



FACULTAD DE DERECHO

**EL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS
POLÍTICOS EN EL PERÚ: JUSTIFICACIÓN, FUNDAMENTOS Y
TIPIFICACIÓN**

**PRESENTADA POR
VÍCTOR JOSÉ DIESTRA ÑAÑEZ**

**ASESOR
EDWAR OMAR ALVAREZ YRALA**

**TESIS
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

LIMA – PERÚ

2020



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



FACULTAD DE DERECHO

**“EL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS
EN EL PERÚ: JUSTIFICACIÓN, FUNDAMENTOS Y TIPIFICACIÓN”**

TESIS

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

PRESENTADO POR:

VICTOR JOSE DIESTRA ÑAÑEZ

ASESOR:

Mg. ALVAREZ YRALA EDWAR OMAR

LIMA, PERÚ

2020

ÍNDICE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

Descripción de la situación problemática

Formulación del problema

Objetivos de la investigación

Justificación de la investigación

Viabilidad de la investigación

Limitaciones del estudio

Delimitación de la investigación

Estructura del proyecto de tesis

CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO

1.1 Antecedentes de la Investigación

1.2 Bases Teóricas

1.2.1 Evolución histórica de los partidos políticos

1.2.1.1 Orígenes

1.2.1.2 Los partidos políticos y el Estado Liberal del siglo XVIII

1.2.1.3 Los Partidos políticos y el sufragio universal

1.2.1.4 El Estado de partidos

- 1.2.1.5 La constitucionalización de los partidos políticos
- 1.2.2 Democracia y partidos políticos
 - 1.2.2.1 Naturaleza jurídica de los partidos políticos
- 1.2.3 Clases de financiamiento de los partidos políticos
 - 1.2.3.1 Privado vs Público
 - 1.2.3.2 Electoral vs ordinario
- 1.2.4 Corrupción y partidos políticos
 - 1.2.4.1 Factores contemporáneos que explican la situación actual
 - ❖ Económico
 - ❖ Político
 - 1.2.4.2 Corrupción política y financiamiento de partidos políticos
 - 1.2.4.3 Financiamiento ilegal, irregular y corrupto
- 1.2.5 Los partidos políticos en América Latina
 - 1.2.5.1 Principales problemas que afronta la región
- 1.2.6 Aproximaciones a la Regulación de la Financiación de los Partidos Políticos
 - 1.2.6.1 Aproximación reformista
 - 1.2.6.2 Aproximación penal
- 1.2.7 El derecho penal ante las nuevas formas de criminalidad
 - 1.2.7.1 La expansión del derecho penal en las sociedades contemporáneas

1.2.7.2 Figuras jurídicas de la modernización del derecho penal

a) Los delitos de peligro abstracto

b) Los bienes jurídicos colectivos

1.2.7.3 La protección de los contextos en el derecho penal

1.2.8 Ilícito penal e ilícito administrativo

1.2.9 Los efectos de la pena y el derecho penal simbólico

1.3 Definición de Términos Básicos

CAPÍTULO II – METODOLOGÍA

2.1 Diseño Metodológico

2.2 Aspectos Éticos

CAPITULO III– LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ

3.1 Antecedentes

3.2 Los Partidos políticos en la Constitución Peruana de 1979

3.3 Los Partidos políticos en la Constitución Peruana de 1993

3.4 La Ley N° 28094 – Ley de organizaciones políticas (LOP)

3.5 Ley N° 30689 – Modifica la Ley de organizaciones políticas (2017)

3.6 La reforma constitucional respecto al financiamiento de los partidos políticos

CAPITULO IV- BUSCANDO LAS CAUSAS DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLITICOS EN LA REALIDAD PERUANA

- 4.1 Explicación Histórica
- 4.2 La inexistencia de verdaderos partidos políticos y de un sistema de partidos
- 4.3 Un control interno inexistente en los partidos políticos: informalidad y oligarquías partidarias
- 4.4 La penetración del crimen organizado en la política
- 4.5 Una regulación deficiente de los partidos políticos
 - 4.5.1 Respecto a los topes y restricciones
 - 4.5.2 Respecto a las fuentes prohibidas
 - 4.5.3 Respecto a la verificación, fiscalización y control
- 4.6 Sanciones ineficaces: la ausencia de un sistema gradual de sanciones

CAPITULO V – BASES DOGMÁTICAS PARA LA CRIMINALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (FIPP)

- 5.1 El delito de financiación ilegal de partidos políticos en el estado social y democrático de derecho
 - 5.1.1 Principio de intervención mínima
 - 5.1.2 Principio de fragmentariedad
 - 5.1.3 Principio de subsidiariedad
 - 5.1.4 Principio de legalidad - Mandato de taxatividad
- 5.2 Justificación del delito de FIPP en la doctrina extranjera
- 5.3 El bien jurídico protegido en el delito de FIPP: posturas dogmáticas

