

UN SOLO ORGANISMO ELECTORAL PARA EL PERÚ

EL ANTEPROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ (*)

Dany Ramiro Chávez-López

Sumario: 1. Los partidos políticos en la legislación peruana. 2. El registro nacional de partidos políticos y la necesidad de un solo ente electoral en el Perú. *Los requisitos para la inscripción en el Registro Nacional de Partidos Políticos.* 3. Tachas contra la solicitud de inscripción de un partido político. *Efectos de la inscripción. Cancelación de la inscripción. Cancelación de la inscripción de un partido por conducta antidemocrática. Alianzas de partidos. Fusión de partidos políticos. Listas independientes. Los afiliados y la pérdida de la condición de afiliado.* 4. Democracia interna partidaria. 5. Financiamiento de los partidos políticos en latinoamérica. 6. Financiamiento de partidos políticos en el Perú. *Administración de fondos del partido y régimen tributario. Publicidad de la contabilidad y rendición de cuentas.* 7. Franja Electoral y publicidad política contratada: duración y frecuencia. 8. Conclusiones.

1. Los partidos políticos en la legislación peruana

En el Perú no hay un antecedente de Ley de Partidos Políticos. En efecto, la legislación electoral peruana ha sido dispersa durante lo que va de la época republicana desde 1821 hasta nuestros días, en las últimas dos décadas del

(*) Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla 3 al 5 diciembre 2003.

siglo XX (1980-2000) se dieron algunos proyectos de ley de partidos políticos pero no llegaron a ser aprobados por el Congreso de la República.

El actual anteproyecto de la ley de los partidos políticos en el Perú surge como una propuesta de consenso que recoge las iniciativas de más de 27 proyectos de ley y ha sido fruto del acuerdo de las diferentes fuerzas políticas. El dictamen de la ley en mención expedido por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, que data del 02 de junio del 2003 deberá ser debatido por el pleno del Congreso para su aprobación y ulterior promulgación. Este proyecto de ley consta de 43 artículos e inserta un conjunto de normas y reglas que los partidos políticos en el Perú deben observar.

Existe algún desencanto en los partidos políticos con inscripción vigente que les obligaría en un plazo de seis meses posteriores a su entrada en vigencia a acreditar los demás requisitos exigidos para la inscripción en el Registro Nacional de Partidos Políticos, lo cual vislumbra en la ciudadanía la posibilidad de la postergación de la dación de esta ley.

Los partidos políticos son definidos como asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución.

Solamente, pueden tener la denominación “partido político” las organizaciones partidarias inscritas como tales en el Registro Nacional de Partidos Políticos, gozando de las prerrogativas y derechos que la ley otorga.

En efecto, en el Perú aún no ha terminado la violencia y hay diversos actos que lo confirman, como el atentado en el Centro Comercial El Polo y la reciente toma de rehenes del campamento de la empresa Techint, entre otros. La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú se solidarizó con las recientes declaraciones de una de sus integrantes en el sentido de que Sendero Luminoso no podía entenderse únicamente como una banda de delincuentes sino como un partido fundamentalista. Pero, Sendero Luminoso no puede ser considerado un partido político, cualquiera que fuera la noción que se tenga de un movimiento político, porque jamás cumplió las formalidades establecidas por las leyes peruanas para constituirse como tal. La citada Comisión equivocó el concepto vertido sobre Sendero Luminoso, recogiendo la preocupación que ha generado en varios sectores locales. Según las propias investigaciones de la Comisión de la Verdad, Sendero Luminoso sería respon-

sable de la mitad de las más de 25,000 muertes y desaparecidos en las dos décadas pasadas en Perú.

Calificar a Sendero Luminoso como partido político, constituye una afrenta o agravio a los partidos que obran en pro de la democracia y se esfuerzan por preservarla. Sendero Luminoso nunca fue ni podría ser un partido político; afirmar lo contrario es denostar a los partidos políticos peruanos que combatieron a los grupos subversivos entre 1980 y 2000.

Los partidos políticos tienen como fines asegurar la vigencia del sistema democrático, defender los derechos humanos, formular los planes y programas que contribuyen al desarrollo del país, representar la voluntad de los ciudadanos garantizando el pluralismo político y la democracia; contribuir a la educación cívica y participación política de la población, formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas y participar en procesos electorales.

Conforme al dictamen aprobado de la Ley de Partidos Políticos del Perú, éstos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores, mediante la inscripción formal ante el Registro Nacional de Partidos Políticos, de acuerdo a los requisitos establecidos en la ley.

2. El Registro Nacional de partidos políticos y la necesidad de un solo ente electoral en el Perú

El dictamen final de la ley de partidos políticos dispone que el Registro Nacional de Partidos Políticos esté a cargo *de la autoridad electoral competente*. En esto ha habido algunos cambios e indecisiones. En un primer término el anteproyecto determinó que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debía tener el Registro Nacional de Partidos Políticos, esta decisión fue cuestionada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y por un importante sector académico que entiende que en el Perú debe haber solo un ente electoral y en el supuesto negado de la existencia de dos organismos electorales sea el JNE, Supremo Tribunal Electoral, el encargado de custodiar el Registro de Partidos Políticos, como lo ha venido haciendo desde hace 72 años. Finalmente, la comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones del Congreso de la República ha visto por conveniente que sea la propia nueva Constitución Política del Perú la que determine cuál es la autoridad electoral competente, sin embargo del tenor del texto del Anteproyecto de Ley de

Partidos Políticos, todo hace entrever que este Registro Nacional de Partidos Políticos lo tendrá la ONPE. Veamos:

- El texto de los artículos 6, 10, 11, 14, 17, 19, 23, 27, 30, 32, 38 y 39 refieren citas legales de otros artículos del mismo anteproyecto que no corresponden o no guardan relación con el tema normado. Aunque no precisa que autoridad electoral será la competente para conocer las inscripciones y el registro de los partidos políticos del mismo texto se concluye que el JNE conocerá en apelación las tachas y las decisiones de cancelación de las organizaciones políticas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil extenderá la constancia de verificación de las firmas de ciudadanos adherentes y finalmente la Oficina Nacional de Procesos Electorales tendrá esa importante función del Registro de Organizaciones Políticas, quitando una vez más otra función electoral al máximo organismo electoral como es la de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas Art. 5° Inc. e) de la Ley No. 26486, Ley Orgánica del JNE.

A decir verdad, considero que el dilema de atribuir el Registro Nacional de Partidos Políticos a la ONPE o al JNE tiene su origen con la Constitución Política del Perú de 1993 que dividió al JNE en tres organismos autónomos conformando un sistema electoral que devino en llamarse “el monstruo de tres cabezas” formado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, muchos consideran que esta división “adrede” del organismo electoral fue para perpetuar el régimen dictatorial de Alberto Fujimori. Por eso ante la propuesta de una Nueva Carta Política para el Perú el Jurado Nacional de Elecciones ha postulado por la unificación del órgano electoral, tesis que ha merecido el respaldo del Colegio de Abogados de Lima y de connotados constitucionalistas; sin embargo, otro sector que evidentemente tiene mayor poder político apoya la permanencia de la ONPE como organismo autónomo, habiéndose plasmado esta opción en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del pasado 04 de julio del 2002, respecto al capítulo titulado “De los Organismos Electorales” en el anteproyecto de la Constitución Política del Perú, que refiere lo siguiente:

“Los organismos electorales estarán conformados por el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. El JNE administrará la justicia electoral y la ONPE se encargará de orga-

nizar y conducir los procesos electorales y las consultas populares. Por otro lado, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) será un organismo de apoyo autónomo, que no formará parte del sistema electoral y coordinará con los municipios en lo que respecta a las inscripciones de nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, entre otros actos que modifiquen el estado civil de las personas”.

