



UNIVERSIDAD DE JAÉN

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**LA INEFICACIA DEL DELITO DE
FINANCIAMIENTO PROHIBIDO DE
ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN
EL ORDENAMIENTO JURÍDICO
PENAL PERUANO**

Alumno: Mullisaca Leyva, Víctor Daniel

Tutor: Prof. Dr. Nicolás Pérez Sola

Junio, 2021

Hoja de metadatos complementarios

Nombre y apellidos del autor	Víctor Daniel Mullisaca Leyva
Nacionalidad	Peruano
Código ORCID del autor	0000-0003-3374-7357
Pasaporte del autor	119216730
Nombre y apellidos del asesor	Nicolás Pérez Sola
Código ORCID del asesor	0000-0003-1472-7991
Nacionalidad	Español
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2021

DEDICATORIA

*A mis abuelos paternos, don **Víctor Mullisaca Mamani** y doña **Primitiva Claudia Justo Esteban**. A él, por confiar en la importancia de la educación, y mostrarme la trascendencia del hombre letrado frente a la sociedad. Y, a ella, por todos los recuerdos compartidos y la dulzura que llevo conmigo de mis mejores años de la niñez.*

*A mis abuelos maternos, don **Santiago Leiva Aujapuclla** y doña **Paulina Ircañaupa Huarcaya**. Al primero, que si bien no llegué a conocer en vida, sus acciones han quedado acuñadas en mi memoria bajo las diversas historias extraordinarias narradas por sus hijos, prueba de la temple del hombre huancavelicano. Y, a ella por cuidar y ser en parte el reflejo de mi madre.*

*A los terruños de ellos, **Huancané (Puno)**, **San Pedro de Laraos (Huarochirí-Lima)**, **Santo Tomás de Pata (Angaraes-Huancavelica)**, que a su vez son los míos.*

AGRADECIMIENTO

*A la **Universidad de Jaén**, por cobijarme en sus claustros, pese a la distancia y los problemas propios de la pandemia. Brindarme todas las facilidades para concretar mis estudios de maestrías bajo las enseñanzas de eximios catedráticos españoles.*

*Al **Dr. Nicolás Pérez Sola**, quien en todo momento, y de manera paciente han encaminado la realización de esta tesis, aclarando siempre los límites y contrastes entre el Derecho Penal y Constitucional.*

*A la Srta. **Katherine Judith Canchari Rodríguez**, lingüista sanmarquina que con sumo detalle ha dado las últimas correcciones de redacción, a quien augurio un brillante futuro académico.*

*Al **Prof. Víctor Alberto Maldonado Fernández**, por ser la motivación de la intelectualidad que algún día espero alcanzar, maestro a quien llevo con el mayor cariño desde los tiempos de candidez juvenil.*

INDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	III
AGRADECIMIENTO	IV
INDICE DE CONTENIDOS.....	V
RESUMEN.....	VII
ABSTRACT.....	VIII
ABREVIATURAS	IX

CAPÍTULO PRIMERO

PLANTEAMIENTO PROBLEMÁTICO

1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA	10
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	12
1.3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	12
1.3.1. Objetivo general.....	12
1.3.2. Objetivos específicos	12
1.4. METODOLOGÍA APLICADA	12

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ

2.1. MARCO HISTÓRICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	13
2.1.1. Alcances previos.....	13
2.1.2. Los partidos políticos a inicios de la República	15
2.1.3. Los partidos políticos en la primera mitad del S. XX.....	17
2.1.4. Los partidos políticos en la segunda mitad del S.XX	20
2.1.5. Los partidos políticos a inicios del S.XXI	23
2.2. BREVES ALCANCES DE LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN EL PERÚ	24

CAPÍTULO TERCERO

EL FINANCIAMIENTO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. MARCO HISTÓRICO DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	26
3.2. LA RELACIÓN TEÓRICA ENTRE DINERO Y LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS.....	27
3.3. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.....	31

3.4. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA.....	32
3.5. EL FINANCIAMIENTO PRIVADO	33
3.6. EL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN AMÉRICA LATINA.....	34
3.7. EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN EL PERÚ	35
3.7.1. Síntesis histórica del financiamiento partidario	35
3.7.2. Marco legal contemporáneo del financiamiento de la política en el Perú	36
3.7.3. Reformas electorales y el financiamiento de la política	37

CAPÍTULO CUARTO

CUESTIONES GENERALES ENTRE EL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y EL DELITO DE FINANCIAMIENTO PROHIBIDO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

4.1. CUESTIONES FRENTE AL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS.....	40
4.1.1. Alcances preliminares	40
4.1.2. Aspectos del delito de lavado de activos	41
4.1.3. Concepto	42
4.1.4. Consideraciones sobre el bien jurídico	43
4.1.5. Análisis dogmático de los delitos base	43
4.1.6. Análisis dogmático del delito periférico	44
4.2. ASPECTOS SOBRE EL DELITO DE FINANCIAMIENTO PROHIBIDO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS ...	44
4.2.1. Alcances Preliminares	44
4.2.2. Sobre el bien jurídico	45
4.2.3. Análisis dogmático	46
4.2.3.1. Financiamiento prohibido de organizaciones políticos	46
4.2.3.2. Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas.....	48
4.2.3.3. Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas	48

CAPÍTULO QUINTO

RESPUESTA AL PROBLEMA FORMULADO

CONCLUSIONES	51
REFERENCIAS	52
ANEXOS	54

RESUMEN

En nuestro país, históricamente existe un grave problema de corrupción de los partidos políticos debido al financiamiento que estos tienen, como tal la situación quedó en la mayor evidencia tras el descubrimiento de los actos delictivos por parte de la empresa Odebrecht con relación a los aportes realizados a los partidos políticos en diversas campañas electorales. Ante esto, se vio necesario tipificar el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, a través de la Ley 30997. Frente a esto, nos hemos formulado el siguiente problema de investigación: ¿Resulta eficaz la tipificación del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas en el ordenamiento jurídico penal peruano?, consecuentemente a esto, nuestro objetivo será reconocer la existencia de tal eficacia. En relación a esto, metodológicamente nuestro trabajo se caracteriza por ser de corte dogmático, bajo los enfoques jurídico-penales y constitucionales. Finalmente se concluyó que debido a los problemas de concurso de delitos, el tipo penal de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, devendría en ineficaz toda vez que su aplicación conllevaría a la impunidad de actos de corrupción dentro de los partidos políticos, como tal, debería ser incluido como una agravante del delito de lavado de activos, para una adecuada aplicación.

Palabras claves: Partidos políticos, financiamiento ilegal, ordenamiento jurídico penal, voluntad popular, lavado de activos

ABSTRACT

In our country, historically there is a serious problem of corruption of political parties due to the financing they have, as such the situation was in the greatest evidence after the discovery of criminal acts by the company Odebrecht in relation to the contributions made to political parties in various election campaigns. In view of this, it became necessary to typify the crime of prohibited financing of political organizations, through Law 30997. In view of this, we have formulated the following research problem: Is the criminalization of the offense of prohibited financing of political organizations effective in the Peruvian criminal legal system, and consequently, our objective will be to recognize the existence of such effectiveness. In relation to this, methodologically our work is characterized by a dogmatic approach, under the legal-criminal and constitutional approaches. Finally, it was concluded that due to the problems of concurrence of crimes, the criminal offense of prohibited financing of political organizations would become ineffective since its application would lead to impunity for acts of corruption within political parties, as such, it should be included as an aggravating circumstance of the crime of money laundering, for an adequate application.

Keywords: Political parties, illegal financing, criminal law, popular will, money laundering.

ABREVIATURAS

APRA	:	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CP	:	Código Penal
DL	:	Decreto Legislativo
FONCODES	:	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FRENATRACA	:	Frente Nacional de Trabajadores Campesinos
GAFI	:	Grupo de Acción Financiera Internacional
LOP	:	Ley de Organizaciones Políticas
LPP	:	Ley de Partidos Políticos
NU	:	Naciones Unidas
ONPE	:	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PCP	:	Partido Comunista Peruano
PPC	:	Partido Popular Cristiano
POMR	:	Partido Obrero Marxista Revolucionario
PRONAA	:	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
UDP	:	Unión Democrática Popular
UIF	:	Unidad de Inteligencia Financiera
UIT	:	Unidad Impositiva Tributaria
UNO	:	Unión Nacional Odrriista.

CAPÍTULO PRIMERO

PLANTEAMIENTO PROBLEMÁTICO

1.1. Descripción de la realidad problemática

De acuerdo a lo afirmado por CASAS & ZOVATTO¹ en el libro *El costo de la democracia*, un elemento determinante dentro del sistema partidario es el control normativo de las fuentes de financiamiento; ya que por medio de estas, es que se fundamenta en gran medida la constitución y existencia de los partidos políticos. Y, es debido a este extremo, que dentro de la doctrina jurídico-electoral, existen grandes controversias, sobre los mecanismos de control, aquellos que apuestan por sanciones administrativas y otras de alcance penal, sobre este último, es que podemos apreciar la tipificación del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos.

Con relación a esto último, es que mediante la Ley 30997², se tipifica en nuestro país el delito de financiamiento de organizaciones políticas, y consecuentemente a esto, la modificación del Código Penal, constituyéndose así el apartado conocido como “Delitos contra la participación democrática”. Es así que mediante la precitada ley, podemos encontrar dos conductas que serán merecedoras de reproche penal. La primera, basada en el dar y recibir dinero proveniente de origen ilegal; mientras que la segunda, aquel que comete actos orientados al falseamiento con relación a los aportes partidarios. Y, como precepto complementario, encontramos, una delimitación de aquello que debe ser entendido como fuente de financiamiento prohibidas.

A partir de dicha tipificación en nuestro ordenamiento jurídico penal, el penalista peruano CARO CORIA³, es de la idea que la criminalización de dicha conducta, implica una forma adelantada de la barrera de punición de los delitos que contravienen el bien jurídico entendido como administración pública. Esto, al reconocer actos delincuenciales dentro de la composición y de los actos derivados del partido político, para evitar en un futuro que estos se irradian al llegar al

¹ Vid. CASAS, Kevin & ZOVATTO, Daniel, *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Organización de los Estados Americanos, México D.F, 2015, p. 48.

² Vid. “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas” de fecha 05 de agosto del 2019.

³ CARO CORIA, Dino Carlos, (15 de octubre de 2019). “¿Financiación ilegal o lavado de activos? En: El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/financiacion-ilegal-o-lavado-de-activos-por-dino-carlos-caro-coria-noticia/>

encontrarse dentro de la administración. Y, es así que, que sostiene que dicha tipificación, genera mayores complicaciones de configuración.

Ahora bien, sobre esto, pasaremos a esbozar una situación problemática entorno al marco legal propio de los partidos políticos. De esto, de acuerdo a lo previsto en la LOP (conocida también como Ley 28094), y por medio de ella, puede notarse las formas de sanciones como: ilegalidad de la conducta antidemocrática o la cancelación de la inscripción partidaria. Sin embargo, debido a los polémicos casos de la transnacional empresa Odebrecht⁴ y el financiamiento de ésta hacia los partidos políticos, desencadenó la ampliación de la barrera punitiva, con la intención de cubrir o dotar de mayores posibilidades de investigación por parte de la fiscalía y sanción de acuerdo a las facultades del Poder Judicial, que anteriormente eran concebidas como formas de lavado de activos. E incluso, de lo previsto en el art. 359-C del Código Penal, quedan más diáfanos las formas legalmente prohibidas de financiamiento a comparación de la precita Ley de naturaleza administrativa sancionadora.

Y, de todo esto, entonces resulta que la construcción típica contenida en la Ley 30997, se basa en un catálogo cerrado de fuentes legalmente prohibidas; sin embargo, dejando al margen, aquellas previstas en el marco electoral. Siendo así, el financiamiento que sería punible derivaría del proveniente del Estado o de las personas naturales y/o jurídicas que se encuentren condenadas. Entonces, de esto dejamos a relucir que existe una complicación con la LPP, en cuanto a las prohibiciones de fuentes de financiamiento que también prevé. Y, bajo un criterio de especialidad, el *corpus iuris poenale*, no es el más idóneo para fijar la ilicitud de estas fuentes, correspondiendo, por el contrario a la ley electoral.

Aunado a ello, también podemos acotar que si bien este delito, se encarga de punir el actuar realizado por el administrador de hecho o derecho, así como al candidato; sin embargo, queda en evidencia, que la finalidad de este ilícito penal, no es clara frente al lavado de activos; ya que

⁴ Sobre esta situación, brevemente podemos referir que: “Fue en Perú donde el caso Odebrecht causó más daños políticos con la detención del expresidente Ollanta Humala; el suicidio del expresidente Alan García, poco después de tomar conocimiento de la orden de su detención; la condición de prófugo de la Justicia del expresidente Alejandro Toledo y la renuncia del entonces presidente, Pedro Pablo Kuczynski. En el país andino entre 2005 y 2014 la compañía pagó más de 26 millones de euros en ventajas indebidas a los agentes públicos peruanos, para obtener contratos que beneficiarían a la compañía en más de 128 millones de euros. La empresa empezó su internacionalización por Perú y participó en cerca de cuarenta proyectos durante diferentes gobiernos”, vid. FEITOSA ALMEIDA, Marcelo Eugenio (2020). *Captura y corrupción política en Sudamérica: Fundamentos para la edificación de un sistema regional de integridad política*, Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 53-53. Recuperado de: <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/145497/Feitosa%20Almeida%2C%20Marcelo%20Eugenio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

las organizaciones políticas se tornan en los mejores receptores de fuente ilegal durante el contexto de campañas.

1.2. Formulación del problema

- ¿Resulta ineficaz el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas en el ordenamiento jurídico penal peruano?

1.3. Objetivos de investigación

1.3.1. Objetivo general

- Reconocer la ineficacia del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas en el ordenamiento jurídico penal peruano.