5.4 Características distintivas del delito de FIPP

- ❖ ¿Qué es la financiación ilegal de Partidos Políticos?
- ❖ El delito de financiación ilegal de Partido Políticos como delito de mera actividad

5.5 Tipicidad objetiva y subjetiva del delito de FIPP en la doctrina extranjera

5.6 La experiencia español con su nuevo delito de FIPP

5.6.1 El delito de FIPP Español (Art. 304 bis)

5.6.2 Su ubicación en el Código Penal Español

5.6.3 El mal uso de la técnica legislativa de la ley penal en blanco

5.6.4 Vulneración del principio de fragmentariedad

5.6.5 Solapamiento entre infracciones administrativas y penales

5.6.6 Supuestos graves del FIPP que quedaron fuera de la regulación penal

5.6.6.1 En el caso de la financiación electoral

5.6.6.2 En el caso de la financiación privada

5.6.7 Lecciones finales

5.7 El análisis económico del derecho y el delito de financiación ilegal de partidos políticos

5.7.1 Introducción

5.7.2 La teoría del *Public Choice*

5.7.3 Legalismo mágico e incentivos perversos

5.8 Fundamentos del delito de financiación ilegal de partidos políticos en el Perú

5.8.1 Fundamento Dogmático

- 5.8.1.1 Eliminar lagunas punitivas
- 5.8.1.2 Refuerzo de la eficacia preventiva
- 5.8.2 Fundamento económico - sociales
 - 5.8.2.1 Eliminar incentivos perversos
 - 5.8.2.2 Buscar generar incentivos a los partidos políticos dentro del mercado de la política
- 5.8.3 Fundamentos facticos
 - 5.8.3.1 Casos del Partido Fuerza Popular
 - ❖ Caso cocteles
 - ❖ Caso Universidad Alas Peruanas y Joaquín Ramírez
 - 5.8.3.2 Caso Partido Nacionalista Peruano
- 5.8.4 ¿cómo logramos una implementación optima?
 - 5.8.4.1 Una adecuada técnica legislativa
 - 5.8.4.2 Reforma integral del sistema electoral peruano
 - 5.8.4.3 Voluntad política de querer llevar a cabo las reformas necesarias

CAPÍTULO VI – EL NUEVO DELITO DE FINANCIAMIENTO PROHIBIDO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS (LEY N° 30997)

- 6.1 Introducción: la necesidad de un tipo penal autónomo
 - 6.1.1 Posturas al respecto
 - 6.1.2 Fundamentos de la autonomía

6.2 Análisis del nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas

6.2.1 Breve análisis dogmático del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas

- a) Ubicación en el CP
- b) Objeto material del delito
- c) Sujeto activo y sujeto pasivo
- d) Conducta típica
- e) Pena

6.3 Análisis crítico del nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas

6.3.1 Posturas en la doctrina penal peruana

6.3.2 Principales críticas

6.4 Propuesta de modificación del nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas (Ley N° 30997)

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

FUENTES DE LA INFORMACIÓN

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

TABLAS

- Tabla N° 1 – Supuestos de hecho de las sanciones contra los partidos políticos hasta el año 2017
- Tabla N° 2 – Modificaciones a la regulación del financiamiento de los partidos políticos (Ley N° 30689)
- Tabla N° 3 – Posturas doctrinales respecto al Bien Jurídico protegido en el delito de financiación ilegal de Partidos Políticos (DFIPP)
- Tabla N° 4 – Modalidades del DFIPP
- Tabla N° 5 – Las penas en el delito de financiamiento prohibido de Organizaciones políticas
- Tabla N° 6 – Tabla comparativa del delito de lavado de activos y el DFIPP
- Tabla N° 7 – Tabla comparativa del solapamiento entre las sanciones administrativas y las sanciones penales con la creación del nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas

GRAFICOS

- Grafico N° 1 – Ubicación del DFIPP en el sistema jurídico penal

RESUMEN

El presente proyecto de tesis aborda los fundamentos del delito de financiación ilegal de partidos políticos con la finalidad de analizar la utilidad de este nuevo delito en nuestro sistema jurídico nacional, y especialmente, en la regulación del sistema de financiamiento de nuestros partidos políticos. Partimos por analizar la evolución de la figura político-jurídica de los partidos políticos, para luego revisar la regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en el Perú, y asimismo, también revisamos porque la realidad peruana – es especial su sistema electoral y la forma como se hace política - es un campo fértil para que la financiación ilegal de pueda penetrar transversalmente en el Estado Peruano y pueda poner en serio peligro el sistema democrático en nuestro país.