Al parecer, el legislador se ha preocupado por establecer una igualdad de jerarquías entre el JNE y la ONPE, con el fin de que desaparezcan los permanentes conflictos entre ambos organismos. Pero esto no es así. Los conflictos se van a agudizar. Es un grave error. No es justo equiparar la jerarquía de un órgano colegiado integrado por magistrados, abogados con calidades de jurista, que hayan ejercido la abogacía o la docencia universitaria en disciplina jurídica durante diez años, mayores de 40 años, representantes de instituciones constitucionales como el Poder Judicial y el Ministerio Público, las universidades públicas, privadas y el foro de abogados del país, con la jerarquía de un solo funcionario no menor de 35 años, con título profesional en cualquiera de las carreras del saber, elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura que ha de ejercer la Jefatura Nacional de un ente organizador de las elecciones llamado Oficina Nacional de Procesos Electorales, ente creado por la Constitución de Fujimori de 1993 y que cumple funciones en el Perú desde hace apenas siete años. Con ello se pretende minimizar al Jurado Nacional de Elecciones, entidad que cuenta en su haber con 72 años de historia en el Perú. Es evidente que nunca existirá el equilibrio al sopesar la opinión de cinco contra la opinión de uno. Asimismo, reitero es muy peligroso pretender este equilibrio de jerarquías pues la ONPE se hace más vulnerable a la corrupción al depender de un solo funcionario ante las posibles tentaciones del poder de parte de los gobiernos de turno. Es más difícil lograr convencer a cinco que a uno solo ⁽¹⁾.

Ello no obstante, y como van las cosas recientemente el magistrado Manuel Sánchez-Palacios Paiva, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones en ocasión de la expedición de una resolución judicial por la cual la Sexta Sala

(1) CHAVEZ LOPEZ Dany Ramiro. “Jurado Nacional de Elecciones 71 años en la historia del Perú”. Editorial Forma e Imagen. Lima, noviembre del 2002. Pág. 251.

Penal Superior de Lima ordena abrir instrucción contra el Jefe Nacional de la ONPE, por la presunta comisión del delito de desobediencia o resistencia a la autoridad en agravio del Estado, en este caso el JNE, refirió: “Todos los problemas de tipo electoral con la ONPE terminarán si se reconoce plenamente la autoridad del Jurado Nacional de Elecciones. De acuerdo con la Constitución y las leyes, el Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad superior jerárquica, porque tiene la facultad de modificar o anular las resoluciones de la ONPE, en materia electoral, al margen de la autonomía administrativa que gozan los entes del sistema electoral”.

Por otro lado, desde el punto de vista presupuestal, también se ve afectado el Estado peruano con la existencia de dos organismos electorales. Veamos:

- Constituyen recursos propios del JNE: a) Las tasas correspondientes a los recursos de impugnación que se interpongan ante ese organismo electoral. b) El 50% de las multas que se interpongan a los ciudadanos por no concurrir injustificadamente a ejercer su función de miembro de mesa para el que se le ha designado o negarse a integrarla. c) El 10% de lo recaudado por concepto de multa aplicada a los ciudadanos omisos a los actos del sufragio. (Art. 14 Ley No. 26533). d) El 50% de lo recaudado por verificación de listas de adherentes a partidos políticos en vías de inscripción. (Art. 378° Ley 26859).
- Constituyen recursos propios de la ONPE: a) El 45% de lo recaudado por concepto de las multas aplicadas a los ciudadanos omisos al acto de sufragio. b) El 50% de las multas impuestas a los ciudadanos por no concurrir injustificadamente a ejercer su función de miembro de mesa para el que se les ha designado o por negarse a integrarla. c) El 50% de lo recaudado por verificación de listas de adherentes a partidos políticos en vías de inscripción. d) El 5% de lo recaudado por todo concepto, de los actos registrales de la identidad de los ciudadanos. e) Los ingresos por servicios a terceros en aspectos electorales. f) Otros que genere en el ámbito de su competencia. (Art. 379° Ley 26859)
- Constituyen registros propios del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: a) El 90% de los derechos, tasas y multas correspondientes a los actos registrales materia de su competencia. b) El 40% de lo recaudado por concepto de las multas aplicadas a los ciudadanos omisos al acto de sufragio. (Art. 380° Ley 26859).

Entonces, en la actualidad lo recaudado en materia electoral se divide entre los tres organismos integrantes del sistema electoral peruano (JNE, ONPE y RENIEC). Debe tenerse presente que el mayor porcentaje de ingresos lo aporta el RENIEC. Con la aprobación del proyecto de la nueva Constitución Política del Estado peruano el RENIEC ya no forma parte del sistema electoral por tanto la recaudación por conceptos de actos registrales de la identidad de los ciudadanos serán considerados como ingresos propios de esa entidad y no los podrá compartir con el JNE ni con la ONPE; por tanto, se producirá un considerable desfinanciamiento para los organismos electorales que deberá cubrirlo el tesoro público. Entonces, lo más conveniente sería que solo exista un organismo electoral porque con la existencia de dos organismos electorales quien pierde es el Estado peruano. Austeridad significa también evitar la duplicidad de esfuerzos.

Además, la estructura orgánica tanto del JNE como de la ONPE es similar. En ambos casos existe una secretaría general, un órgano de control interno, una gerencia de asesoría jurídica, una gerencia de planeamiento, una gerencia de educación electoral que a la vez cuenta con un centro de investigación electoral y un centro de documentación electoral; cuando hay un proceso electoral en marcha tanto el JNE como la ONPE constituye en cada circunscripción electoral una oficina descentralizada: Jurado Electoral Especial y Oficina Descentralizada de Procesos Electorales, respectivamente. Claro está que el JNE cuenta con un Pleno colegiado integrado por cinco representantes de organismos constitucionales. La organización y en buena cuenta las funciones se repiten, cuando todo eso podría ser realizado por un solo ente electoral y no ocasionar un innecesario gasto al Estado manteniendo una parafernalia símil en dos instituciones que en más de dos ocasiones han afrontado desentendimientos públicos donde el único perjudicado es el propio Estado.

La ONPE se dedica a organizar procesos electorales, lo cual quiere decir que cuando no hay elecciones no tiene razón de ser. Sin embargo, previendo esta circunstancia hay intereses para dar permanencia a la ONPE otorgándole mayores responsabilidades de modo que cuando no haya elecciones pueda seguir siendo necesaria su existencia.