1.3.2. Objetivos específicos

- Describir los alcances históricos de los partidos políticos en el Perú.
- Detallar las formas de financiamiento de los partidos políticos en el Perú.
- Describir las diferencias entre el delito de lavado de activos y el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas.

1.4. Metodología aplicada

Con relación a la metodología empleada en nuestra investigación, esta fue de corte dogmático, que parafraseando a lo afirmando por GARCÍA CAVERO⁵, podemos decir que éste se basa en el conocimiento, sistematización y correcta aplicación de las leyes. Es así que, de todo esto, podemos afirmar, a su vez, que los enfoques de nuestra investigación se contrastan desde dos vertientes, la primera sostenida en las bases jurídico penales, como el análisis de los tipos penales sobre la teoría del delito, y el lado jurídico constitucional.

⁵ Vid. GARCÍA CAVERO, Percy, *Derecho penal. Parte general*, Jurista Editores, Lima, 2012, p. 52.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ

2.1. Marco histórico de los partidos políticos

2.1.1. Alcances previos

En la actualidad, nuestro país presenta un índice cuestionable con relación a la institucionalización de los sistemas partidarios; ello en mérito a los graves atentados dentro y fuera del mismo, relativo a los actos de corrupción⁶, lo cual en muchas veces, conlleva a la fragmentariedad de éste. De acuerdo a ello, la sociedad evidencia una falta de confianza en los partidos políticos, por lo cual podemos deducir que el peruano promedio no muestra un interés en la política, eso se puede apreciar al no pertenecer a un partido político o mostrar apoyo a un candidato determinado, generando así una falta de cultura política en la sociedad por hechos que dieron una mala imagen dentro del ámbito político. Respecto al marco regulatorio previo a la existencia de la nueva LPP, contribuyeron a un incremento en la creación de pequeños partidos, generándose así un resquebrajamiento a la oposición, existiendo principalmente organizaciones anti-partidarias o independientes.

Los motivos que impulsan a la carencia de los partidos políticos se basan en la falta de sentimiento de representatividad, que es el centro de la crisis que afronta el país actualmente. Al respecto, se ha visto un considerable cambio en los principales partidos políticos del sistema peruano —desde los años noventa— pese a ello, ninguno logró consolidarse dentro del sistema político. Esto se debió a una ruptura del proceso de construcción que afrontaban los sistemas de partidos desde los años ochenta, lo cual terminó de fragmentarse con el autogolpe de 1992.

De acuerdo a ello, es necesario tener presente que la sociedad peruana ha visto constituirse y desintegrarse diversas organizaciones políticas; puesto que no se llegaron a establecer debidamente en la forma de partidos políticos. En base a ello, el desarrollo de los partidos políticos a partir de los años noventa ha tenido un significativo cambio respecto a la política

⁶ De acuerdo a las investigaciones estadísticas realizadas por PROETICA durante el 2019, se pudo apreciar que 31% de los peruanos, perciben un alto índice de corrupción dentro de estas instituciones, vid. PROETICA (2019). *IX Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú*. Recuperado de: <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>

nacional, el cual generó un debilitamiento en estos. El principal motivo de dicha debilidad es la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos gubernamentales generada por la falta de respuesta de los políticos para dar solución a las necesidades del país; puesto que, según las manifestaciones de la ciudadanía, el mayor interés de estos se centra mayoritariamente en Lima dejando de lado a los departamentos del interior del país.

El gobierno del expresidente Fujimori se consideró que fue un mandato que no cumplía con los estándares de la política tradicional. Este generó un aumento en el desgaste del sistema político, pues se creó un sistema gubernativo cerrado que limitaba la participación mediante normas; es decir, un sistema político autoritario. Y, como tal, se reemplazó la aplicación de la democracia representativa por la democracia directa.

Al respecto, la Carta Magna peruana de 1993 generó un territorio de confianza respecto a la democracia directa y participativa, es decir, fortaleció el reconocimiento de esta, generando una imposición de la misma. Por otro lado, la política social aproximó a las poblaciones más vulnerables con el gobierno de Lima Metropolitana. Como resultado de esto, los programas PRONAA y FONCODES poseyeron un rol importante al momento de cumplir la acotada política. Es así que el rol de PRONAA fortaleció bases sólidas a las organizaciones sociales tales como clubes de madres, juntas vecinales, entre otras; ello a fin de formar parte del programa y poder recibir alimentos. Asimismo, FONCODES se empleó para establecer y fortalecer la supremacía política del fujimorismo realizado a nivel nacional con una base municipal.

Durante los años ochenta, se considera que un 90% de los votos se centraron en los partidos de PPC, Acción Popular, Izquierda Unida y APRA resultados que fueron evidenciados mediante hechos y políticas, siendo estos visibles en los resultados electorales. Diez años después se demostraría que los mismos partidos políticos que en un principio representaban el 90% de los votos, luego representaban 10% de los votos efectivos. Después de ello, una vez iniciada la década del 2000 ya contábamos con un mayor grado de variabilidad electoral durante esta etapa democrática, siendo el país con el menor índice de vinculación ciudadana con los partidos, y consecuentemente a esto, el que también poseía un menor nivel de institucionalidad del sistema partidario en Latinoamérica⁷.

⁷ Para mayor información revisar el trabajo de investigación de: OCAMPOS CORRALES, Diego Benjamín & SPARROW ALCÁZAR, Bárbara, *Institucionalidad y partidos políticos en el Perú ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?*, Consorcio de Investigación Económica Social & Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, 2013. Recuperado de: https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_-_bsparrow_docampo.pdf; Vid.

Una vez culminado el periodo de gobierno de Alberto Fujimori, los gobiernos democráticos buscaron reorganizar al sistema partidario a través del fortalecimiento de los partidos políticos; por lo cual se emitió la LPP. Ello con la finalidad de frenar el aumento de la creación de nuevos partidos políticos sin que estos cuenten con un verdadero apoyo popular. Por otro lado, buscaba fortalecer los partidos políticos ya existentes; pese a ser una gran iniciativa. Esta ley no tuvo un gran efecto; puesto que, en la práctica, muchos de los partidos tradicionales no eran capaces de tener mayor influencia en la sociedad; por lo cual, los partidos políticos no podían ejercer su rol entre la población y el Estado, especialmente respecto a la rendición de cuentas y la aglomeración de intereses.

En consecuencia, podemos concluir que tanto en los inicios de la década de los 2000, como en la actualidad, la sociedad no confía ni cree en los partidos políticos. De esta forma es que la población se relaciona con partidos gubernamentales tradicionales, por lo cual la percepción de la ciudadanía respecto a estos fluctúa constantemente, pero ello no a favor de los mismos; puesto que la confianza que tiene la sociedad en los partidos ha ido disminuyendo.

2.1.2. Los partidos políticos a inicios de la República

Después de la proclamación de la independencia del Perú en 1821, inició la primera etapa en la historia en la que el país era gobernado por militares quienes lucharon en la batalla de Junín y Ayacucho. Es decir, en este periodo inició la era republicana en el país, la cual se ha mantenido hasta la actualidad. Sin embargo, a diferencia de ahora esta partió sobre la base de un caudillismo militar⁸. Este periodo caudillista tuvo como punto de partida el año de 1827, cuando Simón Bolívar abandonó el país, hasta el año de 1872 en el que Pardo y Lavalle fue elegido como presidente del Perú, dando un inicio para los civiles en la carrera política. Pese a ello, previo a las elecciones de 1872, se desarrollaron las elecciones más importantes de la historia; puesto que se eligió al primer presidente civil, luego de una serie de gobiernos entre liberales y conservadores dirigidos por generales, coroneles y mariscales.

FERRER CHATA, Elizabeth Norma, *La ausencia de institucionalidad y la crisis de representación de los partidos políticos en el Perú en los años 1990 y 2011*, Tesis para optar el Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, 2020. Recuperado de: <http://repositorio.unfv.edu.pe/bitstream/handle/UNFV/4807/TESIS%20EN%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸ Vid. CHOCANO MENA, Magdalena, “Caudillaje y militarismo en la tradición interpretativa de la historiografía peruana”, en: *Revista Iberoamericana*, Vol. I, N° 22, 2006, pp. 7-21. Recuperado de: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Iberoamericana/2006/Nr_22/22_Chocano.pdf

La historia de los partidos políticos en nuestro país se asume que comenzó en el año 1871 con el nacimiento del Partido Civil formándose así la sociedad denominada como “Independencia Electoral” encabezado por Don Manuel Pardo y Lavalle, el mismo que agrupó a las fuerzas populares tales como profesionales, jóvenes académicos y personas vinculadas a otras labores económicas⁹. Ello guiado bajo un ideario republicano nacionalista, siendo este desarrollado en un partido socialmente heterogéneo lo cual significó una unión entre los comerciantes y hacendados de la Sierra Central, Puno, Cusco, Trujillo, Arequipa y Lima.

Al respecto, el gobierno de Manuel Pardo y Lavalle se llevó a cabo durante la época del guano y salitre, y terminó su gobierno en el año de 1876. Luego, se convocó a elecciones presidenciales, en las que resultó ser presidente electo Mariano Ignacio Prado, quien asumió el poder el 02 de agosto de 1876, el mismo que tenía un respaldo civilista. Durante ese periodo de tiempo, se produjo un golpe de estado a manos de Nicolás de Piérola, generando la desestabilización de la economía peruana. Sumado a ello, el magnicidio de Pardo y Lavalle generó en la población peruana de aquel entonces incertidumbre y temor respecto al futuro del país. Y, a nivel coyuntural, se daría inicio a la Guerra con Chile, frustrándose el proyecto que se tenía para el país en el siglo XIX¹⁰.

El Partido Demócrata fue fundado en el año de 1884 liderado por Nicolás de Piérola, que señalaba no haber rechazado un pacto con Miguel Iglesias. Al respecto, los civilistas mostraron oposición a Iglesias por conceder el salitre a Chile. Posteriormente, los referidos civilista, se aliaron al Partido Político Liberal instaurado por Durand Maldonado en el año 1901, el que fue presidido por Don José María Quimper. Al respecto, los civilistas buscaron aliarse con Andrés Avelino Cáceres, quien declaró su rebeldía frente al gobierno de Miguel Iglesias. Más adelante, el héroe de la Breña, fundaría el Partido Constitucional en el año de 1882. Posterior a la guerra con Chile, fue Miguel Iglesias el que asumió el poder en el Perú. Después de este gobierno, es Andrés Avelino Cáceres quien asume el poder y coloca a Remigio Morales Bermúdez como vicepresidente.

El Partido Constitucionalista, ya dividido, tenía al civilista García Calderón. Este candidato era conocido con el título de opositor al partido demócrata y principal opositor de Nicolás de Piérola; sin embargo, antes de realizar cualquier acción este arrestado por los militares en base a su

⁹ Vid. CENTURIÓN GONZÁLEZ, Freddy Ronald, “Manuel Pardo y el Derecho. Ideas jurídicas del primer presidente civil”, en: *Ius. Revista de Investigación de la Facultad de Derecho*, Vol. 8, N° 1, Universidad Santo Toribio de Mogrovejo, Chiclayo, pp. 80-96.

¹⁰ MUCKE, Ulrich, “Poder y política. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile”, en: *Histórica*, Vol. 32, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008, pp. 73-122.

dictadura y por presuntamente estar vinculado a los intereses chilenos en la guerra de 1879. Consecuentemente, en el año de 1894, se realizaron elecciones entre los partidos: Constitucional y Demócrata, liderado por Cáceres y Piérola, respectivamente; sin embargo, en marzo del año 1894 enfermó el presidente Morales Bermúdez y falleció el primero de abril. Por ello, entró como presidente provisional el primer vicepresidente Pedro Alejandrino del Solar; pero Avelino Cáceres intervino para prácticamente imponer que el coronel Justiniano Borgoño asumiera el poder. Por otro lado, Alejandrino del Solar acusó sus actos de ilegales señalando que tenía interés en usurpar el poder, lo cual no estaba muy alejado de la realidad; puesto que Justiniano Borgoño dirigió una Junta de Notables. Ello a fin de reemplazar los municipios. Finalmente, convocó a elecciones las que fueron fraudulentas y favorecieron a Cáceres.

Al respecto, los civilistas, liberales y demócratas formaron una coalición en marzo del año 1894, lo que daría comienzo a una guerra civil; posteriormente en el año 1895, entonces el presidente Cáceres cedió el poder a Candamo, el que finalmente entregó el poder a Nicolás de Piérola quien no era civilista. Por lo cual, es menester señalar que la República Aristocrática, denominada de esta forma por Jorge Basadre, es un segundo civilismo considerándose como una continuación de lo que fue el gobierno de 1872 de Manuel Pardo. Al respecto, Nicolás de Piérola, quien estaba ligado al Partido Demócrata y no al Partido Civil, pese a que se unió posteriormente al Partido Civil conformando la llamada Coalición Nacional, en épocas en las que Cáceres se había aferrado al poder; acto que no tuvo gran duración puesto que Nicolás de Piérola derrotó a Cáceres.

2.1.3. Los partidos políticos en la primera mitad del S. XX

Después de iniciada la república aristocrática por Eduardo López de Romaña, en el año 1902, se dio inicio a un periodo de agitación electoral, comenzando cuando los demócratas se unen al Partido Liberal, conformado por Augusto Durand. Por otro lado, Nicolás de Piérola fue invocado a ser candidato a la presidencia, sin embargo, este lo rechazó generando que el Partido Demócrata deje de participar en las elecciones. Ante la ausencia de ellos, el resto de partidos de la oposición se unieron para conformar el que sería el Partido Federal, el cual se conformó por el partido liberal y algunos constitucionalistas que en algún momento seguían a Avelino Cáceres.