Para finalmente analizar, en los capítulos centrales del proyecto de tesis, las bases dogmáticas para la criminalización del financiamiento ilegal de partidos políticos, y en base a ello, llevamos a cabo un análisis crítico del nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas (Ley N° 30997). Llegando a concluir que es necesario un delito de financiación ilegal de partidos políticos en el sistema jurídico peruano y en la regulación de los partidos políticos, esta nueva figura penal debe enmarcarse dentro de la creación de un sistema gradual de sanciones contra los partido infractores (reforma electoral), que va a permitir una adecuada implementación de este nuevo delito, con la finalidad de tener un marco jurídico integral que permita combatir este complejo fenómeno político-social que afecta a todo sistema democrático.

Como producto final de todo el análisis realizado proponemos entre las recomendaciones una propuesta de *lege ferenda*, que busca corregir los defectos de la actual regulación penal del financiamiento ilegal de partidos políticos.

Palabras Claves: Partido político, financiación ilegal, corrupción moderna, ley penal en blanco, principio de lesividad, principio de fragmentariedad, principio de subsidiariedad.

ABSTRACT

The thesis project broach the fundamentals of the crime of illegal financing of political parties with the purpose of analyze the usefulness of this new crime in our national legal system, and especially, in the regulation of the financing system of our political parties. Start by analyzing the evolution of the political-legal figure of political parties, to then review the legal regulation of the financing of political parties in the Peru, and also review why the Peruvian reality - its electoral system and the way it does politics is special - is a fertile field so that illegal financing can penetrate transversely into the Peruvian State and can seriously endanger the system democratic in our country.

To finally analyze, in the central chapters of the thesis project, the dogmatic bases for the criminalization of illegal financing of political parties, and based on this, we carry out a critical analysis of the new crime of prohibited financing of political organizations (Law No. 30997). Concluding that a crime of illegal financing of political parties is necessary in the Peruvian legal system and in the regulation of political parties, this new criminal figure must be framed within the creation of a gradual system of sanctions against the offending parties (reform electoral), which will allow an adequate implementation of this new crime, with the purpose of to have a comprehensive legal framework that allows combating this complex political-social phenomenon that affects every democratic system.

As a final product of all the analysis carried out, we propose among the recommendations a proposal of lege ferenda, which seeks to correct the defects of the current criminal regulation of the illegal financing of political parties.

Keywords: Political party, illegal financing, modern corruption, White criminal law, principle of harmfulness, principle of fragmentation, principle of subsidiarity.

INTRODUCCIÓN

Descripción de la situación problemática

El financiamiento de la política es un fenómeno social que ha ido evolucionando en concordancia como la sociedad iba transformándose de una sociedad censitaria a la sociedad de masas actual, el financiamiento de los partidos políticos se ha vuelto uno de los temas fundamentales de todas las democracias del siglo XXI, pero al mismo tiempo complejo de regular, necesitando cada vez nuevas herramientas jurídicas que permitan que las regulaciones electorales no se queden solo en el papel como una manifestación de buenos deseos y, que permitan una contienda electoral justa y transparente entre todas las opciones políticas representadas por los partidos políticos; ya que, en la sociedades democráticas actuales los partidos políticos cada vez necesitan contar con la mayor cantidad de recursos posibles que les permitan competir de la mejor forma posible en las campañas electorales y además, que el partido tenga existencia propia cumpliendo todas las funciones y obligaciones que la constitución y la ley que los regula les prescribe, como por ejemplo representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública, para lo cual requieren tener presencia a nivel nacional; asimismo, tienen la obligación de la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos, para lo cual requerirán llevar una contabilidad detallada de sus ingresos, egresos y su patrimonio.

Por lo tanto, es muy importante para un partido político contar con la mayor cantidad de recursos posibles que financien todas sus actividades y gastos propios de su existencia, para lo cual los partidos sobre todo recurren a financiamiento privado, por no decir completamente, el problema es la existencia de aportes o fuentes de financiamiento privado que no son de ninguna forma desinteresadas, como en teoría deberían ser en una democracia ideal, los escándalos políticos en Perú, Latinoamérica y en general a nivel mundial demuestran que esta problemática ocurre en todas partes del mundo y no solo en el Perú como la mayoría de peruanos piensan, se convierte en un reto constante que todo estado democrático debe afrontar.

El caso peruano respecto a esta problemática político-social es más crítico en merito a dos factores que se ven reflejados en el ordenamiento jurídico peruano respecto a la regulación de la financiación de los partidos políticos.