- En efecto, actualmente la ONPE tiene como función (Art. 5 Inc. b de la Ley No. 26487, Ley Orgánica de la ONPE) diseñar la cédula de sufragio, actas electorales, formatos y todo otro material en general de manera que

se asegure el respeto de la voluntad del ciudadano en la realización de los procesos a su cargo. Por otro lado, el JNE tiene como función dispensar a los ciudadanos por la omisión al sufragio y por la inasistencia o negativa a integrar las mesas de sufragio (Arts. 250° y 251° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones). Cuando el JNE dispensa a un ciudadano éste debe portar en su documento nacional de identificación un holograma que acredite la concesión de la dispensa en mención. Este holograma es producido por la ONPE, inclusive esta sigla aparece en él, cuando es el JNE quien debería fabricar sus propios hologramas de dispensa por ser de su competencia otorgarla. Esta circunstancia permite que los demás organismos dependan de la ONPE, pues es este organismo el que remite los hologramas al mismo JNE que es el Supremo Tribunal Electoral y al Banco de la Nación que es el ente recaudador. Como consecuencia de esto, el Banco de la Nación rinde cuenta a la ONPE mediante un reporte periódico de quienes fueron los ciudadanos que pagaron las multas electorales por no votar y por inasistencia a la instalación de la mesa de votación. Además la ONPE conserva la información de quienes se constituyeron a la mesa de sufragio el día de las elecciones, sabe quien votó y quien no voto, toda vez que tienen en su poder el padrón electoral que se usó donde consta la firma del elector que se presentó en la mesa de sufragio. Respecto a los miembros de mesa, también conserva un registro de asistencia del día de las elecciones de los miembros de mesa titulares o suplentes, es decir tiene la información de quien cumplió o no con su obligación de asistir a la instalación de la mesa de sufragio, toda vez que en el Perú el voto es obligatorio y se impone una multa a quien no acudió a votar y a quien habiendo sido sorteado como miembro de mesa de sufragio titular o suplente no acudió al momento de la instalación de la mesa de votación. Finalmente, el RENIEC también depende de la ONPE porque ésta le debe proporcionar información periódicamente de los omisos a la votación o a la instalación de la mesa de sufragio que pagaron la multa electoral ante el Banco de la Nación y por tanto están aptos para que se les expida un duplicado de su DNI y así actualice su base de datos que la proporciona a la banca privada, a las notarías públicas y a diversas instituciones que requieren esa información para efectos de poder realizar otros trámites con ciudadanos cumplidores de sus deberes cívicos. Como es evidente, la ONPE maneja importante información para el desempeño de las funciones del Banco de la Nación, del Registro Nacional

de Identificación y Estado Civil y del propio Jurado Nacional de Elecciones. Cuando toda esta información debería ser centralizada por un solo organismo electoral y evitar trámites burocráticos innecesarios donde también el afectado es el ciudadano contribuyente. Claro toda esta tramitación se evitaría en el caso que el voto fuera facultativo, pero una democracia incipiente como es la que existe en el Perú, hace necesario el voto obligatorio, para que la clase política se preocupe en llegar a los sectores más pobres y ganar su voto así como también para inducir al civismo y practicando actos democráticos se vaya incentivando a la población a tomar conciencia de sus deberes cívicos, de sus derechos civiles y políticos.

- Con ese mismo propósito se pretende atribuir a la ONPE el Registro Nacional de Partidos Políticos, cuando mejor sería tener un solo órgano electoral colegiado que tenga todas las atribuciones en materia electoral.

La tenencia del Registro Nacional de Organizaciones Políticas.-

Este registro es de carácter público y estará abierto permanentemente, excepto en el período comprendido desde los seis meses anteriores hasta los tres meses posteriores a cada elección.

Tanto en el dictamen del anteproyecto de la Constitución Política del Perú como en el dictamen del Anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos se pretende entregar la tenencia del Registro Nacional de Partidos Políticos a la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Se resta facultades y competencias al Jurado Nacional de Elecciones. Por un lado, éste al no tener el Registro de Organizaciones Políticas, tan solo se limitará a entregar las credenciales al Presidente y Vicepresidente de la República, a los parlamentarios, a los alcaldes y regidores. Así pues, el JNE dependerá de la ONPE para poder proclamar a los candidatos elegidos, toda vez que es la ONPE la que custodiará el registro de candidatos, de autoridades elegidas, de partidos políticos y alianzas inscritas y en vías de inscripción.

Los requisitos para la inscripción en el Registro Nacional de Partidos Políticos

En el Perú, en la actualidad para la inscripción de un partido político el interesado acude a la ONPE la cual le venderá un planillón autorizado previa identificación de un nombre de la organización política, de un domicilio y de un representante de la misma. Con ello el interesado puede recabar firmas de

la ciudadanía en adhesión a la inscripción del partido político nacional y una vez que consiga el 1% de la población electoral nacional (128,293 firmas de adherentes validas) presentarlas al JNE con una solicitud precisando los nombres de quienes integran el consejo directivo del partido, el domicilio, los nombres de los personeros legales y técnicos y el diseño del símbolo. Los planillones de adherentes son remitidos al RENIEC para la verificación de las firmas. Luego, al alcanzar el 1% de respaldo de la ciudadanía mediante las firmas el JNE expide una resolución y lo inscribe en el Registro de Partidos Políticos.

El dictamen de la ley de partidos políticos acertadamente formaliza el trámite de la inscripción de la organización política. Así se prevé que la solicitud de registro de un partido se efectúe en un solo acto al cual se debe acompañar la relación de firmas del 1% del padrón electoral usado en el último proceso electoral de la circunscripción en la que el partido desarrollará sus actividades. En este caso se aprecia que ya no es necesario un respaldo a nivel nacional, entonces ahora podrán existir partidos políticos provinciales, regionales y nacionales para lo cual tendrán que tener el 1% de respaldo de adherentes de la población electoral de la provincia, región o del extenso Estado-Nación peruano donde desarrollará sus actividades⁽²⁾. Asimismo, deben adjuntar: el acta de fundación, las actas de constitución de comités partidarios, los estatutos, la declaración jurada suscrita por los fundadores donde conste la adhesión, el respeto y la contribución al fortalecimiento del sistema democrático. Así, entonces:

- **El acta de fundación del partido político** deberá contener los principios, objetivos y programas partidarios; la relación de órganos directivos y de miembros que lo conformen; la denominación y el símbolo partidarios siendo prohibido el uso de denominaciones y símbolos semejantes o derivados de un partido existente, tampoco nombres de héroes nacionales, personas naturales o jurídicas existentes, una denominación geográfica como único calificativo, símbolos nacionales y marcas registradas. En caso de producirse disidencias, quienes se separan del partido no pueden

⁽²⁾ Esto, *a priori*, va ha generar alguna confusión con las listas independientes, que en el pasado se entendían a aquellas que no tenían respaldo de adherencias a nivel nacional, solamente a nivel local.

utilizar la denominación o símbolo, aún agregando un complemento diferenciador. Asimismo, debe constar el domicilio del partido, el cual deberá estar ubicado en el territorio del Perú.