Por otro lado, los civilistas fueron quienes ganaron las elecciones. Entonces, el nuevo presidente fue su líder Manuel Candamo, quien asumió el poder el 08 de septiembre del año 1903, cuyo periodo duró muy poco; puesto que falleció a los meses de asumir el poder. El que tuvo que

seguir este gobierno fue el segundo vicepresidente, quien posteriormente convocó a elecciones. En estas, surge la presencia de José Pardo como representante del Partido Civil. Por otro lado, los partidos políticos tradicionales de ese entonces ya se habían desgastado, por ello, atravesaron una crisis previa a las elecciones de 1919.

El Partido Nacional Democrático fue conocido como un partido futurista. Estuvo integrado por universitarios, limeños y Don José de la Riva Agüero, quienes eran la alternativa juvenil de renovación, durante el contexto en el que el resto de partidos eran considerados tradicionales, de los cuales muchos ya se encontraban en crisis por el gobierno de Leguía. Durante el gobierno de Augusto B. Leguía, se dio una disminución de grupos políticos, sepultando a los ya existentes, lo que generó a su vez que el esfuerzo de toda una generación que buscaba renovar la política no lo pudiera hacer. Por otro lado, Manuel Pardo buscaba conformar el Partido Civil, presentándose así una nueva forma de organización que era capaz de alejar a los militares para que no pudieran ser parte del gobierno. Ello en base a los intereses de la aristocracia respecto a los grupos intermedios como también los sectores populares.

A la vez, los civilistas lanzaron la candidatura de Antero Aspíllaga, quien en ese entonces era un hacendado y fue ministro de hacienda durante el primer gobierno de Avelino Cáceres. Por otro lado, Augusto B. Leguía fundó el Partido Democrático Reformista, cuya estrategia para captar más adeptos fue la de proponer la recuperación de las provincias de Tacna, Arica y Tarapacá como también propuso el incremento de militares ello a fin de proporcionar seguridad a la ciudadanía después de la Guerra con Chile. Es así que logró una imagen de preparación de este "nuevo" gobierno. También, propuso el saneamiento legal, una reforma en el parlamento y una nueva ley electoral; es durante este periodo que los partidos Civil y Demócrata pierden su presencia en la carrera política, quedando únicamente el partido constitucional representado aún por Avelino Cáceres. Es de esta forma, que el entonces presidente con la finalidad de seguir gobernando somete a la prensa y al congreso, lo que inició una persecución en contra de sus adversarios políticos. Mediante estos actos poco a poco fueron desapareciendo los partidos. Luego, se crearon pocos como consecuencia de la dictadura de Leguía y Patria nueva, el entonces Partido Comunista y el APRA.

El partido comunista del Perú estuvo conformado por José Carlos Mariátegui, Avelino Navarro, Julio Portocarrero, Ricardo Martínez de la Torre y Bernardo Regman. En principio, bajo el nombre de Partido Socialista afiliado a la III Internacional, sin embargo, la presión de este último generó que el partido cambiara el nombre de Partido Socialista por Partido Comunista, el que

tenía planteamientos marxistas, bajo una idea de una revolución antifeudal ya antiimperialista, con la finalidad de avanzar hacia el socialismo. Estaban de parte de la población indígena, a fin de que el proletario y el campesino den un cambio a la sociedad.

Por otro lado, el APRA se fundó en el año de 1924 por Víctor Haya de la Torre. Sus objetivos se centraron en realizar una unión política en América Latina planteando la creación de un Frente Nacionalista para trabajadores manuales e intelectuales, que no tenían confianza en la amenaza que significaba el Imperialismo Norteamericano. Consecuentemente, el segundo esfuerzo de este partido político fue el de contar con la presencia de masas. Más adelante, en la ciudad de Arequipa, el 22 de agosto, el comandante Luis Sánchez Cerro se levantó en armas proclamándose jefe supremo y dando un mensaje a la población, el cual contenía acusaciones contra Leguía y una crítica a su régimen de once años.

De esta forma, en el año de 1931, Sánchez Cerro fundaría la Unión Revolucionaria partido con el que se presentó en las elecciones generales de los años 1931 y 1945. Durante el gobierno de Samane Ocampo la finalidad de la Junta de Gobierno fue la de establecer un camino para que se realicen las elecciones presidenciales. El 04 de mayo ya se encontraba listo el nuevo estatuto electoral, el que fue preparado en un periodo de dos meses, cuyo contenido tenía evidentes mejoras al reglamento. Uno de estos sería el voto secreto y la representación de minorías, por lo que posteriormente convocaron a elecciones.

Las elecciones convocadas por la Junta Nacional de Gobierno, realizadas el 11 de septiembre, significaron el retorno de la democracia después de 12 años en los que el pueblo nuevamente pudo elegir a sus gobernantes. En el contexto político, después de la muerte de Sánchez Cerro, es que Benavides asciende al poder en una álgida situación para la política peruana. Puesto que, en ese momento, existían problemas de orden interno, político y económico; también sufría de problemas externos como lo era el conflicto con Colombia. En las elecciones del año 1939, se presentó la candidatura de Prado frente a la de José Quesada, quien llegaba a la lucha electoral con el Partido de Unión Revolucionaria. Los otros miembros del partido eran Pedro Beltrán, José de la Riva Agüero y Miro Quesada. Los candidatos de ese entonces buscan obtener los votos que se dirigían hacia el APRA, puesto que este se encontraba fuera de ley. Es de esta forma que Prado llegó a un consenso con el partido a fin de devolverle su legalidad mediante una amnistía, hecho que no se cumplió; puesto que Prado juramentó como presidente el 08 de diciembre del año 1939 y no cumplió lo pactado. En otro escenario, surgió el partido Frente Democrático Nacional (FREDENA). Partido que se agrupó junto al comunismo y el Partido Aprista, de mano

de liberales de derecha. Mediante esta contienda José Luis Bustamante gana las elecciones, perdiendo de esta forma la Unión Revolucionaria representada por Eloy Ureta.

Años después, durante la época de los cuarenta, surgieron diversos partidos que se mantuvieron poco tiempo en la carrera política: la Unión Demócrata Peruana del año 1942, fundada por Julio Marcial Rossi, bajo del nombre de Frente de la Peruanidad en Defensa de la Democracia; el Partido Demócrata Socialista en el año de 1944 por Manuel Sánchez Palacios, Carrión Matos y Luis A. Suare; el Partido Renovación Nacional en el año de 1944, con Carlos Miro Quesada; Legión Patriótica Independiente, fundado durante el año 1944, que generó que Eloy Ureta sea candidato para la presidencia; Partido Vanguardia Nacionalista, de tenencia comunista, en el año 1945, con su representante de José Acosta Salas; Partido Obrero Revolucionario, en el año 1946, siendo el primer grupo marxista de rama trotskista, representado por Francisco Zevallos y Francisco Abril de Vivero; Alianza Nacional, en el año 1947, representado por Pedro Beltrán; la Unión Democrática, en el año 1949, que fue conformado por los partidos democráticos, reformistas, liberales, nacionalista, constitucional, cuyo presidente fue Andrés Dasso, siendo estos los partidos conformados que no se mantuvieron mucho tiempo en la carrera política.

2.1.4. Los partidos políticos en la segunda mitad del S.XX

Por otro lado, Odría fue el único candidato en el año de 1950, puesto que había enviado a la cárcel a su competencia: el general Ernesto Montagne perteneciente a la Liga Democrática. Un periodo después, en las elecciones del año 1956, se dio inicio a la incorporación del voto de las mujeres como también al ser elegidas. Por los mismos años nació el FNJD, cuyo comité directivo estaba conformado por Javier Alva, quien ejercería el cargo de Secretario General. Esta fue la base para que en un futuro se instaurara Acción Popular (AP), surgiendo con ella, la candidatura del arquitecto Belaunde Terry en el año de 1956 durante el gobierno dictatorial de Manuel Odría.

Por otro lado, el PDC se opuso al gobierno de Prado, pese a ello, el partido de él mismo fue el que ganó. Dado que Prado se alió con el partido del APRA dando inicio a una supuesta o superficial convivencia. Prado había prometido gobernar en base a la libertad que prometía ser para todos; sin embargo, el APRA no se encontraba conforme con aquella “convivencia”, por lo cual De la Puente Uceda conformó después lo que sería el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, quienes serían los principales partícipes en las guerrillas¹¹, generando el ingreso

¹¹ Más información revisar: BÉJAR, Héctor, *Retorno a la guerrilla*, AcHeBe Ediciones, Lima, 2016. De igual manera, RUBIO GIESECKE, Daniela, “Las guerrillas peruanas de 1965: entre los movimientos

de los partidos de izquierda a la carrera política. Esta la iniciaron participando con el ejército de Liberación Nacional en el año 1960, que se conformó por la juventud del PCP, el cual se encontraba al mando de Juan Pablo Chang, Héctor Béjar y Javier Heraud, quien en el año de 1963 inició las guerrillas en Ayacucho.

De acuerdo a ello, durante el año 1961, Odría fundó el partido UNO, siendo la base para el Partido Restaurados, cuyo uno de sus líderes fue Julio De la Piedra.

Posteriormente, se dio inicio a la primera candidatura de Fernando Belaunde Terry y Víctor Raúl Haya de la Torre, lo que se conoce como la alianza APRA-pradista, que contó con los candidatos Héctor Cornejo por Democracia Cristiana, Alberto Ruiz por Movimiento Social Progresista, el general Cesar Pando representando al Frente de Liberación Nacional y que fue apoyado por los partidos marxistas; asimismo, se contó con Luciano Castillo, representante del Partido Socialista.

Finalmente, Acción Popular llegó al poder en junio del año 1957 y hasta 1962. Buscó implementar ideas según su lema “La conquista del Perú por los peruanos”, “cooperación popular” entre otros. A su vez, en el año 1962 se realizaron las elecciones que darían el inicio para Haya de la Torre, sin embargo, esta candidatura no logró ganar las elecciones; pues las fuerzas armadas denunciaron que durante las elecciones se realizaron procedimientos fraudulentos para impedir que el partido del APRA llegara al poder.

Asimismo, durante el año 1962, se conformó el partido FIR, conformado por Antonio Aragón, Gorky Chang, Hugo Blanco y Vladimir Valer, quienes dirigían los movimientos campesinos del Cusco. Por otro lado, el partido FRENATRACA, el mismo que fue fundado en Puno. Del mismo modo, durante el año 1967 se conformó el PPC, el cual representaba un sector de la democracia cristiana, dirigida por Alberto Borea, Mario Polar Ugarteche y Luis Bedoya Reyes.

Es menester señalar que durante el año 1964 la izquierda peruana buscaría revalorar la figura de Mariátegui en su PCP-BR, generándose una ruptura maoísta del PCP, liderado por Saturnino Paredes Abimael Guzmán y José Sotomayor, dando inicio al PCP-PR, que tenía ideología maoísta y fue liderado por Jorge Hurtado, Alberto Moreno y Rolando Breña Pantoja. Asimismo, durante el año 1970, se formó el PCP Sendero Luminoso bajo la dirección de Osman Morote y Abimael Guzmán, teniendo como partidarios a los docentes y estudiantes universitarios en Ayacucho. A su vez, se dio la fusión de los grupos marxistas de grupos liderados por Edmundo

campesinos y la teoría foquista” en: *Histórica*, Vol. 32, N° 2, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Murrunaga, Ricardo Letts y Ricardo Nepurí que dio origen al POMR durante el año 1970, de igual manera, el PCR desarrollado por Agustín Haya de la Torre, Manuel Dammert y Santiago Pedraglio.

Durante el año de 1971, se dio inicio al Partido Socialista de los Trabajadores de la mano de Hugo Blanco como también el Partido Socialista Revolucionario durante el año 1976 con líderes del gobierno de Velasco. Posterior a ello, surgió la UDP en el año 1977, siendo un frente de izquierda, año en el que se convocó a elecciones para la Asamblea Constituyente en la que se estableció el voto preferencial para los jóvenes mayores de 18 años.

El año 1980 fue gobernado por Fernando Belaunde. En este periodo, los actos terroristas de Sendero Luminoso iniciaron, los que fueron considerados los más inhumanos en la historia del Perú. Una vez terminado este periodo presidencial se presentan candidatos de todas las tendencias en los últimos años. El representante del APRA fue el candidato Alan García Pérez; del IU, Alfonso Barrantes Lingán; y por Convergencia Democrática, liderada por PPC, Hayistas de Andrés Townsend Escurra. Estas elecciones de 1985 fueron ganadas por el candidato Alan García bajo la premisa que conformaría un gobierno para todos los peruanos, que en poco tiempo desencadenó en una crisis económica, hiperinflación y terrorismo. Dos años después de asumir el poder, el entonces presidente anunciaba el 28 de julio de 1987 la estatización de la banca

Poco tiempo después de la crisis económica, que afrontaba el país durante el gobierno de Alan García, el PPC retornó a la carrera política y surge el Movimiento Libertad, el cual era representado por Mario Vargas Llosa. Por otro lado, durante el año de 1988, se formó el Frente Democrático Nacional (FREDEMO), iniciando los años noventa, muchos de los anteriores partidos dejaron de existir debido a la situación en el extranjero, puesto que a la vez se iba desarrollando la Revolución China, la Revolución Cubana, las Guerras de Vietnam y el término de la Guerra Fría. Estos acontecimientos dan inicio a la vida política del ingeniero Alberto Fujimori por el partido Cambio 90 que en un inicio no parecía tener opciones de ingresar al gobierno, al respecto, realizaban propuestas como alternativas de acuerdo al trabajo, promoción, producción y tecnología, ganando a Mario Vargas Llosa, la presidencia de la república, siendo este un candidato que no tenía gran reconocimiento de parte de la población, pese a ello, en el ejercicio de sus funciones en principio este fue un gobierno como podría decirse débil, sin bases sólidas y se considera que en base a ello, es que decide disolver el Congreso de la República y

crear una nueva Constitución, que le permitió reelegirse y ejecutar un programa económico que resolvería la inflación producida en un anterior gobierno.