El primero es que, en el Perú no existía financiamiento público directo solo financiamiento público indirecto que es la llamada franja electoral hasta el año 2016. Si bien en la Ley N° 28094 – Ley de Organizaciones Políticas en su Título VI artículo 29° habla de financiamiento público directo para los partidos políticos el cual solo podrá ser utilizado para la formación y capacitación de cuadros, la investigación y el funcionamiento de la agrupación, pero en ningún caso en gastos de campaña; el presupuesto para dicho fin está suspendido por el Ministerio de Economía y Finanzas, en merito a que el reglamento de la ley indica que deben haber recursos monetarios disponibles, lo cual no se ha

promovido ni impulsado hasta el momento por parte del poder ejecutivo en el Presupuesto Nacional, al no ser un tema que le de popularidad frente a la población . Por lo tanto, de lo anteriormente señalado se concluye que el financiamiento de los partidos políticos es por completo de fuente privada, por consiguiente, este contexto pone de manifiesto la mayor posibilidad de la existencia de aportes impuros o de dudosa procedencia entren a las arcas de los partidos políticos.

El segundo punto es, la existencia de una regulación ineficaz e insuficiente respecto al financiamiento de los partidos políticos en el Perú, que permita una competencia justa y limpia entre todas las fuerzas políticas como ya lo hemos mencionado en párrafos anteriores. La Ley N° 28094 – Ley de Organizaciones Políticas es la actual ley que regula el financiamiento de los partidos políticos en el Perú, en su Título VI, ha sufrido varias modificaciones individuales de varios artículos, sin que exista voluntad política de realizar una verdadera reforma integral de los vacíos y deficiencias que aun contiene, sobre todo respecto a las fuentes de financiamiento prohibidas, los topes de los aportes de fuente privada, la administración de los fondos partidarios, verificación y control de la contabilidad y finanzas de los partidos, y por último, pero muy importante, las sanciones que se les debe imponer a los partidos políticos infractores.

El caso más preocupante, es el referido a las sanciones que impone la mencionada ley, las cuales son: la pérdida del financiamiento público directo: dicho financiamiento hasta la fecha no es efectivo por los motivos mencionados

anteriormente, por consiguiente, esa sanción no tiene sentido de ser, es solo tinta en papel; la segunda sanción que prescribe la norma son la imposición de multas, teniéndola como la sanción más graves que prevé la ley, prescrita para sancionar hechos muy graves, como financiamiento de fuente prohibida o la omisión o adulteración intencional de la contabilidad del partido político, siendo esta sanción muy ineficaz, ya que por un lado la gran mayoría de las multas impuestas no son cumplidas por los partidos políticos; y por otro lado, podrían ser cubiertas por dinero que entra ilegalmente a las arcas de los partidos políticos, no cumpliendo su finalidad sancionadora. Como hemos podido apreciar, la referida ley no contempla sanciones que permita conseguir los objetivos que la ley prevé sino todo lo contrario generando incentivos perversos para incumplirla. Teniendo en cuenta todo lo explicado, sería sumamente necesario la inclusión de sanciones penales por el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos.

Es recién en el año 2017 donde se lleva a cabo una modificación de varios artículos y la creación de nuevos artículos a la LOP, atendiendo especialmente el tema del financiamiento de las organizaciones políticas, entre las principales modificaciones tenemos: que el estado, por fin, implemento efectivamente el financiamiento público directo, y se clasificaron las infracciones en leves, graves y muy graves, buscando hacer más gradual el régimen sancionador que prescribe la LOP. El objetivo era buscar prevenir los actos de corrupción en las organizaciones políticas. Modificación que ha quedado corta, por decir lo menos, a la hora de reestructurar el sistema de sanciones por infracciones a la

LOP, si bien, hay leves mejoras, por otro lado se han generado nuevos inconvenientes que ponen en peligro los objetivos propuestos, quedando muchos puntos débiles en el sistema a la espera de una modificación integral urgente.

En atención a ello, en el desarrollo de la investigación se analizara si es viable y conveniente la inclusión de una sanción penal - en específico de un delito de financiamiento ilegal de partidos políticos- dentro de las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos, asimismo se analizará los fundamentos que legitimarían la existencia de un delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, así como los requisitos que serían necesarios para su correcta implementación en nuestro ordenamiento jurídico penal peruano.

Formulación del Problema

Problema General

¿Son eficaces para asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático en el Perú las sanciones impuestas contra los partidos políticos por incumplir las normas que regulan su financiamiento?

Problemas Específicos

¿Es adecuada la tipificación penal de la financiación ilegal de partidos políticos en el Perú?

¿Qué fundamentos dogmáticos, facticos y económico-sociales legitimarían el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el Perú?

¿Qué es necesario implementar para una configuración optima del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el Perú?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Determinar las sanciones más eficaces contra los partidos políticos por incumplir las normas que regulan su financiamiento que permitan asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático en el Perú.