- El **estatuto del partido** (publicado gratuitamente en el Diario Oficial “El Peruano”) deberá contener: la declaración de adhesión al sistema democrático y defensa de los derechos consagrados por la Constitución y la ley; la denominación y símbolos partidarios; la descripción de la estructura organizativa interna debiendo tener por lo menos un órgano deliberativo donde estén representados todos sus afiliados, se precise la forma de elección, la duración, los plazos y las facultades de este órgano; los requisitos de forma para tomar decisiones internas, los derechos y deberes de los afiliados que no deben ser menores a los reconocidos en el Código Civil a los miembros de las asociaciones civiles; el régimen de faltas y sanciones e impugnaciones, los procedimientos disciplinarios observarán el debido proceso. El régimen patrimonial y financiero que abrirá las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional teniendo acceso a ellas exclusivamente el tesorero designado de acuerdo al estatuto. Además, la contabilidad de los partidos políticos deberán llevar los libros como asociaciones y fundaciones y comunicarán a la llamada *Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios*⁽³⁾ la identidad de la fuente, el monto de los aportes recibidos y el destino de gastos efectuados. Esta información tiene carácter pública y será difundida a través de la página Web de la citada Gerencia. En el estatuto constará la designación del representante legal, sus facultades, y las disposiciones para la disolución del partido.
- La **relación de firmas** será presentada ante el Registro Nacional de Partidos Políticos en los formularios de papel o electrónicos que éste provea. Deberá contar con la constancia de verificación expedida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

⁽³⁾ Conforme al dictamen del anteproyecto de la ley de Partidos Políticos, se infiere que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios será una oficina adscrita al órgano electoral que a la vez tendrá el Registro Nacional de Partidos Políticos. Esta oficina se encargará de auditar y verificar el origen y destino de los fondos partidarios de origen privado y a la vez asignará el uso de espacios en estaciones de radio y televisión concedidos por el Estado (Art. 36).

- Las actas de constitución de los comités del partido deberán expresar la adhesión al Acta de Fundación del partido político. La solicitud de inscripción deberá estar acompañada de las **actas de constitución de comités del partido** cuando menos en el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de las regiones, si su ámbito de acción es nacional. Si es un partido regional, deberá adjuntarse actas de constitución de comités del partido en la mitad más uno del número de provincias que componen la región correspondiente. Cada acta deberá estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados. En el caso de la provincia de Lima, el partido deberá presentar actas que correspondan a comités constituidos en por lo menos la mitad más uno del total de distritos. Aquí, erróneamente, se ha obviado a los partidos de las otras 193 provincias peruanas, toda vez que no se ha señalado la cantidad de comités que se le exige para su inscripción.

3. Tachas contra la solicitud de inscripción de un partido político

En la práctica durante los últimos diez años no ha habido tacha alguna contra la inscripción de organización partidaria. En primer lugar el costo de la tasa, conforme al Art. 102° de la Ley Orgánica de Elecciones, es una cantidad considerable de dinero como son cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (S/. 15,500.00 nuevos soles), y nadie se atreve a arriesgar perder esa cantidad en caso de no ser fundada la tacha. Por otro lado, para tachar a una organización política primero el JNE debe expedir una resolución provisional de inscripción luego de haberse acreditado las 128,293 firmas validadas por la exhaustiva revisión del RENIEC; entonces, no existirían causales de tacha contra la organización política, salvo por el nombre que utilice agravié algún derecho de persona o autoridad, situación que ni siquiera es prevista en el anteproyecto de la ley de Partidos Políticos ⁽⁴⁾. Caso extremo sería el que se tache a una organización política porque se presume que las firmas de adherentes acompañadas sean falsificadas, entonces incurriría en responsabilidad el RENIEC, y obligaría a una investigación policial y a un proceso penal por los

⁽⁴⁾ El Dictamen del Anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos en su artículo 6° señala cuales son los requisitos para la inscripción de Partidos Políticos.

indicios de la comisión de delito, lo cual tomará mayor tiempo que los tres días que otorga la ley para resolver respecto a la inscripción de una organización partidaria. Es pertinente recordar lo sucedido con el tristemente célebre “Frente Independiente Perú 2000” que logró su inscripción partidaria para facilitar la re elección de Fujimori, pero luego se denunció que las firmas presentadas fueron falsificadas, ante esta presunción se abrió un proceso penal y el JNE, en una salida política, resolvió de inmediato cancelar la inscripción simplemente basándose en los evidentes indicios delictivos sin esperar la resolución judicial.

Conforme al dictamen del proyecto de ley de partidos políticos el Registro Nacional de Partidos Políticos recibe la solicitud de inscripción y dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud procede a la publicación de la misma en el diario oficial y toda la información presentada queda a disposición de la ciudadanía en las oficinas correspondientes y por la página Web institucional. Cualquier persona natural o jurídica puede formular tacha ante el Registro Nacional de Partidos Políticos, dentro de los 5 días hábiles posteriores a la publicación, contra la inscripción de un partido político fundamentada en el incumplimiento de los requisitos de ley (las firmas de respaldo con la constancia de verificación del RENIEC, las actas de constitución de comités partidarios, los estatutos, la declaración jurada suscrita por los fundadores donde conste la adhesión, el respeto y la contribución al fortalecimiento del sistema democrático, la nómina de personeros acreditados). El Registro resuelve en el plazo de 5 días hábiles. Su decisión es apelable ante el Pleno del JNE que resuelve en instancia definitiva en el plazo de 5 días hábiles ⁽⁵⁾.

Considero que puede darse el caso que una tacha sea fundada en parte, entonces debería otorgarse un plazo al partido político para subsanar su solicitud de inscripción bajo apercibimiento de archivo. El plazo de subsanación debe ser fijado por la ley y ser uno para todos. Facultar a la autoridad electoral fijar un plazo distinto para que las organizaciones políticas subsanen sus omisiones puede ser objeto de críticas por presunta parcialización. En todo caso,

⁽⁵⁾ En este caso, se deja entrever también la intención del legislador de entregar a la ONPE la tenencia del Registro de Partidos Políticos, porque le otorga competencia para la apelación al JNE.

el plazo de subsanación debe ser el más breve porque precisamente las omisiones han de ser subsanadas en el menor plazo. En materia electoral los plazos son cortos. Esta circunstancia no ha sido prevista en el dictamen del anteproyecto de la ley de Partidos Políticos.

La ley debería precisar que el partido político cuya solicitud hubiera sido tachada y archivada tiene la posibilidad de solicitar nuevamente su inscripción con la misma denominación y símbolo luego de un lapso considerable que podría ser al año de la publicación de la resolución que resolvió el archivamiento.

Efectos de la inscripción

La inscripción en el registro le otorga personería jurídica y lo autoriza a recibir financiamiento público en los términos de ley. La apertura de locales partidarios no requiere mayor autorización que el cumplimiento de las normas municipales relativas a higiene y defensa civil. El Registro Nacional de Partidos Políticos publicará en su página Web la lista actualizada de locales partidarios abiertos que le proporcionarán los partidos políticos.