El entonces presidente Alberto Fujimori, mediante estas medidas, alcanzó la llamada Paz Nacional; puesto que dio una lucha frontal al terrorismo¹² como también controló la hiperinflación, logrando una reinserción económica externa. Pese a ello, se evidenciaron diversos errores y excesos de poder como la reelección con firmas falsas, la corrupción generalizada y la participación del asesor Montesinos, lo que años después desencadenó en una serie de denuncias por violación a los derechos humanos. Estas son la causa de que hoy en día el expresidente se encuentre recluido en un penal.

2.1.5. Los partidos políticos a inicios del S.XXI

Posterior a este gobierno, y mediante un gobierno provisorio, Valentín Paniagua convoca a elecciones, en las que resultó ganador Alejandro Toledo por el Partido Perú Posible, dándole, finalmente, estabilidad económica al Perú. Este gobierno generó confianza a inversores extranjeros respecto a las condiciones políticas y económicas del país. Al término de este gobierno, en las elecciones resulta ganador nuevamente Alan García en el año 2006. En este, sostuvo el crecimiento económico mejorando la calidad educativa a nivel nacional. Finalmente, durante el año 2011, se dio inicio al gobierno de Ollanta Humala, siendo este el primer partido de izquierda que accede al poder de forma democrática. Terminado el gobierno de Ollanta Humala, se convocó a elecciones resultando como presidente el candidato Pedro Pablo Kuczynski, en el año 2016, quien bajo amenazas de una vacancia por incapacidad moral, renunció a la presidencia el 23 de marzo del año 2018¹³. Consecuentemente, asumió el poder Martín Vizcarra su primer vicepresidente que gobernó por un periodo de dos años hasta que el Congreso de la

¹² Sobre este extremo es necesario contrastar con lo expuesto por PEASE & ROMERO: “Varios artículos publicados en diarios con motivo del vigésimo aniversario de la captura de Guzmán y su estado mayor, dejaron claro que el gobierno de Fujimori dispersó a los integrantes del GEIN y que el Servicio de Inteligencia (SIN) tuvo responsabilidad en que no fuera capturado varios meses antes, con lo cual se hubieran impedido terribles asesinatos. Nuevamente, la cuestión clave es la constatación de que los objetivos de construir la autocracia primaban sobre los de la lucha antisubversiva. Por ello, vale la pena revisar los textos del historiador Antonio Zapata y las declaraciones del general Antonio Ketín Vidal y los integrantes del GEIN”, en: PEASE GARCÍA, Henry & ROMERO SOMMER, Gonzalo, *La política en el Perú del S.XX.*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2015, p. 355.

¹³ Mayores detalles sobre este gobierno, lo podemos encontrar en: CHUMACERO GUERRERO, Claudia, *Propuesta de un modelo para la elaboración del mensaje en una crisis de Gobierno. Análisis de los mensajes de Pedro Pablo Kuczynski durante la crisis que lo llevó a la renuncia como presidente de la República del Perú (noviembre de 2017 – marzo de 2018)*, Tesis para optar el Título Profesional de Licenciada en Comunicación, Universidad de Piura, 2020: “La caída de Kuczynski no solo se debió al descubrimiento de supuestos pagos de Odebrecht a sus empresas. Si bien este hecho fue el detonante, su Gobierno ya traía consigo bajas en el Gabinete ministerial promovidas por el Congreso que no hicieron más que precipitar su inminente caída en menos de dos años de gestión al mando del país”, p. 56.

República decidió vacarlo por permanente incapacidad moral. Ello en medio de una crisis económica, social y política, dado que anteriores gobiernos estaban siendo investigados. Luego, asumió la presidencia Manuel Merino de Lama por un periodo de cinco días hasta su renuncia el 15 de noviembre del 2020. Esta decisión exigida por una serie de desafortunados eventos que condujeron a la pérdida de dos jóvenes manifestantes opositores a la presidencia de Manuel Merino¹⁴ y los actos del Congreso de la República. Finalmente, asumió la presidencia Francisco Sagasti, quien convocó a elecciones presidenciales, siendo quien terminó el mandato presidencial que fue iniciado por Pedro Pablo Kuczynski en el año 2016.

2.2. Breves alcances de la Ley de Organizaciones Políticas en el Perú

La LOP tiene su antecedente en la dación de la Constitución de 1993, previo al autogolpe de Estado realizado por el entonces presidente de la república Alberto Fujimori, quien establece en entre sus artículos una regulación a los partidos políticos; sin embargo, estos no fueron debidamente regulados, ya que consideraron a los partidos políticos como una forma más de organización. Además, este término llevaba a una confusión de acuerdo a la inscripción en un registro, sin tener en cuenta el financiamiento que estos tendrían, como también el acceso a los medios de comunicación que tienen únicamente los partidos políticos, pero no los llamados movimientos políticos.

La caída del fujimorismo significó la necesidad de discutir y promulgar una ley sobre los partidos políticos, como tal, se promovieron grandes iniciativas que terminaron sin concretarse, debido a una falta de confianza en el Estado. Sin embargo, la primera ley que regularía el funcionamiento de los partidos políticos fue emitida el primero de noviembre del año 2003 a través de la ley N° 28094.

En suma, esta ley nos brinda pormenores respecto a los partidos políticos, encontrando un alcance conceptual que consistirá en que estos se encarguen de regular sus conductas, actividades y proporcionarles derechos y obligaciones que no tenían. El objetivo es que la norma señalada debe de determinar condiciones favorecedoras para la constitución y fortalecimiento de un sistema de partidos. El otro lado de la moneda nos habla sobre las carencias de esta ley, ello dado que existían notables vacíos en la norma y una dispersión que no contribuyó con los propósitos que exige la norma. Finalmente, esta ley consta de 6 títulos, 41 artículos y 3

¹⁴ Vid. TORRES MONTERO, Luis Francisco, *La marcha nacional #14: La muerte de Inti y Bryan por causa de la represión policial*, Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título Profesional de Licenciado en Comunicación, Universidad de Lima, Lima, 2020.

disposiciones transitorias, los cuales abarcan principios generales de los partidos políticos basándose en tres temas, tales como:

- a) La constitución y reconocimiento de los partidos
- b) Democracia interna
- c) Financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación

CAPÍTULO TERCERO

EL FINANCIAMIENTO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. Marco histórico del financiamiento ilegal de partidos políticos

Desde épocas inmemorables, el crimen organizado viene siendo negativamente parte de la política mundial, como causa del menester de los partidos políticos de obtener recursos económicos para poder subvencionar sus campañas electorales. Estas acciones tienen como resultado la propagación de un proceder delictuoso. Es verosímil que, en nuestro estado actual, admitamos que se trata de “conductas habituales” dentro de nuestra comunidad y, que por consecuencia, se encuentren dentro de los límites de un marco legítimo con la justificación de que los partidos políticos ejecutan estas acciones desde tiempos trascendentales; puesto que impugnar estas conductas sin separarlo del ámbito jurídico requerido; indiscutiblemente, puede originar para el régimen político el comienzo de una relevante transformación en la actualidad.

En la actualidad, Garantizar que los fondos económicos recaudados para invertir en las diferentes campañas políticas, los cuales se obtienen como “donación y/o apoyo”, es procedente de un origen legal y diáfano, es una tarea compleja. Debido a que el dinero es adquirido ilegalmente por medio de acciones delictuosas, como: informalidad, narcotráfico, corruptela, tráfico de influencias, minería ilegal, etcétera. Estos se localizan en la frecuente administración de la economía estatal para comprobar lo anteriormente dicho se puede examinar las cifras que opera la UIF sobre el libre tránsito del dinero “lavado” en nuestra sociedad; especialmente, se debe de tener en cuenta que el objetivo primordial de estas personas o grupos ,quienes comúnmente efectúan “apoyo”, “donaciones” o hasta “invierten en las campañas”, han sido, particularmente; poder estar involucradas en la política de nuestro país; debido a las funciones de las élites con poder político y económico.

El 27 de agosto del 2019 se decretó la Ley N° 30997 “Ley que reforma el Código Penal e integra el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas”, la cual cumple con el objetivo reglamentar y limitar el financiamiento de las organizaciones políticas en la actualidad, de igual manera a otros organismos, los cuales obtuvieron mayor atención debido a la investigación en proceso con la empresa transnacional “Odebrecht” y sus aportaciones de procedencia ilegítima que se han venido perpetrando a lo largo de las campañas políticas. En el Perú, la falta de

supervisión y limitaciones en las organizaciones políticas con respecto a su financiamiento han traído consecuencias graves, por lo que hoy en día se está intentando cambiar debido a su mayor alcance público. Empero, podemos darnos cuenta que el Estado está ejecutando ciertas acciones que pueden cambiar esta gestión como uno de los ejemplos anteriormente indicados: la Ley, que tiene como objetivo principal regularizar en el CP la nueva conducta delictiva sobre el financiamiento ilícito destinado a las organizaciones políticas en nuestra sociedad, con un propósito razonable de interés común; sin embargo, un análisis que nos interesó, debido a que la regularización en el ámbito penal podría mostrarse a favor de la exención de sus líderes y las organizaciones políticas acusadas por el delito de lavado de activos.

Por lo tanto, a nivel nacional como global, el financiamiento de las organizaciones políticas es, paulatinamente, uno de los asuntos más cruciales cuando se trata de la estabilidad democrática, debido a su progresiva relevancia en cuestiones económicas respecto a las campañas electorales y sus consecuencias perjudiciales que ponen en peligro la legitimidad de una vida democrática en nuestro país. Conforme a GUTIÉRREZ y ZOVATTO, existe una interrogante primordial la cual sintetiza este problema en nuestra sociedad: ¿cómo se debe de impedir la circulación del dinero que tiene como génesis la procedencia ilícita en el financiamiento de las organizaciones políticas y sus campañas electorales? Además, ¿cómo se puede asegurar la legítima administración de los fondos en relación a las organizaciones políticas?

3.2. La relación teórica entre dinero y las organizaciones políticas

En esencia, es relevante resaltar la trascendencia que tiene el dinero para el crecimiento y progreso de las organizaciones políticas. Así pues, que este tenga una procedencia de origen público, privado, o ambos combinados por un objetivo en común para poder prometer una competencia electoral favorable; el dinero es un requerimiento transcendental. Por lo tanto, es indispensable darle primacía a la regularización de estos fondos económicos que manejan las organizaciones políticas para certificar una competencia igualitaria.

El dinero ilegítimo, en los fondos de las organizaciones políticas en el financiamiento de sus actividades, no es un asunto al cual se le haya dado mayor prioridad en los últimos años. Incluso cuando esta problemática se puede asentar previamente al origen organizaciones políticas contemporáneas. Las organizaciones políticas que se concentraban en obtener fondos económicos y utilizarlo determinadamente a poder conseguir votos a su favor, ya se encontraban activas desde los inicios del siglo XIX en EEUU, por lo cual, podemos deducir que, para las

organizaciones políticas y sus líderes, la relación entre el triunfo electoral y el dinero, se originó desde una edad prematura en la historia de la democracia contemporánea, por lo tanto, es coherente resaltar que desde su origen, esta relación es adherente.

De igual forma, en ese mismo lapso de tiempo, entre el financiamiento y la intervención “político-electoral”, no se adoptaba la exclusiva prioridad que requería en modo de materia de investigación de primordiales pensadores de la política y democracia de esa época. Verbigracia, Alexis de TOCQUEVILLE no ha profundizado acerca de la problemática del financiamiento y las consecuencias que podría tener posteriormente en la calidad democrática al hacer alusión a los partidos políticos de EEUU a inicios del siglo XIX. Menos aún con respecto al tema de la protestación de la corruptela en los gobiernos democráticos. Una aproximación a la probable razón por la cual no se le presta la debida atención a los motivos y consecuencias del dinero en la política es que, al comienzo del siglo XIX, existían prohibiciones con respecto al voto y noción social general de que solo las personas de solvencia económica podían ser aptos para adentrarse a una vida política social. Según esta estructura, Max WEBER explica “la dominación de los notables” con relación al asunto de Alemania , esto nos quiere decir, que obligatoriamente, el financiamiento de las organizaciones políticas debía de ser de procedencia privada; originariamente, de los fondos de los afiliados con una economía favorable, dominados por su interés político, propósitos subjetivos, o ambas opciones. Por lo cual, podemos decir que, la procedencia y consecuencias de los fondos que financiaban las campañas políticas, no tenía gran relevancia en el estudio y progreso de la democracia ,y los partidos políticos, a excepción de que se trate de fondos estatales de ese periodo.

Es así que “los partidos en masas” y la paulatina incorporación política-electoral de secciones las cuales no tenían permitido votar entre el siglo XIX y XX obtuvieron el derecho al voto universal, que el prototipo perteneciente al partido político “auto-sostenido”, gracias al apoyo privado de los “notables”, se fue consumiendo a través del tiempo

En Inglaterra de 1883, la proclamación de la primera norma que regula el financiamiento de las organizaciones políticas es una predicción del futuro statu quo. Esta se da cuando los intelectuales de este periodo de tiempo, comienzan a interesarse en el modo en el cual las organizaciones políticas contemporáneas producen fondos y recursos, y cuáles son sus consecuencias del dinero en su rendimiento político-electoral, y su distribución del poder. Max Weber escribió una relevante declaración del modo en que se origina esta nueva realidad entre el siglo XIX y XX, junto con la adaptación de los partidos de masas, que van a sustituir a los

partidos conformado por personas con prosperidad económica; es decir, el partido de notables. En coherencia con el teórico Weber, el reciente arquetipo de financiamiento y participación política, al que se le bautiza como “la maquina plebiscitaria”, se origina en Estados Unidos como uno de los primeros, los cuales los diferencian por la “profesionalización” del grupo de campaña electoral de la organización política, con el objetivo de adquirir una eficaz gestión y administración de los fondos económicos. En este contexto, se pone en relevancia el estereotipo de “jefe”, quien según Max Weber, pormenoriza como “el empresario capitalista que agrupa votos por su cuenta y riesgo”. El individuo que ejerce el papel de un bróker político al garantizar la regulación de votos como de la entrada de fondos económicos 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 86 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”¹⁵.