Problemas Específicos

- Analizar si es adecuada la tipificación penal de la financiación ilegal de partidos políticos en el Perú.

- Proponer los fundamentos dogmáticos, facticos y económico-sociales que legitimarían el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el Perú.

- Analizar que es necesario implementar para una configuración optima del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el Perú.

Justificación de la Investigación

La investigación será de suma importancia pues contribuirá a la investigación jurídico-penal peruana, en primer lugar, por ser un tema muy poco estudiado

en la realidad peruana y al mismo tiempo de suma importancia para preservar la legitimidad del sistema democrático peruano; y, en segundo lugar, porque el problema del financiamiento ilegal de partidos políticos será abordado de una manera integral utilizando para ello la política criminal, la dogmática jurídico penal y algunas herramientas de la criminología; con el objetivo de obtener las mejores soluciones en concordancia con las particularidades del caso peruano. La investigación fortalecerá el sistema constitucional democrático en nuestro país, ya que investigará un tema central para todo régimen democrático del siglo XXI, especialmente en el actual contexto político latinoamericano, que es la regulación del financiamiento de los partidos políticos, buscando que los partidos políticos se comporten de la forma más transparente posible respecto a la presentación, publicación y fiscalización de sus finanzas partidarias, lo que contribuye a la celebración de unas campañas electorales más justas y limpias, teniendo como consecuencia que los ciudadanos recobren cierto grado de credibilidad en sus partidos políticos, lo cual es vital en toda democracia, teniendo en cuenta que son el nexo de comunicación entre el estado y la sociedad.

Viabilidad de la Investigación

El alumno cuenta con los recursos humanos, financieros y de tiempo; asimismo como el acceso a una bibliografía básica para desarrollar la investigación en relación a la financiación ilegal de partidos políticos, teniendo en cuenta que se trata de un tema poco estudiado en el ámbito académico peruano.

Limitaciones del Estudio

La única limitación, propia de las investigaciones exploratorias, son las escasas fuentes de información sobre el tema a nivel nacional, lo cual será cubierto por fuente bibliográficas extranjeras, utilizando como herramienta fundamental el derecho comparado; asimismo será de suma importancia las herramientas académicas que brinda la política criminal, dogmática jurídico penal y la criminología.

Delimitación de la Investigación

El presente proyecto de tesis delimita su dimensión temática al análisis de la responsabilidad individual de los miembros que conformar un partido político, su responsabilidad penal por infringir lo regulado por la Ley de Organizaciones Políticas y el Código Penal.

La Estructura del Proyecto de Tesis

El presente proyecto de tesis está estructurado en los siguientes capítulos:

- Capítulo I: Marco teórico
- Capítulo II: Metodología
- Capítulo III: La regulación de la financiación de los partidos políticos en el Perú
- Capítulo IV: Buscando las causas del Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos en la realidad peruana
- Capítulo V: Bases Dogmáticas para la criminalización del financiamiento de los partidos Políticos

- Capítulo VI: El nuevo delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Fuentes de Información

CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO

1.1 Antecedentes de la Investigación

No se encontraron antecedentes directos de la presente investigación, tal como lo propongo relacionados al financiamiento ilegal de partidos políticos en el Perú desde una aproximación penal; pero, sí existen algunas investigaciones afines o indirectamente relacionadas, respecto al fortalecimiento y debilidades del sistema de partidos políticos en el Perú.

- a) Albán, Javier (2018). *Una Reforma para Fortalecer el Sistema de Partidos Políticos en el Perú*. (Tesis de Pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú -PUCP, Lima, Perú. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9963/Alba%cc%81n_Gonz%c3%a1lez_Reforma_fortalecer_sistema2.pdf?sequence=1&isAllowed=y La tesis aborda el tema de la precariedad institucional de los partidos políticos, en especial se centra en su mal desempeño electoral y su informalidad en su organización interna, busca solucionar esa falta de institucionalidad en los partidos político mediante una reforma constitucional de las reglas de juego en las elecciones presidenciales, pasando de un multipartidismo a un bipartidismo. Concluyendo que sería una solución viable en el Perú, por tres razones: a) contamos con un sistema presidencial, b) un panorama político favorable, se han formado alianzas de forma favorable en proceso electorales anteriores, y c) contando el Perú dos grandes coaliciones políticas, según la teoría del votante mediano, lo más probable es que estas

no desaparecen como ocurre con los partidos actualmente, la tendencia sería a que permanezcan unidas por más tiempo. En otras palabras busca combatir el caótico multipartidismo actual.

- b) Jáuregui, Jorge (2017). *Ingeniería constitucional y debilidad de los partidos políticos peruanos en el periodo 2001-2016*. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú -PUCP, Lima, Perú.