Cancelación de la inscripción

Conforme al anteproyecto previo al dictamen de la ley de partidos políticos el JNE de oficio y con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros era el competente para cancelar la inscripción de un partido en el Registro Nacional de Partidos Políticos. Ahora el dictamen señala que es el JNE el que conocerá en apelación la impugnación hecha (en el plazo de cinco días hábiles) a la resolución que declara la cancelación de la inscripción de una organización partidaria. Con esto se evidencia una vez más la tendencia a minimizar al JNE al quitarle atribuciones y facultades, toda vez que si el JNE será competente de resolver este tipo de impugnaciones la primera instancia será la ONPE.

Las causales previstas de cancelación de la inscripción son:

- a) ***Cuando no alcanzó el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general o, en una elección regional o municipal.*** Se entiende que el citado 5% se refiere a la totalidad de sufragios emitidos en la circunscripción donde el partido desarrolla sus actividades. Debe tenerse presente que en la actualidad, en el Perú, para acreditar la vigencia de un partido político tan solo se requiere haber logrado representatividad en el Parlamento, lo cual es acertado porque permite que haya parla-

mentarios con respaldo de un partido político inscrito. El tope fijado por el anteproyecto en mención no prevé esta circunstancia. Por otro lado, del texto se infiere que en adelante si un determinado partido a nivel nacional participa en las elecciones municipales generales y no obtiene el referido 5% de respaldo sumando los votos obtenidos en todas las circunscripciones en las que participó con listas de candidatos a alcaldes y regidores también pierde su inscripción. En esto persisten las críticas al dispositivo debido a que si se requiere el 1% del respaldo de adherentes para inscribirse, lo equitativo sería que se cancele la inscripción cuando no ratifique ese 1% de respaldo popular como resultado de las votaciones.

- b) *Cuando no participó en dos procesos electorales nacionales generales en el caso de partidos nacionales; o en dos procesos de elecciones regionales o municipales, en el caso de partidos regionales* ⁽⁶⁾. Es una acertada disposición, salvo la falta de precisión en la disposición respecto a la periodicidad de la no participación. El texto anterior al dictamen se refirió a “elecciones sucesivas” y así hubiera quedado aprobado. Por otro lado, es evidente que muchos partidos no participan en una elección por temor a perder la inscripción al no alcanzar el referido 5% de la votación. Los partidos políticos han sido inscritos para participar en las elecciones. Naturalmente, los que forman parte de una alianza mantienen su inscripción cuando la alianza cumple con este requisito.
- c) *Por decisión de disolución del partido conforme a sus estatutos.*
- d) *Por la fusión con otros partidos conforme a una decisión interna adoptada*
- e) *Por la declaración de ilegalidad del partido político mediante una resolución expedida por la Corte Suprema de la República*
- f) *Por conclusión del proceso electoral en el caso de Alianzas temporales.*

El anteproyecto previo al dictamen señaló también como causal de cancelación *la no renovación de sus autoridades internas conforme a sus estatutos* en el plazo de 30 días de notificado por el Registro Nacional de

⁽⁶⁾ Dicha participación se deberá dar en por lo menos la mitad de las regiones, provincia o distritos de la circunscripción en la cual se realizan. (Art. 14 Dictamen de Ley de Partidos Políticos del Perú)

Partidos Políticos. Esta hubiera sido una importante disposición para garantizar y promover la democracia interna en los partidos políticos.

Cancelación de la inscripción de un partido por conducta antidemocrática

El dictamen de la ley de estas agrupaciones otorga competencia a la Corte Suprema de la República para sancionar a los partidos políticos cuando realicen actividades antidemocráticas. El anteproyecto encargaba esta competencia al Jurado Nacional de Elecciones, sin embargo debido al principio jurisdiccional de la doble instancia ha preferido la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República considerar a la Corte Suprema de la República como el órgano competente para calificar la conducta antidemocrática de un partido político. Como es sabido en el Perú el JNE, un organismo colegiado conformado por cinco magistrados, constituye la única instancia electoral, sus resoluciones son inapelables e irrevisables en sede judicial, razón por la cual sería improcedente impugnar un fallo del JNE que resuelva cancelar la inscripción de un partido político por conducta antidemocrática. Mejor hubiera sido en este caso permitir que la primera instancia sea el JNE y la última instancia, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema.

Conforme al anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos la Corte Suprema de la República del Perú es competente para cancelar, a pedido del Defensor del Pueblo y/o del Fiscal de la Nación, la inscripción de un partido político que realice actividades que buscan destruir el régimen democrático. Las causales previstas son⁽⁷⁾:

- a) Vulnerar las libertades y derechos fundamentales promoviendo justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón.
- b) Promover o legitimar la violencia, el cohecho, la intimidación como método para lograr objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones para el ejercicio de las libertades políticas y la democracia.

⁽⁷⁾ Dictamen de la Ley de Partidos Políticos del Perú. Art. 15.

- c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organización que para la consecución de fines políticos practiquen el terrorismo y/o el narcotráfico.

El anteproyecto incluía otras causales como las de incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas de candidatos a personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados con doble militancia en organizaciones que practiquen la violencia política. Asimismo, la utilización de símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con la violencia o el terrorismo.

Los efectos de la resolución que declare la ilegalidad de un partido político son: la cancelación de su inscripción en todo tipo de registro, el cierre de sus locales partidarios y la imposibilidad de su reinscripción en el término de cinco años.

Es evidente que a los partidos políticos la ley les otorga privilegios: goza de financiamiento público, publicidad gratuita a través de la franja electoral, participación en instituciones, etc. Su función debe estar dirigida a facilitar y permitir la participación política y no para sustentar, apoyar, generalizar y multiplicar los efectos de la violencia, del miedo y de la intimación.

Con esta normatividad el legislador acertadamente ha querido impedir que un partido político pueda atentar contra la democracia y la libertad, apoyando políticamente, entre otras conductas prohibidas por la ley, la violencia y las actividades de bandas terroristas o paramilitares.

En España, el Tribunal Constitucional ha considerado estos linderos como compensación a los privilegios. Así, la STC 3/1981 afirma que “Los partidos políticos, por razón de esa cierta función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados privilegios que han de tener como lógica contrapartida determinadas limitaciones no aplicables a las asociaciones en general”⁽⁸⁾. Los partidos políticos no solo han de cumplir determinados requisitos para su inscripción, sino que para su vigencia también

⁽⁸⁾ PETROVICH, Aleksandar. “Ilegalidad de los partidos políticos”. Artículo publicado en el Diario Oficial “El Peruano”. Lima, 19 de junio del 2003. Pág. 18.

están obligados a respetar el orden constitucional, los principios democráticos, el régimen de libertades y a afianzar la democracia.