Es trascendental resaltar que el constante cambio en la conformación de los partidos contemporáneos de masas, los cuales obtuvieron consecuencias importantes en diferentes países del mundo a lo largo del siglo XX, gracias a la doctrina de Vladimir Ilich Lenin acerca del denominado “partido de vanguardia”. En su libro *¿Qué hacer?* De 1902, en el cual propuso este modelo, nos enseña a la Organización del Partido Obrero Socialdemócrata Ruso como un partido encubierto de expertos destinados a la política, que ejercen amablemente encima de la raíz de un programa, una orientación enfocada y con entidades que los apoyaban con fondos económicos para poder hacer viables sus actividades. Este modelo de organización políticas, ya dominando el poder en 1917, abrió las puertas a los partidos comunistas, tanto nacional, como internacionalmente, logrando así, una organización globalmente conocida y categorizada para el año 1921.

El financiamiento de las organizaciones políticas y de la política en general, finalmente, se transformó en un tema de investigación a mediados del siglo XX en la escuela como en los que

¹⁵ Weber, citado en: MIRANDA RAMOS, César Alberto, *Análisis de la ley que modifica el código penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas*. [Tesis de Título de Abogado, Universidad Las Américas]. Lima, 2020, pp. 85-86 Recuperado de: <http://repositorio.ulasamericas.edu.pe/bitstream/handle/upa/904/MIRANDA%20-%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

estudiaban al naciente y beneficioso ámbito del “marketing político-electoral”. En primer lugar, esto acontece en las democracias con un mejor desarrollo (específicamente en EE. UU) y después se transporta como un asunto de atracción y de investigación a Latinoamérica, que entra en coherencia con el retorno de la democracia en diferentes naciones del continente, en el desenlace del siglo XX. Las aproximaciones modernas acerca del financiamiento político-electoral obtienen su génesis primordialmente en la ciencia política de continente americano, donde se estudia la trascendencia de los fondos administrados en las campañas políticas para el nuevo gobierno de EE. UU., los pros y contras del enfrentamiento de los candidatos a la presidencia según los recursos que poseen y los efectos de los mismos en los resultados electorales.

Es, por ende, el origen del conocimiento empírico del financiamiento de los partidos en los estados democráticos modernos y desarrollados, que se han transformado paulatinamente en cuatro puntos universales de investigación e introspección teórica:

- a) Conexión universal entre los fondos económicos y los efectos que causa este en los desenlaces electorales;
- b) Las subvenciones públicas, privadas y los resultados electorales;
- c) La reglamentación en base a los fondos procedentes de origen privado, y
- d) La influencia del financiamiento privado en las políticas públicas.

A principios del siglo XXI, en Latinoamérica, fueron los orígenes del estudio e investigación del financiamiento político-electoral. Esto como causa de las explícitas coyunturas del procedimiento latinoamericano, absorto en la tercera ola democratizadora en los años finales del siglo XX, que, como consecuencia, representaron el retorno a la democracia para muchas regiones del continente; debido a los diversos gobiernos dictatoriales que vivieron. La restauración de los resguardos constitucionales, junto con lo que se requiere, adjuntando los procedimientos electorales y el enfrentamiento de los partidos políticos, todo transformado y regularizado en limitaciones institucionales democráticas. Impondrá, además el medio con el objetivo de un progreso factible del efecto del financiamiento de las campañas político-electorales. Asimismo, “es válido resaltar que mientras que en el pasado (décadas de los 80 y 90) como resultado de las transiciones democráticas, la preocupación de los órganos electorales y la comunidad internacional estaban 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”.

Es debido a eso, que, en distintas naciones del continente, es apenas a principios del siglo XXI que se comienza a originar mayor interés a la ecuanimidad en los procesos electorales y a los resultados alterados como causa del dinero ilegítimo en la política. Aun así, no obstante, en países como México y Uruguay, esta problemática obtenía mayor atención por anticipado incluso se consigue afirmar que la reglamentación en el ámbito del financiamiento político en muchos países de Latinoamérica, se origina en delimitaciones temporales que rodea las décadas finales del siglo XX y de los principios del siguiente ciclo.

Como consecuencia, la perspectiva universal acerca de las estipulaciones reguladas del financiamiento político-partidario, y los asuntos, que han venido progresando en relación al continente, se señala que los altercados y la poca legitimidad en el tema del financiamiento político acostumbra a ser la idiosincrasia del asunto en Latinoamérica.

3.3. El financiamiento público

Se basa en los fondos públicos que dirigen los Estados a las organizaciones políticas. A estos fondos se les denominan elementos trascendentales para un estado democrático, debido a que están relacionados con los intereses comunes de la población. Aun cuando se hable acerca de asociaciones privadas que tienen ocupaciones públicas. Hay dos formas de ser adjudicados:

- a) Modo directo, cuando se trata de dinero al contado;
- b) Modo indirecto, cuando otorga apoyo económico en beneficio de las organizaciones políticas.
- c) Las características beneficiosas del financiamiento público, son las siguientes:
- d) Restringe y regula la influencia de los propósitos individuales,
- e) Permanece y garantiza la legitimidad de la procedencia y administración del dinero que se utiliza en las competencias electorales,
- f) Posibilita la inspección y control de las instituciones fiscalizadoras del estado,
- g) Permite la ecuanimidad de en los procesos electorales,

- h) Equilibra la incorporación en los ambientes de representación política.

Por consiguiente, una de las observaciones primordiales con respecto al financiamiento público es que los mismos se pueden habituar a obtener estos fondos y esto difunde una separación con sus participantes o el descenso de la afiliación partidaria.

3.4. El financiamiento público en América Latina

El financiamiento público tiene mayor actividad en diferentes países en Latinoamérica; explícitamente en dieciséis países del continente. Este tiene presencia en los procesos electorales como en la política habitual. A excepción de dos países que no tienen establecido el financiamiento público, los cuales son: Venezuela y Bolivia, cabe recalcar, que precedentemente sí han tenido, sin embargo, en la actualidad se ha extinguido.

El Instituto de Democracia y Asistencia Electoral incorporó datos análogamente de manera global con respecto al financiamiento partidario. De este mismo, hemos separado información vinculada exclusivamente a Latinoamérica.

Por otro lado, con respecto a los medios utilizados hacia la elección de los partidos que obtienen financiamiento partidario, los cuales requieren que las organizaciones políticas obtengan una presencia activa en el Congreso, o que hayan participado en las anteriores elecciones. Además, algunos requerimientos adicionales son los siguientes: la matrícula como partido político o las contribuciones de votos. En una proporción ascendente se requieren pensiones de escaños o la realización obligatoria de las condiciones legales y la entrega de aportes informativos.

El establecimiento de los recursos económicos, que se le otorga a las organizaciones políticas, obligatoriamente, no pretende una sola pauta. Usualmente, es acerca de un apoyo económico predeterminado, el cual es administrado de la siguiente manera:

- a) Alícuotamente a los votos obtenidos (19 países)
- b) A los escaños entregados (3 países)
- c) Además, de forma equilibrada entre los partidos (en 8 países, en donde 7 de ellos adquieren las pautas anteriores)
- d) Se ha preestablecido un importe fijo por cada voto entregado en seis países, los cuales son repartidos de manera ecuánime por los partidos políticos.

Además, se sabe que no se determinan las pautas en relación a la utilización del financiamiento público directo en los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay, Honduras y República Dominicana. Lo remanente determina que este presupuesto debe cumplir la función de ser destinado a las actividades partidarias, costos de campaña o gastos de los recursos económicos de la organización política. A excepción de Panamá, se resalta que este presupuesto estará determinado en la capacitación de mujeres.

En relación al financiamiento público indirecto, de las dieciocho naciones latinoamericanas, quince de ellas, los cuales son: Colombia, Brasil, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Guatemala, Argentina, México, Perú, Chile, Panamá, Uruguay, Ecuador, Nicaragua, y Paraguay, poseen mandatos que permiten la libre entrada o subvención a los medios de comunicación para los partidos políticos, y, por otro lado, son cinco países que son: Uruguay, Chile, Ecuador, Venezuela y Colombia, los que poseen las anteriormente mencionadas disposiciones con relación a los candidatos. Costa Rica y Honduras son las dos naciones excepcionales que no cumplen con estas disposiciones acerca del financiamiento indirecto público a través la entrada de los medios de comunicación.

En los países que sí permiten el financiamiento indirecto, la entrada a los medios de comunicación es adquiriendo pautas ecuanímes, específicamente son nueve. En coherencia con la pensión de escaños que obtiene la organización política, congruentemente con el total de candidatos que se muestra o dándole seguimiento a la pensión de votos en la precedente elección.

Desde otro punto, se debe resaltar que, determinar los territorios en medios de comunicación, no solo cuenta con esas disposiciones de financiamiento indirecto en Latinoamérica. Los quince países, a excepción de Costa Rica, Venezuela y República Dominicana, disponen de diferentes pautas a las organizaciones políticas. Lo habitual es la disminución de impuestos, en el que se ejecuta en 12 naciones igualmente las que se resaltan en el próximo cuadro.

3.5. El financiamiento privado

Se trata, habitualmente, acerca de los afiliados y participantes a favor de las organizaciones políticas. La subordinación que generan las contribuciones causa que los simpatizantes se sientan relacionados con el partido, por lo cual tienen el objetivo de representarlos, y oír sus peticiones y menesteres.

Empero, cuando respecta a contribuciones de índole privada, se puede tratar de evitar la regulación y control estatal. Esto quiere decir que se intenta eludir la legitimidad en la administración de los recursos económicos. Como consecuencia, produce el peligro de la democracia, verbigracia, la integración de fondos económicos de origen delictuoso de las organizaciones políticas, la activa existencia de objetivos personales, privados y con relación al poder en el gobierno. La incorporación clandestina del dinero ilegítimo a través de la política ha llegado a ser avisada por instituciones internacionales, y, además, por encuestas de perspectiva de corruptela, como la aplicada por Proética, en la cual estadísticamente se designa, que un 82% de la población advierte la relación clandestina del crimen organizado con la política. Además, que se encuentra primordialmente por medio del financiamiento de las campañas e influencias trascendentales con funcionarios públicos de alto rango y en puestos importantes.

3.6. El financiamiento privado en América Latina

En Latinoamérica, se están llegando a ejecutar diversas limitaciones y contribuciones de los fondos privados que obtienen las organizaciones políticas. Por otro lado, solo hay dos países, que, con respecto a las donaciones, permiten que este también tenga procedencia internacional con la condición de que solo sean destinados a los partidos políticos: El Salvador y Nicaragua, y cuatro países que lo admiten para los candidatos: El Salvador, Nicaragua, Argentina y Bolivia.

Con lo que respecta a los fondos conseguidos en el interior del país, son países en los cuales no permiten las donaciones de procedencia privada a las organizaciones políticas y para los candidatos son ocho naciones. La cantidad de países aumentan cuando las empresas tienen acuerdos con el Estado; por consiguiente, se convierten en quince países, los cuales tienen prohibido las contribuciones para las organizaciones políticas, y; por otro lado, para los candidatos son trece naciones. Guatemala y República Dominicana son los países, en donde no se encuentra la existencia de regulaciones y limitaciones en este ámbito, como lo podemos señalar en el próximo cuadro.

En relación a las contribuciones anónimas, se han restringido en trece países para los apoyos económicos destinados a las organizaciones políticas. Mientras que para los candidatos se han restringido en doce países. Por otro lado, los países los cuales no han regularizado alguna forma de restricción son: República Dominicana y El Salvador. Por otro lado, Chile y Uruguay, no han determinado restricciones, pero sí delimitaciones.

Gran parte de los países latinoamericanos restringen cualquier modo de donación, en distinción de Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Esto viene incorporado con la admisión de los fondos nacionales no implicado como la financiación pública limitada y reglamentada, en distinción de Uruguay.

Una de las bases trascendentales del financiamiento político-partidario es, definitivamente, las contribuciones de los afiliados o participantes de las organizaciones políticas, en donde se ejecuta de modo personal. En Latinoamérica, con respecto a estas contribuciones, se determinan las condiciones de estas aportaciones personales que se ejecutan con destino a las organizaciones políticas en campaña no electoral.

Cuando las organizaciones políticas se encuentran en un contexto electoral donde se realizan campañas. Estas restricciones se flexibilizan dependiendo al caso. Solo cinco países son los que determinan condiciones a las aportaciones personales dirigidas a las organizaciones políticas.

Por otro parte, en Latinoamérica, la mitad de los países del continente resaltan las condiciones y regularizaciones a las aportaciones personales destinado a un candidato. Es así que, a excepción de Venezuela y Bolivia, en Latinoamérica, los países se inclinan por el financiamiento, en el cual se mezcla el privado con el público; es decir, un financiamiento mixto. Con el objetivo de difundir y robustecer un enfrentamiento electoral ecuaníme para cada organización política.

3.7. El financiamiento de la política en el Perú

3.7.1. Síntesis histórica del financiamiento partidario

La reglamentación con respecto al financiamiento político es aún algo nuevo en el Perú, debido a que sus comienzos se originaron en los inicios del siglo XXI. Empero, la vinculación entre la política y el dinero posee precedentes trascendentales muy extensos que enaltece al siglo XIX y a la integración de las iniciales organizaciones políticas.