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12221/JAUREGUI_MENDIETA_JORGE_INGENIERIA_CONSTITUCIONAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

La tesis aborda la relación existente entre el diseño constitucional del sistema de representación política en la Constitución Política del Perú de 1993 y la debilidad de los partidos políticos peruanos. Siendo la causa de la debilidad partidaria el diseño constitucional de 1993, ubicando los elementos de la ingeniería constitucional que causan dicha debilidad institucional (reemplazo de la categoría partido político por el de organización política, representación proporcional para las elecciones pluripersonales).

1.2 Marco Teórico

1.2.1 Evolución histórica de los partidos políticos

Realizaremos una breve, pero valiosa, revisión histórica de la evolución de los partidos políticos – como paso de ser una institución rechazada en el naciente liberalismo del siglo XVIII a convertirse en

una institución fundamental para la democracia – al ser relevante para entender su situación actual en el siglo XXI.

1.2.1.1 Orígenes

GARCIA TOMA ubica en el siglo XII los antecedentes embrionarios de los partidos políticos, estos se presentaron como “expresiones de facciones o grupos con interés de índole política; los que sin embargo carecían de una ideología precisa y de una organización estructurada con reglas internas”. (García T, 2008, p. 565)

DUVERGER (1970), uno de los grandes estudiosos de los partidos políticos, nos explica en donde podemos rastrear sus orígenes:

Aparecieron primero bajo la forma de Comités electorales, encargados a la vez de conseguir para un candidato el patronazgo de notabilidades y de reunir los fondos necesarios para la campaña. También se observó en el marco de las asambleas el desarrollo de grupos parlamentarios que agrupaban a los diputados de una misma tendencia para una acción común. Este acercamiento de los diputados por arriba lleva consigo, de una manera natural, la federación de sus comités electorales de base: así nacieron los partidos modernos (p. 129-130)

Por su parte, SARTORI (1972), también otro gran estudioso de los partidos políticos, rastreo como fue evolucionando el término partido político y llegó a diferenciarse del término de facción, para librarse de esa percepción negativa que ello involucraba, y de esa forma,

poder abrirse camino en el naciente estado liberal que surgía luego de la caída de los estados absolutista del antiguo régimen:

El término partido empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de facción, al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el bien común. De hecho, la transición de la facción al partido fue lenta y tortuosa tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos. (p. 17)

De lo expuesto, por los dos autores citados, es de apuntar que los partidos políticos tuvieron un origen negativo en la percepción intelectual de las sociedades de esa época, ya que eran asociados con las facciones, conjunto de personas que buscaban el interés personal pisoteando el interés general de la nación; por lo cual, tuvo que pasar mucho tiempo para que los partidos políticos sean vistos desde una perspectiva diferente, sobre todo los cambios sociales que van a experimentar las sociedades en el siglo XIX y XX permitirán dicho fin.

1.2.1.2 Los partidos políticos y el Estado Liberal del siglo XVIII

“El advenimiento del Estado Liberal no significó, no obstante, el surgimiento inmediato ni automático de los partidos. Estos, por el contrario, fueron rechazados y resistidos por los más importantes ideológicos y políticos del liberalismo” (Blancas, 2016, p. 202).

Como hemos apuntado, el surgimiento de un estado liberal, no conlleva automáticamente que los partidos sean aceptados en el sistema político de la época, todavía seguía asociándoles con las facciones, se les seguía viendo como una seria amenaza al proyecto liberal que se había formado, en esta primera versión del Estado liberal que se había constituido en el siglo XVIII con un sufragio restringido, situación que cambiaría con la inclusión progresiva de las masas en el proceso electoral, mediante el reconocimiento de sus derechos políticos de elegir y ser elegidos.

Rubio Correa (1998) en concordancia con lo anteriormente señalado nos apunta que: “Durante la primera parte de la historia del Estado liberal, no existieron partidos políticos y, muchas veces, fueron expresamente proscritos. Se sostenía que tendían a desnaturalizar la libre expresión de la voluntad nacional con posiciones de facción” (p. 364).

Blancas (2016) nos señala los dos sucesos históricos generarían que, los partidos políticos empiecen a asumir un papel clave en los estados democráticos, y que por lo tanto, se deje de lado su proscripción, rechazo y hasta persecución: la consolidación del Parlamento y el sufragio universal.

Como se aprecia, a pesar de la caída de los estados absolutistas, y el inicio de gobiernos liberales, permanecía el rechazo a los partidos políticos, y su conveniencia a dejarlos participar en la dinámica social de las sociedades liberales; sobre todo los intelectuales eran

renuentes, o tal vez quizás temerosos de las consecuencias de su inclusión en los asuntos políticos. Sin embargo, la irrupción de las masas, y el paso de una sociedad censitaria a una sociedad de masas va a permitir generar un contexto favorable a la inclusión de los partidos políticos en la dinámica política y social.