Alianzas de partidos

El dictamen de la ley “en ciernes” refiere que las alianzas de partidos deben inscribirse en el Registro Nacional de Partidos Políticos con anticipación no menor a 210 días previos al día de las elecciones. Felizmente, el legislador a corregido el término del penúltimo proyecto que refería a una anterioridad de 210 días al proceso electoral, lo cual era un evidente error, toda vez que un proceso electoral es una secuencia de etapas electorales que se inician con la convocatoria; el legislador ha sido más específico y ha precisado en que etapa del proceso se empieza a contar la anticipación de los 210 días y se ha referido al día de las elecciones. Cerrar la inscripción de Alianzas de Partidos a siete meses del día de la votación lo considero contraproducente, toda vez que de conformidad con la Ley Orgánica de Elecciones la convocatoria a elecciones presidenciales, parlamentarias, se realizan entre 120 y 150 días de anterioridad a las elecciones; y el mismo proyecto de ley de partidos políticos señala que podrán inscribirse las organizaciones políticas hasta seis meses anteriores a las elecciones⁽⁹⁾. Lo cual obliga que las Alianzas de Partidos deban darse antes de la convocatoria a las elecciones, y esto perjudicaría el derecho a formar alianzas de los otros partidos que logren inscribirse en fecha hábil para participar en los comicios (antes de los seis meses de las elecciones) porque la fecha límite para las alianzas partidarias son siete meses antes de los comicios, fecha anterior a su convocatoria. Esto no ocurre con las elecciones municipales porque conforme a la última modificatoria la convocatoria se realiza con una anterioridad no menor de 240 días a las elecciones⁽¹⁰⁾.

Los partidos deberán presentar el acta en la que conste el acuerdo de formar alianza temporal o indefinida, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo y la designación del personero legal con las firmas legalizadas ante notario de las personas autorizadas.

⁽⁹⁾ Ley 26859 “Ley Orgánica de Elecciones”. Art. 82.

Dictamen de Ley de Partidos Políticos del Perú. Art. 4.

⁽¹⁰⁾ Ley 26864. “Ley de Elecciones Municipales”. Art. 3. texto modificado por la Ley No. 27734 publicado el 28.05.2002.

Fusión de partidos políticos

Es diferente a la Alianza de Partidos aquí se forma un nuevo partido con carácter indefinido. En este caso, muy acertadamente, se ha corregido el error plasmado en los proyectos y ahora el dictamen de la ley precisa que solamente los partidos políticos debidamente inscritos pueden fusionarse para conformar uno nuevo, presentando las actas con firmas legalizadas notarialmente donde consten los acuerdos de fusión de los órganos partidarios facultados para ello, indicando que partido asumirá las obligaciones y derechos de los otros partidos fusionados. De lo contrario, de permitir que los partidos políticos en vías de inscripción o no inscritos se fusionen se estaría permitiendo el endoso de firmas de adherentes y eso no sería ético para con la ciudadanía que en un momento se adhirió por un partido y no por la fusión.

Listas independientes

Su carácter es temporal no reciben financiamiento público ni disponen de franja electoral gratuita en medios de comunicación social. Deberán inscribirse en un registro especial de listas independientes que conducirá el Registro Nacional de Partidos Políticos solo en el caso de elecciones regionales y municipales. El anteproyecto de la ley no precisa cuantas firmas de respaldo de adherentes de la circunscripción donde postulan deben presentar para inscribirse las agrupaciones independientes, se infiere que es el 1% de la población electoral de la circunscripción provincial o distrital donde desarrollará sus actividades, por analogía de la disposición para la inscripción de los partidos políticos⁽¹¹⁾. No es exigible para su inscripción la acreditación de consejo directivo, comités partidarios, ni estatutos.

Los afiliados y la pérdida de la condición de afiliado

Sólo los ciudadanos con derecho al sufragio podrán afiliarse a un partido político excepto en el período comprendido desde los seis meses anteriores hasta los tres meses posteriores a cada elección. Hay otros proyectos que incluyen a los menores de edad lo cual considero no muy acertado. El partido político deberá entregar cada seis meses el padrón de afiliados al Registro Nacional de Partidos Políticos para su publicación a través de su página Web.

⁽¹¹⁾ Dictamen del Anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos. Art. 6° Inc. b).

El texto del anteproyecto anterior al dictamen con acierto dispuso que la afiliación a un partido diferente de la ya realizada cancela la primera. Es decir validaba la última afiliación. Así pues, si el afiliado ejerce un cargo público de elección popular, la segunda afiliación suponía la pérdida automática del cargo debiendo ser sustituido por el suplente. Con esta disposición aun imprecisa se quiso castigar el transfuguismo. Sin embargo, lamentablemente el dictamen no la recoge. El transfuguismo ha causado mucho daño al Perú en los últimos años⁽¹²⁾. La ley de Partidos Políticos debe castigar expresamente a los tráfugas, señalando con precisión la formalidad de la afiliación, toda vez que podría ser el caso que quien ocupe un cargo de elección popular mantenga la afiliación por el partido para el que fue electo, pero realice actos de apoyo constante a otro partido.

Ello no obstante, soy de la opinión que la ley debería prever la existencia de la Defensoría del Afiliado, (Ombudsman del afiliado partidario) prevista en muchos proyectos de ley presentados. En efecto, la Defensoría del afiliado con competencia en la estructura interna del partido, podría coadyuvar a garantizar el respeto de los derechos de los afiliados frente a los posibles excesos en las decisiones de la cúpula directiva partidaria.

4. Democracia interna partidaria

Importante disposición que recoge el dictamen de la ley de Partidos Políticos⁽¹³⁾. Los candidatos a cargos de elección popular y las autoridades del partido deberán ser producto de los resultados de las elecciones internas que realicen los partidos políticos, a través de su órgano colegiado electoral partidario encargado de la realización de todas las etapas de los procesos electorales conforme a un Reglamento de Elecciones⁽¹⁴⁾.

(12) En el famoso video Kuori-Montesinos que trajo abajo la dictadura fujimorista se evidencia una de los más detestables actos de transfuguismo de la reciente historia política del Perú.

(13) Art. 24° del Dictamen del Proyecto de la Ley de Partidos Políticos: la renovación de autoridades partidarias se realiza por lo menos una vez cada 4 años.

(14) Todo partido político contará con un órgano electoral central colegiado, el cual tendrá órganos descentralizados colegiados que funcionen en los comités partidarios.

Se aplicará la “ley de cuotas”, en el sentido que en ambos tipos de elecciones el número de mujeres u hombres en las listas de candidatos no podrá ser inferior al 30% del total. El máximo órgano deliberativo del partido decidirá la modalidad de elección de los candidatos a cargos de elección popular. Por lo menos 4/5 partes de los candidatos deberán ser elegidos en cualquiera de las siguientes dos modalidades: elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos o elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados. La quinta parte del número de candidatos será designada directamente por la mayoría calificada del máximo órgano del partido.

La elección de las autoridades del partido será mediante delegados elegidos por voto libre, igual y secreto de todos los afiliados. La fecha de elección de los delegados será fijada por la autoridad electoral competente (la ONPE o el JNE) y se llevará a cabo el mismo día para todos los partidos políticos.

El dictamen del anteproyecto de ley fija un término para realizar las elecciones internas de los candidatos a elección popular, y es entre seis y siete meses anteriores al día de la elección. En este caso para las elecciones municipales y regionales el término sería inapropiado toda vez que la convocatoria se hace hasta con 8 meses de anticipación⁽¹⁵⁾ siendo conveniente que los candidatos deban estar determinados antes de la convocatoria. Sobre el particular, reitero mi opinión respecto a que el incumplimiento de la renovación de las autoridades internas partidarias en el plazo legal debió ser considerado como causal de cancelación de la inscripción del partido político.