Las organizaciones políticas iniciales en nuestro país poseían la estructura anteriormente mencionada de “agrupación de notables”. Esto nos quiere decir que, por consiguiente, solo los ciudadanos de alta clase con patrimonio podían obtener el derecho al voto. Luego, a partir de la instauración de la República, se dio paso a la conformación de ciudadanos en colegios electorales. La presencia del Colegio Electoral prevalecería a lo largo del siglo XIX y solo fue remplazada por el origen de las juntas electorales al desenlace del siglo. Después, en el año 1930, se instauró el moderno marco institucional para las elecciones en el Perú, por medio de la

integración del Jurado Nacional de Elecciones en el año 1931, lo cual abrió puertas a las iniciales transformaciones contemporáneas del sistema electoral peruano.

El financiamiento partidario-político en la historia contemporánea del Perú, obtuvo su génesis con la proclamación, en el año 2003, de la Ley N° 28094, que en un principio en nuestra historia nacional cede los límites con el objetivo de reglamentar y supervisar la administración de los fondos económicos de las organizaciones políticas. Esta regulación tuvo el fin de poder controlar las organizaciones políticas y establecer las fuentes de una transformada institucionalidad partidaria, incorporándose como elemento de la legislación; el asunto del financiamiento de las conformaciones políticas. En la actualidad, este se ha transformado en el núcleo de la discusión acerca de la reforma electoral. En la sociedad civil sistematizada, como en las conformaciones políticas, hay un acuerdo acerca de diferentes problemáticas y obstáculos que estos fondos económicos, y el dinero en general a causado a lo largo de la historia política.

3.7.2. Marco legal contemporáneo del financiamiento de la política en el Perú

Las regulaciones del financiamiento de las organizaciones políticas nacen en el año 2003 con la divulgación de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, la que actualmente cuenta con variadas reformaciones. Es ahí donde, en el título VI (artículos 28° al 42°), en donde difunden las disposiciones para el financiamiento de las organizaciones políticas. En relación a este tema, la ONPE manifestó en el 2005 la Resolución de Jefatura N° 060-2005-J/ONPE, cuyo su contenido señala el Reglamento del Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, en el cual se reglamentan y controlan los temas vinculados con el financiamiento partidario.

En coherencia con este Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ONPE, admitido por la Resolución de Jefatura N° 063-2014-J/ONPE, la GSFP (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios), ejecuta las operaciones de comprobación y supervisión superficiales de las actividades de recursos económicos de las organizaciones políticas, rigurosamente dentro de las limitaciones determinadas por la ley, garantizando y supervisando que se realicen las normas actuales, requiriendo y verificando lo datos económicos acerca de las contribuciones entregados y los gastos cometidos en los plazos determinados por la ley, a través de los procesos establecidos en los instructivos y formatos que, para su credibilidad, deben de ser admitidos por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

En el año 2017, en lo concerniente al financiamiento público directo, se comenzó el establecimiento de los fondos a las organizaciones políticas. Este se determinó a través de la

promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas del año 2003, es finalmente en diciembre del 2016 donde se ratificó su condescender, cuando fue integrado en la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017. Como consiguiente, se establece que se otorgue el financiamiento en enero del mismo año, de modo mensual, una doceava parte del total de los recursos económicos que les incumbe a todas las organizaciones políticas y unión de los partidos políticos con este beneficio. Estos recursos económicos son admitidos a través de la resolución del titular de la ONPE.

En tiempos electorales, el financiamiento público indirecto está completamente enfocado a la “franja electoral” y en tiempos no electorales a la presencia en los medios de comunicación estatal como privada con el objetivo de poder presentar y difundir sus propuestas e ideas político-electorales. El proceso del sorteo de la “franja electoral”, se haya reglamentado y preceptuado por la Resolución de Jefatura N° 013-2016-J/ONPE. El tiempo que se acondicionan las organizaciones políticas en contextos no electorales son de cinco minutos cada mes en el Instituto de Radio y Televisión estatal. Es así, que se ha rifado la vinculación determinante de las organizaciones políticas con derecho al anteriormente indicado tiempo de publicidad a través de la Resolución Gerencial N° 005-2016-GSFP/ONPE.

Por otro lado, en el año 2016, tiempo de las Elecciones Generales, acerca del financiamiento privado, se admitieron los formatos para la adjudicación de investigación financiera de los recursos económicos, entre ellos, contribuciones, ingresos o egresos de las organizaciones políticas que participan en las Elecciones, por medio de la Resolución de Jefatura N.º 366-2015. Además, se señalaron las fechas para la exposición de la investigación financiera de las campañas electorales a través de la Resolución Jefatura N° 364-2015.

3.7.3. Reformas electorales y el financiamiento de la política

El proceso de una reforma electoral se establece cuando se admiten y ejecutan una variedad de decisiones, los cuales poseen el propósito de causar reformaciones en determinadas pautas limitantes, por medio de las que se producen las confrontaciones partidarias. Estas acciones se pueden destinar a la reformación orientada a el financiamiento de las organizaciones políticas, o la democracia interna; empero, es necesario la permanencia del Principio de representación, la fórmula electoral, las circunscripciones (ONPE 2017). Las proposiciones de reforma electoral se subordinan al contexto político del Perú y, definitivamente, de su admisión, de los objetivos del poder Legislativo y Ejecutivo, que constantemente están analizando su congruencia pertinente.

En 1993, la estructura electoral del Perú se constituye de tres instituciones: a) RENIEC, b) ONPE, c) JNE, desde el 2014 estos organismos vienen promoviendo las reformas mostradas, y en el año 2015, vienen siendo ejecutadas incompletamente. Por otro lado, si bien la normativa en materia electoral es, por el momento, competente, las reformas se han enfocado en cambios explícitos a la Ley de Partidos Políticos (Ley N° 28094 del 31 de octubre de 2003) y la Ley de Participación y Control Ciudadano (Ley N° 26300 del 3 de mayo de 1994).

Es por eso que entre los años 1998 y 2015, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, adjuntó diecinueve proyectos de ley con el propósito de una reformatión electoral. Los primordiales proyectos que no fueron admitidos, pero que tenía el objetivo de una reforma electoral son lo que mencionaremos a continuación:

- a) Propuesta de creación del Fondo Electoral Empresa y Democracia (proyecto de ley presentado mediante oficio N° 000063-2015-J/ONPE del 27 de mayo del año 2015). Esta propuesta tenía el propósito de reformar algunas disposiciones del financiamiento político, tanto privado como público. Esta proposición plantea que las contribuciones de empresas y personas jurídicas no sean destinadas para organizaciones políticas ni candidatos explícitos, sino que todas las contribuciones recaudadas se administren de manera equánime a cada organización política para su utilidad en las campañas electorales. Esta propuesta tiene como fin causar la entrada a los medios de comunicación de forma equilibrada. Las contribuciones que realicen las empresas y personas jurídicas podrán tener la ventaja de un descuento en sus impuestos de renta.
- b) Propuesta de creación de la “Ventanilla única de antecedentes de los aportantes a las campañas electorales de las organizaciones políticas”, esta suministraría investigaciones acerca de las contribuciones destinadas a las campañas electorales de las organizaciones políticas que se enfrentan. Los datos que se lograrían requerir pueden ser: precedentes de sentencias condenatoria calidad de cosa juzgada por delito doloso, nacional como internacionalmente; investigaciones sobre deudas tributarias por reparación civil o en el Registro de Deudores Alimentarios; datos acerca de la posesión de bienes, y certificados acerca de órdenes de captura vigentes nacionales o internacionales. Estos datos serán requeridos con la limitación de honrar la intimidad personal, familiar y la integridad (numerales 6 y 7 del art. 2º de la Constitución Política del Perú).

Además, es necesario acotar que, en mayo 23 del 2005, a través de la Ley N° 30414 que reformó la LPP, en el año 2017, se estableció que se comience la administración de los recursos públicos determinado en el art. 29° de la anteriormente mencionada ley. Esto ha sido garantizado con la difusión de la nonagésima quinto establecimiento complementario final en la Ley de Presupuesto 2017, la cual nos dice que:

“(…) 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, 107 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 la que se refiere la presente norma se publica en el diario oficial El Peruano”.

El 24 de marzo del 2017 por medio del Decreto Supremo N° 064-2017-EF, se transmitieron a la Oficina Nacional de Procesos Electorales S/ 14'813,499,00 con el propósito de realizar lo determinado en las leyes resaltadas. Es favorable y necesario considerar que, la modificación del sistema electoral y de las organizaciones políticas, es uno de los propósitos determinados a través del D.S. N° 092-2017-PCM, que admite la Lucha contra la corrupción y la Política Nacional de Integridad. Es ahí donde se determina el compromiso de las instituciones electorales, en lo que respecta al planteamiento de las propuestas y la difusión de las reformas en nuestro estado actual con el primordial objetivo de acceder a un financiamiento de las organizaciones políticas honesto y legítimo. De tal forma, que se determinen estereotipos estatales de necesaria realización. Acerca del financiamiento, se solicitan modernas disposiciones de motivaciones y sanciones que aporten a ascender el rango de cumplimiento de obligaciones de honestidad del financiamiento de las organizaciones políticas. Finalmente, es necesario establecer modernas disposiciones de investigación e información sobre las organizaciones políticas en beneficio y prioridad de la población.

CAPÍTULO CUARTO

CUESTIONES GENERALES ENTRE EL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y EL DELITO DE FINANCIAMIENTO PROHIBIDO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

4.1. Cuestiones frente al delito de lavado de activos

4.1.1. Alcances preliminares

Consideramos que el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas posee cierta particularidad —probablemente no muy distante de otro tipo de delitos—en el sentido de que su tipificación, usualmente, se ha dado en momentos álgidos de la coyuntura política de determinado país. Por otro lado, sobre este delito—en el caso peruano—podemos también apreciar otro detalle. Si bien es cierto, su tipificación no es nada nueva a nivel internacional y, con ello, tampoco dentro de nuestro panorama latinoamericano podemos afirmar que su incorporación al corpus poenale ha conllevado un intento forzado en su denominación. De ahí el nombre de este tipo penal lo ilegal se torna “prohibido” y los partidos políticos adquieren el valor de “organizaciones políticas”. Aunque, inicialmente, podemos advertir nuestra carencia teórica a nivel politológico, este presente trabajo nos será útil para escudriñar dicha categoría. Sin apartarnos de lo fundamental en este párrafo inicial, continuemos. Una fecha que podría marcar el comienzo de este debate es el 05 de diciembre del 2018, día en que el Pleno del Congreso aprobó el dictamen que incorpora el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el art. 359-A del Código penal. Ante ello, se produjo una respuesta casi altisonante tanto del presidente de la República como del Congreso de esta forma: “[La nueva ley] no crea un delito nuevo ni autónomo, esta pasa a ser una modalidad atenuada de lavado de activos, las penas aprobadas son menores” “Observaré esta ley cuando sea remitida a mi despacho”, “es nefasta [...] No firmaré [la] autógrafa y someteré a votación la reconsideración planteada”.

De la mencionada expresión encontramos un completo desapruebo por parte de estos altos mandatarios. Sin embargo, bajo la propuesta del tipo penal en el precitado dictamen, y ahora con la incorporación de esta figura delictiva por medio de la Ley N° 30997 —con fecha 27 de agosto del 2019—difieren en algunos puntos medulares como un saneamiento a lo que en un momento

afirmó el jurista peruano CARO CORIA¹⁶, en cuanto al mencionado dictamen solamente criminalizaba el financiamiento que tuviera origen criminal, más no cualquier forma partidaria de financiamiento prohibido.

Ahora bien, para responder a la interrogante anteriormente planteada la misma que se viene generando en el ámbito académico es la siguiente: “¿la tipificación del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos es autónoma a la del delito de lavado de activos? o “¿el delito de financiamiento prohibido de organización políticas constituye una atenuante del delito de lavado de activos? Para responder a este dilema doctrinario, será necesario emplear un método comparativo por el que contrastaremos las dos figuras delictivas, y dicha fragmentación debe de realizarse bajo los parámetros constituidos en la teoría general del delito, donde podremos reconocer sus elementos y de esa forma tener la claridad de afirmar si estamos ante un delito autónomo o no.

4.1.2. Aspectos del delito de lavado de activos¹⁷

A modo de sucinta exposición de antecedentes normativos, podemos decir que, el proceso de criminalización de lavado de activos parte de la influencia de normativas internacionales, las cuales se encontraban asociadas a luchar contra la delincuencia organizada. Siguiendo esta línea podemos afirmar que la fuente de nuestro penal interno está ligada íntimamente con el derecho penal internacional, especialmente en los marcos normativos ofrecidos por las NU y el GAFI. Aunado a ello, los instrumentos de tipificación también serán la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988) mejor conocida como Convención de Viena, así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) o también conocida como Convención de Palermo. Pero, este delito verá por primera vez la luz en nuestro ordenamiento jurídico penal, el 08 de noviembre de 1991 a través del D. Leg. N° 736, como

“respuesta al impacto que ocasionaba el tráfico ilícito de drogas en el orden económico y financiero como consecuencia de la integración al circuito económico nacional e

¹⁶ CARO CORIA, Dino, “¿Financiamiento ilegal de partidos como lavado de dinero?”. En: *Legis.pe*, 19 de diciembre del 2018. Recuperado en: <https://legis.pe/modifican-codigo-penal-incorporan-delito-financiamiento-ilegal-partidos/>.

¹⁷ Otras denominaciones que recibe es “Reciclaje”, “Blanqueo”, “Lavado”. En cuanto a la primera denominación es empleada en Italia, siendo la traducción literal de *riciclaggio*. Con respecto a la segunda, es utilizada en Bélgica y Francia como *blanchiment*, así como en Portugal como *blanqueamento* al igual que en España. El término más extendido es el de “lavado” de él se sirven los países anglófonos (*money laundering*). Vid. ABEL SOUTO, Miguel, (2002). *El blanqueo de dinero en la normativa internacional*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, pp. 32-33.

internacional de los productos y beneficios ilegales obtenidos de la comercialización de drogas a través de operaciones de lavado de dinero”¹⁸.