1.2.1.3 Los partidos políticos y el sufragio universal

Como ya se ha señalado, el paso de un sufragio restringido (censitario) a, un sufragio universal es crucial en la evolución de los partidos políticos, ya que, va a permitir que los partidos políticos sean incluidos en el sistema político y posteriormente se consoliden como piedras angulares en todo Sistema democrático, permitiendo que las masas cuenten con instrumentos idóneos para poder expresar sus demandas de una forma institucional.

Es muy importante esta relación que se da entre partidos políticos y la inclusión de las masas en el sistema político y electoral de los diferentes Estados democráticos, como lo hace Loewenstein (1976) al establecer que existe una relación causal entre ambos, al existir unas ingentes cantidades de votantes que deben expresar su opción política, los partidos se vuelven sumamente necesarios para poder llevar acabo los procesos electorales que permiten hacer viable un gobierno democrático.

1.2.1.4 El Estado de partidos

“Desde mediados del siglo XIX los partidos políticos fueron adquiriendo un rol cada vez más importante en el desarrollo de la

democracia hasta convertirse, ya en el siglo XX, en protagonistas centrales e insustituibles del proceso político” (Blancas, 2016, p. 232). Los partidos políticos fueron los grandes beneficiados con la inclusión de las masas en los asuntos políticos, ya que, los volvió necesarios, para una correcta articulación de los diversos intereses en surgían en las nacientes sociedades democráticas.

Loewenstein (1976) considera de tal importancia “el papel que cumplen los partidos políticos en la organización política que llega a considerar que la intercalación de los partidos políticos en el proceso político como la invención más importante en el campo de la organización política” (p.95) Como señala también Duverger (1970) “los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales”. (p. 129).

Como expresan los diferentes autores resaltando el papel fundamental que habían llegado a asumir los partidos políticos en los regímenes políticos democráticos, producto de la apertura del derecho al voto universal. Los partidos llegan a una nueva etapa en su evolución: su reconocimiento dentro del sistema jurídico de cada Estado.

Este llamado Estado de partidos, alcanza su máxima expresión cuando los partidos políticos asumen el monopolio de presentar candidatos que puedan postular en las diversas contiendas electorales.

1.2.1.5 La constitucionalización de los partidos políticos

Esta etapa es la consolidación de la anterior, ya que, como lo señala Blancas (2016): “después de la segunda guerra mundial, se produjo de forma casi general, la constitucionalización de los partidos y se desarrolló un verdadero Estado de partidos” (p. 233)

En el mismo sentido Tuesta (2006) resalta que la constitucionalización de estos derechos fundamentales, llevo a que se incorporen a la legislación electoral, como expresión de la libertad de asociación. Por su parte “en América Latina, particularmente después de los años setenta, la tendencia ha sido constitucionalizar los partidos políticos”. (Tuesta, 2006, p. 767)

Por lo tanto, podemos señalar en síntesis, de lo anteriormente señalado, que la constitucionalización de los partidos políticos tuvo como finalidad salvaguardar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, en específico sus derechos políticos, en el contexto de las lecciones que se aprendía de la segunda guerra mundial, ya que las graves violaciones de los derechos humanos producidas durante dicha guerra tienen efectos políticos, sociales y jurídicos que cambiaron el rumbo de la historia de la humanidad y del derecho también.

1.2.2 Democracia y partidos políticos

1.2.2.1 Naturaleza jurídica de los partidos políticos

La evolución de los partidos, respecto a la percepción de su naturaleza jurídica a pasa de lo privado a lo público, aunque su particular función en los actuales Estados democráticos, los coloca

en una naturaleza sui generis, a que no se le pueden encasillar solamente en lo público o solamente en lo privado, es una mezcla de ambos ámbitos.

Malem Seña (2002) nos señala los problemas que tuvo que afrontar el financiamiento público de los partidos políticos, justamente por la naturaleza jurídica de estas organizaciones que se tenía en aquellas épocas:

En un comienzo se les consideraba como meras asociaciones privadas, lo cual anulaba de plano cualquier tipo de financiamiento público, esto llegó a tal punto, que en 1966 el Tribunal Constitucional Alemán declaró ilegal la financiación pública general de los partidos políticos (p. 94).