De conformidad con el texto del dictamen del anteproyecto de ley de partidos políticos, la labor de apoyo y asistencia técnica de los procesos electorales internos es encargada al órgano electoral competente (se infiere que es la ONPE), encargado de verificar el cumplimiento del estatuto, el reglamento partidario y las leyes en la elaboración del padrón electoral, la inscripción de candidatos, la elaboración del material electoral, la publicidad electoral, la conformación de mesas receptoras, el acto de votación, el escrutinio y computo de votos, la resolución de impugnaciones y la proclamación de resultados. La ONPE será competente para emitir informes sobre esas etapas y en caso de

⁽¹⁵⁾ Ley 26864. “Ley de Elecciones Municipales”. Art. 3. texto modificado por la Ley No. 27734 publicado el 28.05.2002

constatar irregularidades notificará al órgano electoral del partido para que las subsanen en el plazo que establezca bajo apercibimiento de pérdida de derechos de financiamiento público, franja electoral y ulterior cancelación de la inscripción por la otra autoridad electoral competente (se infiere que será el JNE)⁽¹⁶⁾.

5. Financiamiento de los partidos políticos en Latinoamérica

En el Derecho Electoral comparado la mayoría de países de Latinoamérica prevé el financiamiento público a los partidos políticos.

- En la Argentina, los partidos políticos están obligados a la publicidad del origen y destino de sus fondos y el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.
- Por otro lado, en Chile, la Constitución asegura que su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero.
- En Colombia, el Estado contribuye a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos con personería jurídica. Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, tendrán este beneficio cuando obtengan un porcentaje de votación señalado en la ley. Por otro lado, la ley puede limitar el monto de gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.
- En Ecuador, la ley fija los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.

⁽¹⁶⁾ Una vez más se evidencia la necesidad de un solo órgano electoral (con diferentes instancias) para el Perú.

- En México, la ley garantiza que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente y equitativa de los medios de comunicación social. La ley señala las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
- En Panamá, el Estado está facultado a contribuir en los gastos en que incurran los partidos políticos en los procesos electorales siempre que se garantice la igualdad de repartición del dinero público a todo partido o candidato.

6. Financiamiento de partidos políticos en el Perú

En el Perú se propone con el proyecto de ley de partidos políticos que éstos reciban financiamiento público (directo e indirecto) y privado. Para el efecto, y en aras a garantizar la transparencia del origen y destino de los fondos privados se creará la *Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios*, la cual se encargará de fiscalizar el origen, el monto, la identidad de las fuentes y el destino de los fondos partidarios de origen privado, así como el uso de los espacios en las estaciones de radio y televisión concedidos por el Estado⁽¹⁷⁾. Ello no obstante, los partidos informarán a la Contraloría General de la República acerca del uso del financiamiento público recibido, detallando los programas, los proyectos y las actividades cubiertas con estos fondos.

Financiamiento público.- Los partidos políticos que obtengan representación en el Congreso recibirán del Estado el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria⁽¹⁸⁾ por cada voto emitido válidamente a su favor para elegir representantes al Congreso. Los fondos recibidos en virtud de este mecanismo serán utilizados en actividades de formación, capacitación e in-

⁽¹⁷⁾ Esta dependencia estará adscrita a la autoridad electoral competente (se infiere que a la ONPE) y deberá ser constituida dentro de los 12 meses de promulgada la ley.

⁽¹⁸⁾ En el Perú el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) para el año 2003 asciende a S/. 3,100.00 nuevos soles.

investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección. Se repartirá, el 40% en forma igualitaria y el 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido. La entrega de los fondos a cada partido se realizará a razón de un quinto por año. La primera entrega será 30 días después de presentado el informe financiero del período comprendido entre la convocatoria a un proceso electoral y el día de la proclamación de sus resultados.

Financiamiento privado.- Los partidos recibirán aportes en dinero, bienes o servicios de sus afiliados, de personas naturales y jurídicas, o de las rentas que produzcan sus bienes y servicios, siempre que observen lo siguiente:

- a) Las donaciones en efectivo o de bienes muebles realizadas por personas naturales no podrán exceder individualmente, las 20 UIT al año.
- b) Las donaciones en efectivo o de bienes muebles de personas jurídicas de derecho privado, no podrán exceder, individualmente, las 60 UIT al año.
- c) En caso de donaciones de bienes inmuebles, el valor total de autoavalúo de lo donado en un año no podrá exceder las cien (100) UIT.

Fuentes de financiamiento prohibidas.- Todos los ingresos se registrarán en la contabilidad del partido. Los aportes no declarados por los partidos políticos se presumirán de fuente prohibida, salvo prueba en contrario.

Los partidos no podrán recibir contribuciones de:

- a) Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste.
- b) Iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- c) Colectas realizadas en forma anónima.
- d) Partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes se destinen a la formación, capacitación e investigación.
- e) Donantes anónimos.

Los candidatos no podrán recibir donaciones directas de ningún tipo, sino sólo con conocimiento de su partido y con los límites de ley.

Los aportes que promuevan la institucionalización del partido se comunicarán a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, presen-

tando el proyecto que indique los montos, los plazos y la ejecución de los aportes.

Administración de fondos del partido y régimen tributario

El tesorero del partido designado conforme al estatuto será el encargado de administrar los recursos partidarios, para lo cual abrirá en el sistema financiero nacional las cuentas bancarias pertinentes. Los gastos destinados a una campaña electoral sólo podrán realizarse en el período comprendido entre la convocatoria a un proceso electoral y la proclamación de sus resultados. El partido político no podrá destinar recursos de fuente privada a una campaña en un monto superior a la quinta parte del total de financiamiento público directo entregado a todos los partidos políticos en el último quinquenio. Por otro lado, están exceptuados del pago de impuestos directos, sin embargo, se les aplica el régimen tributario establecido para las asociaciones y fundaciones.

Publicidad de la contabilidad y rendición de cuentas

Los partidos políticos llevarán libros de contabilidad de la misma forma que se dispone para las asociaciones y fundaciones. Los partidos comunicarán a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la identidad de la fuente, el monto de los aportes recibidos, y el destino de los gastos efectuados, dentro de los 15 días siguientes a la realización de la transacción.⁽¹⁹⁾

Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones serán conservados durante 10 años después de realizadas.

Los partidos presentarán a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios los Estados Financieros cada 31 de enero respecto del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los partidos deberán presentar los Estados Financieros correspondientes al período comprendido entre la convocatoria a un proceso electoral y el día de la proclamación de sus resultados, dentro de los 30 días siguientes a la finalización del proceso.

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios practicará un examen a los Estados Financieros procedentes de financiamiento privado. En caso

⁽¹⁹⁾ Esta información tiene carácter público y es difundida por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios a través de su página Web.

que el examen determine infracción a lo establecido en la presente ley, informará a la autoridad electoral competente (ONPE o JNE)⁽²⁰⁾.