Posteriormente, apreciaremos que este delito será retirado del Código Penal conforme la Ley N° 27765 del 26 de junio del 2002, pasando este marco normativo a llamarse Ley Penal contra el Lavado de Activos¹⁹, y casi una década después, otra reforma legislativa no ofrecería el D. Leg. N° 1106 o de Lucha Eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado, siendo la novedad de esta ley que incluía nuevos tipos penales tanto principales como periféricos, y esta ley tendrá últimas modificaciones las cuales se encuentra prevista en el D. Leg. N° 1249 del 25 de noviembre del 2016.

4.1.3. Concepto

Podríamos comenzar definiendo este delito como precisa el profesor PAUCAR CHAPPA el que señala:

“(…) es un proceso complejo de carácter económico, contable, financiero, bursátil, societario, comercial y mercantil que involucra varias etapas imbricadas entre sí, dentro de las cuales se realiza toda una nebulosa de actividades y operaciones tendientes a dar apariencia de legitimidad al dinero, bienes, efectos o ganancias para que se inserten al ámbito económico legal”²⁰.

En cuanto atañe a la doctrina española, donde el lavado de activos se encuentra bajo el nomen iuris de “blanqueo de capitales”, GÓMEZ INIESTA nos proporciona el siguiente concepto:

“(…) por blanqueo de dinero o bienes entiendo aquella operación a través de la cual el dinero de origen siempre ilícito (procedentes de delitos que revisten especial gravedad) es invertidos, ocultado, sustituido o transformado y restituido a los circuitos económico-financieros legales, incorporándose a cualquier tipo de concreción: el objeto de la acción del delito es tanto el dinero en efectivo como también los bienes que fueron adquiridos con él, sean éstos muebles o inmuebles”²¹.

¹⁸ ARBULÚ RAMÍREZ, José, *El delito de lavado de activos. Análisis jurídico-penal y procesal penal desde la perspectiva del derecho penal económico y de las operaciones de cambio de moneda extranjera*. Instituto Pacífico, Lima, 2018, p. 109.

¹⁹ El jurista y actual juez supremo Prado Saldarriaga nos menciona tres características de esta ley: “a) Otorgó autonomía sistemática y normativa a la criminalización del lavado de activos; b) Amplio la cobertura punitiva del delito para comprender cualquier producto o ganancia generado o derivado de la criminalidad; c) Mejoró notablemente la redacción de los tipos penales, las escalas punitivas e incorporó un delito periféricos de omisión de reporte de transacciones u operaciones sospechosas”. En: PRADO SALDARRIAGA, Víctor, *Delitos y Penas. Una aproximación a la Parte Especial*, Ideas, Lima, 2017, p. 312

²⁰ PAUCAR CHAPPA, Marcial, *La investigación del delito de lavado de activos*, Ara Editores, Lima, 2013, p. 28

²¹ GÓMEZ INIESTA, Diego, *El delito de blanqueo de capitales en el Derecho español*, CEDECS, Barcelona, 1996, p. 21.

De estos alcances conceptuales entorno al lavado de activos, podemos proponer una acepción, en la que este ilícito implica un proceso mediante la cual se pretende dotar de legalidad al dinero que proviene de fuentes ilícitas.

4.1.4. Consideraciones sobre el bien jurídico

Encontramos liminalmente como subraya ABANTO VÁSQUEZ: “El delito es entendido como toda conducta que atente gravemente contra bienes jurídicos y, con ello contras las condiciones básicas para la convivencia de los ciudadanos en sociedad en un lugar y momento determinado”²². Es así que los bienes jurídicos deberán ser los intereses de la comunidad, encontrando su protección por medio del derecho penal²³. Bajo este sucinto marco del bien jurídico, debemos precisar que el derecho penal económico se caracteriza por comprender delitos pluriofensivos, por ello, existen tesis sobre el bien jurídico en el delito de Lavado de Activos. Por ejemplo, una de las primeras es la salud pública, que fue concebido cuando el delito se asociaba con el de tráfico ilícito de drogas. Así también se tiene como bien jurídico la administración de justicia, se tomó en cuenta esta tesis, el lavado de activos obstaculizaba los bienes sometidos al proceso los cuales eran sustraídos. Posteriormente, también se tuvo presente la tesis del delito previo, por el cual, el bien jurídico del delito de lavado de activos está en función al bien jurídico del delito previo. Aunque, actualmente, consideramos que el bien jurídico en este delito es el orden socioeconómico y la administración de justicia, esta tesis llamada *Pluriofensividad del delito de lavado de activos*, la cual tiene gran aceptación por la doctrina nacional²⁴.

4.1.5. Análisis dogmático de los delitos base

Bajo un breve análisis por medio de la teoría del delito analizaremos la composición del tipo base del delito de Lavado de Activos, el cual se haya comprendido en los artículos 1° y 2° del D. Leg. N° 1106, cabe precisar que no son tipos penales en blanco y asimismo son delitos de peligro abstracto. Con respecto a su tipicidad objetiva, encontramos que el sujeto activo o agente puede ser cualquier persona para ambos delitos, no obstante, la conducta se basa en el art. 1° Actos

²² ABANTO VÁSQUEZ, Manuel, “Acerca de la teoría de los bienes jurídicos”, en: *Modernas tendencias de dogmática penal y política criminal*. Libro Homenaje al Dr. Juan Bustos Ramírez, Idemsa, Lima, 2007, p. 46.

²³ JESCHECK, Hans-Heinrich & WEIGEND, Thomas, *Tratado de derecho penal. Parte general*, Vol. I, Instituto Pacífico, Lima, p. 378.

²⁴ Cfr. HURTADO POZO, José, *Compendio de derecho penal económico*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, Lima, 2015, p. 134; PRADO SALDARRIAGA, Víctor, *Criminalidad Organizada. Parte especial*, Instituto Pacífico, Lima, 2016, p. 259; GÁLVEZ VILLEGAS, Tomás, *El delito de lavado de activos. Criterios sustantivos y procesales*. Instituto Pacífico, Lima, 2014, pp. 66-74.

de conversión y transferencia, en transferir dinero, bienes, efectos o ganancias cuyo origen lícito conoce o debía presumir, con la finalidad de evitar la identificación de su origen, su incautación o decomiso, en este sentido en cuanto la tipicidad subjetiva, tenemos claramente que el tipo penal acepta la modalidad dolosa, así como el dolo eventual. Una vez configurado el delito, la pena para el agente será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa. Con respecto al art. 2°, Actos de ocultamiento y tenencia nuevamente nos encontramos que el agente o sujeto activo puede ser cualquier persona, siempre y cuando esta adquiera, utilice, posea, guarde, administre, custodia, reciba, oculte o mantenga en su poder, dinero, bienes, efectos o ganancias cuyo origen ilícito conoce o debía presumir. Una vez configurado el delito la pena que se le aplicará será privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

4.1.6. Análisis dogmático del delito periférico

Este se encuentra previsto en el art. 3° del precitado D. Leg., cuando el agente transporte o traslade consigo o por cualquier medio dentro del territorio nacional dinero en efectivo o instrumentos financieros negociables emitidos al portador, cuyo origen ilícito conoce o debía presumir, con la finalidad de evitar la identificación de su origen, su incautación o decomiso; o hace ingresar o salir del país consigo o por cualquier otro medio tales bienes, cuyo origen ilícito conoce o de debía presumir con igual finalidad. En este sentido, apreciamos que el sujeto activo o agente puede ser cualquier persona, no existe condición especial, y que su actuar debe responder a título doloso, así como es posible que también sea a título de dolo eventual, mas no culposo, por no haber sido señalado literalmente por el legislador. Cuando quede configurado su actuar ilícito, recibirá una pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa.

4.2. Aspectos sobre el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas

4.2.1. Alcances Preliminares

En primer lugar, antes de comenzar por la conceptualización de este delito, debemos hacer mención, que a nivel de las legislaciones extranjeras, ha recibido siempre el nomen iuris de "Delito de Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos", y, siguiendo la influencia de estas legislaciones, el Perú ha pretendido incorporarlo dentro de su catálogo de ilícitos (Código Penal), y, probablemente, sin pretender caer en la fría repetición ha deseado tipificarlo con una denominación similar.

4.2.2. Sobre el bien jurídico

Por medio de la legislación comparada²⁵ podemos reconocer que la doctrina extranjera ha señalado que uno de los bienes jurídicos que protege este delito está ceñido a las funciones constitucionales de los partidos políticos (este delito está conexo a otros bienes jurídicos como la Administración Pública). De esta forma, en palabras de MOROTO CALATAYUD:

“La doctrina, sin embargo, se ha inclinado por comprender que son las propias funciones constitucionales de los partidos las que merecen protección penal específica, sin desconocer que las prácticas de financiación ilegal suelen encuadrarse en ámbito muy cercano al de los delitos contra la administración pública, particularmente el cohecho o el tráfico de influencias”²⁶.

Asimismo, otro bien jurídico enmarcado a nivel de la doctrina extranjera es el pluralismo político como también puede ser la transparencia de las cuentas partidarias, y la independencia de los partidos políticos de los poderes económicos. Lo especial, también de las legislaciones extranjeras recae en que las conductas también constituyen la infracción de normas administrativas que son reguladas en las respectivas leyes de financiamiento de las organizaciones políticas.

Sin embargo, en el caso peruano al encontrarse tipificado dentro de los “Delitos contra la voluntad popular”, y con especial identificación como delito contra la participación democrática, este delito tiene una naturaleza pluriofensiva dentro de nuestro ordenamiento jurídico-penal. No obstante, este bien jurídico tutela: “La autenticidad de la voluntad colectiva emitida a través del ejercicio del derecho al sufragio. Es la máxima expresión de la soberanía, que se apoya en el principio según el cual el poder del Estado emana del pueblo y se ejerce a través de sus

²⁵ En el caso de Italia, el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos se incorporó en dicho país a través del artículo 7° de la Ley 195, del dos de mayo de 1974, modificado por la Ley 659/1981 y la Ley 689/1981. Con respecto a España, con la Ley Orgánica 1/2005 se modificó el Código Penal Español y se tipificó el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, en el Título XIII bis, artículos 304° bis y 304° ter. Por otro lado, en Alemania, este delito se encuentra regulado en la Ley de Partidos Políticos de 31 de enero de 1994. Mientras que en Francia, se incorpora en su legislación a través de la Ley 88-227. Del 01 de marzo del año 1988 sobre la *Transparencia Financiera de la vida política*, modificada por el artículo 25 de la Ley N° 2017-1339 del quince de setiembre del 2017, *Ley para la confianza en la vida política*. Si bien hasta el momento hemos precisado países de corte europeo, a nivel del continente sudamericano, tenemos el caso de Chile, donde este delito mantiene el *nomen iuris* de financiamiento ilegal de partidos políticos, incorporado mediante la Ley N° 20.900 (Ley para el fortalecimiento y transparencia de la democracia) del 11 de abril de 2016, comprendida en los artículos 27bis, 27ter y 27quater. Ver *Dictamen en Minoría de la Comisión de Constitución y Reglamento recaídos en los proyectos de Ley 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 27922017-CR y 3641/2018-CR que proponen la tipificación del delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas o candidatos* de fecha 03 de diciembre del 2018.

²⁶ MOROTO CALATAYUD, Manuel, *Corrupción y financiamiento de partidos políticos. Un análisis político Criminal*. Tesis Doctoral, Universidad Castilla – La Mancha, 2012, p. 378.

representantes”²⁷: En efecto, este bien jurídico también tiene reconocimiento a nivel constitucional como podemos apreciar en el art. 2°, inc. 17 (Toda persona tiene derecho a elección, de remoción o revocación de autoridades), de nuestra Carta Magna, muy bien concordado también con el art. 31° de la misma (Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, remoción o revocación de autoridades, de ser elegidos y de elegir a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica)

4.2.3. Análisis dogmático

4.2.3.1. Financiamiento prohibido de organizaciones políticas

Este tipo penal se encuentra previsto en el art. 359-A° del Código Penal, compuesto esencialmente de tres párrafos; encontrándose en el primero, el tipo base. El mismo que a nivel de la tipicidad objetiva, podemos reconocer que el sujeto activo o agente no necesita de una condición especial, toda vez que lo precisa como: “El que...”, aplicándose esta literalidad en mención que el sujeto activo puede ser cualquier persona, que no necesariamente ostente de un cargo público. Por otro lado, las conductas típicas de este agente están referidas a que “de manera directa o indirecta, solicita, acepta, entrega o recibe aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio proveniente de fuente de financiamiento legalmente prohibido”. Sobre el bien jurídico, de por sí, el legislador nos enmarca que este deberá ser la participación democrática, la cual se encontrará menoscaba cuando la persona que realice la conducta típica ejecute cualquiera de las acciones precitadas. Y con respecto a la tipicidad subjetiva, como bien es sabido, de la apreciación del artículo en mención, se observa que el sujeto activo debe obrar con dolo, a través de su conocimiento o que deba conocer, esta última opción. Entonces, también nos abre las puertas a que se configure el dolo eventual, pero bajo ninguna circunstancia podrá ser reprochable esta conducta a título de una acción culposa. Luego, a nivel de la antijuricidad, deberemos situarnos ante las causas de justificación, encontrándose algunas de estas previstas en el art. 20° del corpus poenale, siendo una de ellas la legítima defensa (defensa necesaria), estado de necesidad justificante, obrar por disposición de la ley en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo y/o el consentimiento. Sin embargo, sobre las cuatro causas de justificación, hasta el momento, y la reciente tipificación de este delito no encontramos aun algún caso jurisprudencial para poder

