuesto, incorporando una norma (Artículo 42º) que defina como conducta prohibida en la propaganda política, la entrega de regalos, dádivas u obsequios de naturaleza económica, que tengan un propósito diferente a comunicar el programa, la ideología o las propuestas políticas de la organización política o candidato; de ese modo, se aseguraría el cumplimiento irrestricto de lo dispuesto en el inciso 17 del Artículo 2º, y en el Artículo 36º de nuestra Constitución, referidos al derecho de los ciudadanos a participar en la vida política y al ejercicio de sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, asegurando el funcionamiento democrático de las mismas y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos.

III. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa es totalmente viable en términos de beneficios. Tal y como se ha señalado en la exposición de motivos, la situación que hoy atraviesa el sistema de partidos y el sistema electoral es preocupante y exige reformas urgentes. Estas reformas, planteadas en el presente texto, están referidas a la regulación del financiamiento y uso de los recursos por parte de las organizaciones políticas y candidatos. El beneficio esperado de su aplicación radica en la expectativa de que a partir de la misma se logre

¹² Resolución N° 136-2010-JNE, que aprueba el Reglamento de Propaganda Electoral

"Artículo 4.- Definiciones

4.1 Propaganda política: Toda acción o efecto en aras de conocer la ejecución de los planes y programas que desarrollan las entidades estatales y sus dependencias, con el propósito de conseguir adhesión o apoyo hacia una determinada organización, programa, ideología u orientación política, sujeta a prohibiciones cuando se trata de procesos electorales en trámite.

4.2 Propaganda electoral: Propaganda política que se realiza en un periodo electoral, orientada a persuadir a los ciudadanos para obtener resultados electorales a través de la captación de sus votos y con ello aspirar a cargos políticos por elección popular."

desincentivar la intensa recaudación de recursos económicos para la entrega de regalos o dádivas en época electoral, y que los mismos se utilicen para los fines establecidos por la ley.

La medida no genera incremento alguno en el presupuesto porque su ámbito de aplicación está referido, en principio, al cumplimiento de las funciones establecidas por la legislación en materia electoral, en lo que respecta a la supervisión y control del financiamiento; por lo tanto, el costo que supone su implementación es el que actualmente representa la programación presupuestal de las actividades ordinarias de las instituciones a las que compete el ejercicio de dichas funciones.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en el contexto de las políticas establecidas en el Acuerdo Nacional, tal y como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Políticas de Estado	Propuesta legislativa
<p>1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho</p> <p>Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.</p> <p>Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.</p>	<p>La presente iniciativa tiene por objeto modificar la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, incorporando en el Artículo 14°, referido a la declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática, un nuevo inciso que contemple como supuesto de conducta antidemocrática lo antes expuesto, incorporando una norma (Artículo 42°) que defina como conducta prohibida en la propaganda política, la entrega de regalos, dádivas u obsequios de naturaleza económica, que tengan un propósito diferente a comunicar el programa, la ideología o las propuestas políticas de la organización política o candidato; de ese modo, se aseguraría el cumplimiento irrestricto de lo dispuesto en el inciso 17 del Artículo 2°, y en el Artículo 36° de nuestra Constitución, referidos al derecho de los ciudadanos a participar en la vida política y al ejercicio de sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, asegurando el funcionamiento democrático de las mismas y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos.</p> <p>Por lo que esta iniciativa se encuentra enmarcada en el contexto de las políticas públicas establecidas en el Acuerdo Nacional.</p>



En consecuencia, habiéndose cumplido con lo establecido en el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, se propone el siguiente proyecto de ley:

V. FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE COMO CONDUCTA ANTIDEMOCRÁTICA Y PROHIBIDA LA ENTREGA U OFRECIMIENTO DE REGALOS O DÁDIVAS EN LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Modificar los Artículos 14° y 36° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, con el propósito de establecer como conducta antidemocrática y prohibida la entrega u ofrecimiento de regalos o dádivas en la actividad política.

Artículo 2°.- Incorporación del inciso 14.4. del Artículo 14° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos.

Incorpórese al Artículo 14° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, el inciso 14.4, quedando redactada de la siguiente manera:

"Artículo 14°.- Declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática

La Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de los supuestos siguientes:

14.1 Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.

14.2 Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera.

14.3 Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.

14.4. Desarrollar actividades de proselitismo consistente en la entrega u ofrecimiento de regalos, dádivas u otros obsequios de naturaleza económica, de manera directa o a través de terceros, con ocasión de un proceso de inscripción o de un proceso electoral, que constituya una conducta prohibida en la propaganda política, conforme a lo dispuesto en el Artículo 42° de la Ley.

La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político tendrá los siguientes efectos:

- a) Cancelación de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas y en cualquier otro registro.
- b) Cierre de sus locales partidarios.
- c) Imposibilidad de su reinscripción.

La sentencia firme que declara la ilegalidad de un partido político será puesta en conocimiento del Ministerio Público para la adopción de las acciones pertinentes.

Artículo 3°.- Incorporar el Artículo 42° a la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos.

Incorpórese a la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, el Artículo 42°, que define las conductas prohibidas en la propaganda política, redactada de la siguiente manera:

"Artículo 42°.- Conducta prohibida en la propaganda política
Constituye conducta prohibida en la propaganda política la entrega u ofrecimiento de regalos, dádivas u otros obsequios de naturaleza económica, de manera directa o a través de terceros, que tenga un propósito distinto al de comunicar el programa, la ideología o las propuestas de una organización política o candidato, durante los procesos de inscripción o procesos electorales, internos o externos, de las organizaciones políticas, afiliados, militantes o candidatos."

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.



JAIME DELGADO ZEGARRA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO
DIGNIDAD Y DEMOCRACIA
DIRECTIVO PARLAMENTARIO
ROMULO CAPAZA ORDÓÑEZ

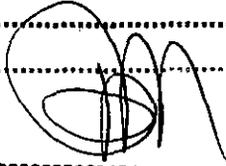
[Handwritten signatures and notes]

[Handwritten signatures and notes]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 08 de Setiembre del 2015

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4780 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