Las rendiciones de cuenta referidos a la utilización de los fondos provenientes de los aportes del Estado serán elevadas a la Contraloría General de la República para su examen de acuerdo a ley. Si se encontrara irregularidades, se remitirá informe a la autoridad electoral competente⁽²¹⁾, la cual podrá imponer las sanciones correspondientes siguientes:

- a) La pérdida de los derechos de franja electoral y financiamiento público, cuando el partido no cumpla con presentar la información financiera anual después de 30 días de notificado. En caso de reincidir, se le notificará nuevamente bajo apercibimiento de la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.
- b) Una multa (no menor de 10 ni mayor de 50 veces el monto de lo recibido, omitido o adulterado) cuando se acredite que el partido haya recibido ingresos de fuente prohibida, o que la información financiera haya sido omitida o adulterada intencionalmente. La reincidencia en el lapso de 5 años generará la cancelación de la inscripción.
- c) Una multa (no menor de 10 ni mayor de 30 veces el monto recibido) cuando se acredite la existencia de contribuciones individuales superiores a los topes de fijado por la ley⁽²²⁾. La reincidencia en el lapso de 5 años generará la cancelación de la inscripción.
- d) Una multa (no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto) cuando se compruebe el exceso de gasto en las campañas electorales. Si en un nuevo proceso electoral se constata esa misma infracción, el registro del partido será cancelado.
- e) Una multa no mayor a 20 UIT cuando incumpla con subsanar irregularidades constatadas en los procesos electorales internos. Si se constata nuevamente la misma infracción, el registro será cancelado.

⁽²⁰⁾ Una vez más se evidencia la necesidad de un solo órgano electoral (con diferentes instancias) para el Perú.

⁽²¹⁾ El Dictamen deja entrever que el ente electoral sancionador en primera instancia será la ONPE, porque en su mismo articulado refiere que las sanciones impuestas podrán ser apeladas ante el Jurado Nacional de Elecciones.

⁽²²⁾ Art. 31 Financiamiento privado. Dictamen de la Ley de Partidos Políticos.

7. Franja Electoral y publicidad política contratada: duración y frecuencia

Desde los 30 días hasta los 2 días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tendrán acceso gratuito, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una *franja electoral*. El Estado compensará a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico.

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

En cada estación de radio y televisión la franja electoral será difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con una duración de: 10 minutos diarios entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral; 20 minutos diarios entre los 14 y 6 días anteriores al acto electoral; 30 minutos diarios entre los 5 y 2 días anteriores al acto electoral. La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido en el Congreso. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios la determinación del tiempo disponible para cada partido.

Por otro lado, la *contratación de publicidad política* se hará en igualdad de condiciones para todos los partidos y listas independientes. Las tarifas, que deberán ser hechas públicas dos días antes de la convocatoria a elecciones, no podrán ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial⁽²³⁾. La publicidad contratada con fines electorales estará permitida desde los 60 hasta los 2 días previos a un acto electoral.

Cuando se trate de una elección general, el partido estará impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor a 3 minutos diarios en cada esta-

(23) Esta disposición pretende salvaguardar el derecho de todas las organizaciones políticas a hacer pública su oferta electoral en igualdad de condiciones, no como ocurrió en el Perú en las elecciones del 2000 cuando los medios de comunicación de señal abierta estaban comprados por la dictadura fujimorista y no permitía un libre acceso a los partidos de oposición al régimen.

ción de radio y televisión. La publicidad sólo podrá ser contratada por el Tesorero del partido o la lista independiente.

Finalmente, los medios de comunicación de propiedad del Estado, en período no electoral y a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, estarán obligados a otorgar mensualmente cinco minutos a cada partido político con representación en el Congreso o los Consejos Regionales, para la difusión de propuestas y planteamientos.

8. Conclusiones

Es necesaria para el Perú una ley de Partidos Políticos. Sin embargo, ésta no solucionará todos los problemas de las organizaciones políticas, pero sí puede ayudar a que el Perú tenga un idóneo sistema de partidos. No obstante, haberse contado con la participación de un centenar de personas, entre académicos, profesionales y las propias organizaciones políticas, el Dictamen del Anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos en el Perú debe ser modificado y mejorado para garantizar una legislación clara y precisa sobre el funcionamiento de las organizaciones políticas nacionales, regionales y locales.

El dictamen de la comisión de Constitución del Congreso recaído en el proyecto de ley recoge los tres ámbitos de todo partido político, como son la inscripción, lo relacionado con su democracia interna y su financiamiento. Sin embargo:

- Si bien es cierto, las organizaciones políticas nacionales son las que modulan el sistema político, el dictamen de la ley de partidos políticos no precisa los requisitos de inscripción de las listas independientes y no le dedica mayor articulado a las organizaciones regionales que han tenido un razonable protagonismo en las últimas elecciones regionales, quedando casi en un “limbo legal” entre partido nacional y lista independiente local. Esta circunstancia debe ser considerada aun cuando sabemos que en el Perú de hoy no existe un elevado nivel de regionalismo razón que, efectivamente, obliga a los partidos nacionales, a descentralizarse teniendo representación regional.
- Las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular y a las autoridades del partido político es una acertada disposición de la futura ley. En el seno de las organizaciones políticas es donde primigeniamente

debe afianzarse la democracia, garantizando los derechos civiles y políticos de los afiliados y de los ciudadanos. En este sentido debió preverse la creación del Ombudsman del afiliado.

- Respecto al soporte económico del Estado (financiamiento público) a los partidos políticos resulta vital y precisa una legislación adecuada sobre su financiamiento para garantizar la necesaria transparencia, así como sobre el funcionamiento interno de estas organizaciones. En el Perú se ha experimentado, sin mayor problema, el financiamiento público indirecto a los partidos políticos mediante la franja electoral (publicidad electoral gratuita) y la revisión gratuita de firmas de adherentes. Se corre el riesgo de corrupción y crítica ciudadana al promover el financiamiento público directo a los partidos políticos.

Como es evidente, en el dictamen de la Ley de Partidos Políticos del Perú se advierte algunas inexactitudes, incoherencias, y también la duplicidad de labores electorales al prever la existencia de dos organismos electorales; en este último caso, se advierte una desatención a la experiencia político-electoral más reciente de nuestro país al prever la existencia de un sistema electoral que facilitó el fraude electoral del año 2000 permitiendo la reelección de Fujimori. Además, no existe disposición alguna para castigar el transfuguismo, que tanto daño le ocasionó a la institucionalidad democrática en el país

Es importante destacar el proyecto de “Reglamento del Registro Público de Organizaciones Políticas” que el Jurado Nacional de Elecciones del Perú ha difundido recientemente y que abraza la esperanza de encargar a ese organismo electoral colegiado el importante Registro Nacional de Partidos Políticos. La austeridad implica evitar la duplicidad de labor. El Perú necesita un solo organismo electoral, con diferentes instancias; un ente colegiado que garantice transparencia e independencia, que centralice la información, que unifique el criterio y que no ocasione tanto gasto al Estado. El JNE es una institución señera y respetable con 72 años en la historia democrática del Perú.