²⁷ CHIRINOS SOTO, Francisco, *Código penal. Comentado, Concordado, anotado, sumillado, jurisprudencia, normas complementarias*. Rodhas, Lima, 2000, p. 743

determinar si puede aceptar algunas de estas mencionadas causas, las cuales dejarían la posibilidad de que la conducta no sea antijurídica. Asimismo, el nivel de la culpabilidad, se dará siempre y cuando el agente tenga la conciencia de la antijuricidad de su actuar. En tal sentido, se valorarán las condiciones tanto de su salud psíquica como madurez mental, y será deber del operador jurídico determinar si no presenta alguna causa de exclusión de la culpabilidad, de esta forma, será inimputable del presente delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas, cuando quede demostrado que padece de anomalía psíquica, grave alteración de la conciencia, grave alteración de la percepción, minoría de edad, error de comprensión culturalmente condicionado, miedo insuperable o se encuentre ante un estado de necesidad exculpante. Una vez corroborado estos elementos de la teoría del delito, cabe determinar la penalidad, la cual ha sido comprendida por el legislador, por ello, el agente debe ser reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años y con sesenta a ciento ochenta días multa, seguido de una inhabilitación conforme al artículo 36°, incisos 1, 2, 3 y 4. Esta figura penal contempla dos agravantes: la primera cuando el agente en este caso sea candidato, tesorero, responsable de la campaña o administrador de hecho o derecho de los recursos de una organización política, en este caso a nivel de la tipicidad objetiva apreciamos que se agravará su actuar por la condición que posea dentro de la organización política, y a nivel de la tipicidad subjetiva nuevamente se menciona que conozca o deba conocer la fuente de financiamiento legalmente prohibida, es decir, su actuar debe ser a título de dolo o dolo eventual. Siendo reprimido en este caso con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años, y con cien a trescientos días multa, seguido de la misma inhabilitación para el tipo base. La segunda agravante que presenta este delito está asociada al “valor del aporte, donación o financiamiento involucrado”, debiendo ser este superior a cincuenta (50) UIT, siendo así en el presente año 2021, la UIT aprobada por el Gobierno asciende a S/. 4,400 (cuatro mil cuatrocientos soles), y ante cualquier agente que haya recibido o aceptado para la configuración de esta agravante, la suma deberá pagar una suma superior a los S/. 220,000 (doscientos veinte mil soles). Finalmente, en el inc. B del tercer párrafo se agravará la conducta cuando el agente sea integrante de una organización criminal o persona vinculada a ella o actúe por encargo de la misma. En ambos casos tanto en el inc. a y b, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ochos años, así como con ciento veinte a trescientos días multa, seguido de la inhabilitación conforme al art. 36°, incisos 1, 2, 3 y 4 del Código Penal.

4.2.3.2. Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas

Este delito se encuentra tipificado en el art. 359-B del Código penal. Sucintamente realizaremos un análisis de su composición a través de la teoría del delito, en este caso, a nivel de la tipicidad objetiva encontramos que el sujeto activo sí reviste de una condición especial debiendo ser este un tesorero, responsable de campaña, el representante legal, el administrador de hecho o de derecho, o el miembro de la organización política, y siendo el sujeto pasivo el Estado; y el bien jurídico tutelando la participación democrática. A nivel de la tipicidad subjetiva, encontramos que este agente debe tener el “pleno conocimiento”, es decir, su actuar es netamente doloso, sin aceptar el dolo eventual, y menos aún la culpa. Teniendo ese conocimiento, proporciona información sobre aportaciones e ingresos recibidos o en aquellos referidos a los gastos efectivos de campaña electoral o en la información financiera anual que se entrega a la entidad supervisora. El cual, una vez consumado el ilícito será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años, aunado a una inhabilitación conforme al art. 36°, incisos, 1, 2, 3, y 4 del Código Penal.

4.2.3.3. Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas

Esta última norma penal es de naturaleza incompleta, ya que está “destinada a concretar el supuesto de hecho o la consecuencia jurídica o restringir el ámbito de aplicación de otra norma”²⁸. Y sobre todo de índole aclaratoria, puesto que presiden y determinan el supuesto de hecho, toda vez que como hemos precisado lo delimita y completa. De su lectura en el art. 359-C, el legislador ha elaborado una lista de fuentes de financiamiento legalmente prohibidas, que serán todas aquellas que provengan de:

- 1) Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este, distintas del financiamiento público directo o indirecto a las organizaciones políticas.
- 2) Los aportes anónimos dinerarios superiores a dos (2) unidades impositivas tributarias.
- 3) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo, según información obtenida a través del procedimiento de la ley sobre la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, en lo que resulte aplicable. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.
- 4) Los que provengan de personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penal o administrativamente en el país o en el extranjero por la comisión de un delito, o que se les

²⁸ LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del Derecho*, p. 226. Citado en: VILLA STEIN, Javier, *Derecho penal. Parte general*, Ara Editores, Lima, 2014, p. 175.

haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se les haya aplicado las consecuencias accesorias previstas en el presente código.

CAPÍTULO QUINTO

RESPUESTA AL PROBLEMADO FORMULADO

En primer orden, hemos podido determinar los problemas entorno a los partidos políticos en el Perú, los cuales poseen una larga data, los mismos que han sido utilizados solamente como una cabecera de determinados grupos de poder o personas para conseguir beneficios propios, perjudicando gravemente a la sociedad. Dicho problema, parte toda la vida republicana peruana. Como respuesta consideramos necesario que deban fortalecer los partidos que se sustentan sobre una base ideológica y no dar facilidades a la provisionalidad de ciertos partidos políticos, donde la permanencia institucional deba ser la regla.

Después de ello, respecto al problema del financiamiento de los partidos políticos en el Perú, encontramos que muchos de ellos se financian a través de “donaciones”, como tal, es necesario procurar un mayor trabajo a la UIF y darle mayores peyorativas para que pueda realizar actividades de fiscalización. Aunado a ello, consideramos necesaria la aplicación de programas de cumplimiento normativo (criminal compliance), toda vez que estos entes repercuten sobre la vida política del país, y la implementación de un mecanismo que ayude a prevenir diversos ilícitos.

Finalmente, tras realizar un balance comparativo entre el delito de lavado de activos y el de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, hemos identificado que se presenta un problema de concurso de delitos. En efecto, las penas de este último delito pueden conllevar a la impunidad, debiéndose promover un proyecto de ley, mediante el cual el delito de financiamiento de organizaciones políticas pase a configurarse como una agravante del delito de lavado de activos.

CONCLUSIONES

1. Dentro de la realidad peruana, existe un panorama problemático con la presencia de los partidos políticos en la vida pública, que se ha desarrollado dentro de toda la historia republicana. Entre una de las cuestiones más gravitantes, se encuentra el financiamiento de estos, que debido a dadivas, se presta, a la larga para fomentar conductas clientelistas por parte de los gobiernos de turno.
2. Asimismo, el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas resulta un delito que posee un bien jurídico pluriofensivo, siendo básicamente la protección a la participación democrática, así como el adecuado desarrollo del flujo financiero. Y, que si bien en un momento se puede confundir con el bien jurídico en el delito de lavado de activos. Este delito difiere en el sentido que la aplicación del magistrado debe enfocar en el ámbito de los sujetos intervinientes que es el Partido Político en sí. Aunado a ello, la participación de esta institución tan medular en una sociedad y su sanción ante ingresos por parte de aportantes, que brindan fondos de origen delictivo, también se torna necesario que los partidos políticos deban de contar con un oficial de cumplimiento, siendo el deber de dicha figura que el caudal de los aportantes deba de proceder de fuentes lícitas, ello como medida necesaria para combatir la corrupción que se genera dentro de los Partidos Políticos.
3. No obstante, debido a problemas de concurso de delitos, el tipo penal de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, devendría en ineficaz toda vez que su aplicación conllevaría a la impunidad de actos de corrupción dentro de los partidos políticos, como tal, debería ser incluido como una agravante del delito de lavado de activos, para una adecuada aplicación.

REFERENCIAS

- ABANTO VÁSQUEZ, Manuel, (2007). "Acerca de la teoría de los bienes jurídicos", en: Modernas tendencias de dogmática penal y política criminal. Libro Homenaje al Dr. Juan Bustos Ramírez, Lima, Idemsa.
- ARBULÚ RAMÍREZ, José, (2018). *El delito de lavado de activos. Análisis jurídico-penal y procesal penal desde la perspectiva del derecho penal económico y de las operaciones de cambio de moneda extranjera*. Instituto Pacífico, Lima.
- CARO CORIA, Dino, "¿Financiamiento ilegal de partidos como lavado de dinero?". En: Legis.pe, 19 de diciembre del 2018. Recuperado en: <https://legis.pe/modifican-codigo-penal-incorporan-delito-financiamiento-ilegal-partidos/>.
- CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel (2015). *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Organización de los Estados Americanos, México D.F.
- CHIRINOS SOTO, Francisco (2000) Código penal. Comentado, Concordado, anotado, sumillado, jurisprudencia, normas complementarias. Rodhas, Lima.
- GÁLVEZ VILLEGAS, Tomás (2014). *El delito de lavado de activos. Criterios sustantivos y procesales*. Instituto Pacífico, Lima.
- GÓMEZ INIESTA, Diego, (1996). *El delito de blanqueo de capitales en el Derecho español*, CEDECS, Barcelona.
- GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel [Coord.] (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- HURTADO POZO, José, (2014). *Compendio de derecho penal económico*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.
- JESCHECK, Hans-Heinrich y WEIGEND, Thomas, (2014). *Tratado de derecho penal. Parte general, Vol. I*, Instituto Pacífico, Lima.

- LARENZ, Karl. (2014). *Metodología de la ciencia del Derecho*, p. 226. Citado en: VILLA STEIN, Javier, *Derecho penal. Parte general*, Ara Editores, Lima, p. 175.
- MIRANDA RAMOS, César Alberto (2020). *Análisis de la ley que modifica el código penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas*. [Tesis de Título de Abogado, Universidad Las Américas]. Lima, Perú. Recuperado de: <http://repositorio.ulasamericas.edu.pe/bitstream/handle/upa/904/MIRANDA%20-%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- MOROTO CALATAYUD, Manuel (2012) *Corrupción y financiamiento de partidos políticos. Un análisis político Criminal*. Tesis Doctoral, Universidad Castilla – La Mancha.
- PAUCAR CHAPPA, Marcial, (2013). *La investigación del delito de lavado de activos*, Ara Editores, Lima.
- PRADO SALDARRIAGA, Víctor, (2016). *Criminalidad Organizada. Parte especial*, Instituto Pacífico, Lima.
- SOUTO, Miguel, (2002). *El blanqueo de dinero en la normativa internacional*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2009). *La democracia en América*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max, (2012). *La sociología del poder. Los tipos de denominación*. Madrid: Alianza Editorial.

Anexos

Anexo 1. Ley 30997 “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas”

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

Artículo 1. Modificación del Capítulo Único, “Delitos contra el derecho de sufragio”, del Título XVII, “Delitos contra la voluntad popular”, del Libro Segundo, “Parte Especial”, del Código Penal, Decreto Legislativo 635

Modifícase la mención del Capítulo Único del Título XVII del Libro Segundo del Código Penal por Capítulo I.

Artículo 2. Incorporación del Capítulo II en el Título XVII, “Delitos contra la voluntad popular”, del Libro Segundo del Código Penal, Decreto Legislativo 635

Incorpórase el Capítulo II en el Título XVII del Código Penal, “Delitos contra la participación democrática”, conteniendo los artículos 359-A, 359-B y 359-C, al Código Penal, en los siguientes términos:

“Título XVII

Delitos contra la voluntad popular

[...]

Capítulo II

Delitos contra la participación democrática

Artículo 359-A.- Financiamiento prohibido de organizaciones políticas

El que, de manera directa o indirecta, solicita, acepta, entrega o recibe aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio proveniente de fuente de financiamiento

legalmente prohibida, conociendo o debiendo conocer su origen, en beneficio de una organización política o alianza electoral, registrada o en proceso de registro, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años y con sesenta a ciento ochenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal.

La pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de seis años y con cien a trescientos días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal, 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, siempre que conozca o deba conocer la fuente de financiamiento legalmente prohibida.

La pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal, si:

- a) El valor del aporte, donación o financiamiento involucrado es superior a cincuenta (50) unidades impositivas tributarias (UIT).
- b) El agente comete el delito como integrante de una organización criminal o persona vinculada a ella o actúe por encargo de la misma.

Artículo 359-B.- Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas

El tesorero, el responsable de campaña, el representante legal, el administrador de hecho o de derecho, o el miembro de la organización política que, con pleno conocimiento, proporciona información falsa en los informes sobre aportaciones e ingresos recibidos o en aquellos referidos a los gastos efectivos de campaña electoral o en la información financiera anual que se entrega a la entidad supervisora será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal.

Artículo 359-C.- Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas

Son fuentes de financiamiento legalmente prohibidas aquellas que provengan de:

1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este, distintas del financiamiento público directo o indirecto a las organizaciones políticas.

2. Los aportes anónimos dinerarios superiores a dos (2) unidades impositivas tributarias.
3. Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo, según información obtenida a través del procedimiento de la ley sobre la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, en lo que resulte aplicable. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.
4. Los que provengan de personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penal o administrativamente en el país o en el extranjero por la comisión de un delito, o que se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se les haya aplicado las consecuencias accesorias previstas en el presente código.”

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los cinco días del mes de agosto de dos mil diecinueve.

PEDRO C. OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERÓN

Presidente del Congreso de la República

KARINA BETETA RUBÍN

Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiséis días del mes de agosto del año dos mil diecinueve.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO

Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE

Presidente del Consejo de Ministros