Dicha percepción comenzó a cambiar cuando, en palabras de García Pelayo, se le considera un status jurídico público de carácter singular, esta tendencia se vería reflejada en varias sentencias del Tribunal Constitucional Español, como lo señala Malem Seña (2002):

Esta singularidad vendría determinada por el hecho de que los partidos políticos aun cuando no posean todas las notas características de los poderes públicos, ni son órganos del Estado, adquieren relevancia constitucional al ejercer funciones de carácter público. Ello los situara en una zona intermedia entre lo público y lo privado. (p. 95)

El Tribunal Constitucional Español (citado en Blancas, 2016) ha destacado la singularidad que caracteriza a los partidos respecto de las demás formas asociativas:

Un partido es una forma particular de asociación (...) En el caso de los partidos políticos, que es el que aquí interesa, tal relevancia viene justificada por la importancia decisiva que estas asociaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos tribunales extranjeros que hoy día todo estado democrático es un Estado de partidos, o que estos son órganos cuasi públicos o conceptos similares. (p. 229)

De los autores citados, podemos apreciar la ambivalente naturaleza de los partidos políticos, que podríamos decir que pasa de una visión absolutamente privada – ya que en un comienzo los notables no más podrían hacer política – a una perspectiva pública – con el advenimiento del Estado de partidos y las importantes funciones que deben desempeñar para el correcto funcionamiento de la sociedad de masas - , con lo cual, termina siendo una institución con una naturaleza sui generis en los sistemas jurídicos

1.2.3 Clases de financiamiento de los partidos políticos

La clasificación entre financiamiento público y privado es la más clásica y comúnmente usada en el tema de financiamiento público, sin embargo, agregaremos de forma complementaria algunas otras clasificaciones de

diferente naturaleza, que están interrelacionadas con la clasificación clásica.

1.2.3.1 Financiamiento privado vs Financiamiento publico

Financiamiento Público

Esta clase de financiamiento se caracteriza por ser el estado el que financia a los partidos políticos, en algunos casos financia todos sus gastos (tanto los gastos ordinarios como los electorales) y en otros casos solamente sus gastos electorales.

Como ya hemos visto, el cambio de percepción en la naturaleza de los partidos políticos, fue fundamental para la existencia de un financiamiento público de los partidos políticos de modo general, sin tener los riesgos de ser declarados ilegales, como fue en el pasado.

“La cuestión no es ya si el Estado debe sostener a los partidos políticos, sino en qué medida y bajo qué condiciones debe hacerlo” (Malem, 2002, p. 96)

Asimismo, otra característica del Financiamiento público es que este “suele ser una financiación relativa o parcial, nunca total, de todos los gastos habidos, sean corrientes o electorales” (Malem, 2002, p. 97-98). Esto tiene como finalidad evitar la estatización de los partidos políticos, para evitar “que dependan exclusivamente del Estado y pierdan su interés por insertarse en el entramado social, a la vez de que genere una burocracia partidista inmune a las preferencias electorales” (Malem, 2002, p. 98)

Financiamiento Privado

Esta clase de financiamiento se caracteriza por ser los privados (la sociedad civil y empresas privadas) quienes asumen el gasto de los partidos políticos, mediante las famosas donaciones o aportes, etc. “En general, las principales fuentes de financiación privada son: a) las cuotas que pagan los afiliados, b) las donaciones y c) los créditos que otorguen las entidades financieras”. (Malem, 2002, p. 101)

1.2.3.2 Financiamiento electoral y financiamiento ordinario

Esta división no es tan clásica como la anterior, y no hay consenso unánime al respecto, ya que algunos autores señalan que se ha electoralizado la vida de los partidos políticos, o que al final el mayor gasto que asumen los partidos políticos es cuando entran en campaña electoral, como si en los periodos intermedios entre las campañas electorales los partidos políticos no necesitaran de fondos para realizar todas las funciones que la Constitución la ley les asigna, pero no desde nuestra opinión si es necesario resaltar esta diferenciación que es de suma importancia para países como latinoamericanos como el Perú, más aun si la misma Ley de Organizaciones políticas (LOP) señala tal diferencia.

1.2.4 Corrupción y partidos políticos

Duverger (1970) cuando analizaba las instituciones de las democracias liberales, ya advertía premonitoriamente los riesgos que generaba una organización liberal-democrática: en relación, a que, esa mayor libertad de la que gozan los ciudadanos en los regímenes occidentales, si bien tiene sus ventajas, también genera el riesgo que el poder político sea muy

vulnerable a las influencias de los diferentes actores que detentan el poder económico.

Lamentablemente, lo advertido por Duverger se ha vuelto realidad en el siglo XXI, las fueras del mercado han invadido el juego político, y con ello los partidos políticos se han transformado en instituciones que no necesariamente busquen como su única finalidad el bien común.

1.2.4.1 Factores contemporáneos que explican la situación actual de los partidos políticos

Manuel Maroto, Victoria Anderica, Suso Baleato y Miguel Ongil (2013) realizaron un trabajo muy interesante, intitulado “¿Qué hacemos para contar con medios de control democrático de la financiación frente a la corrupción de los partidos políticos?”, si bien el trabajo se realizó en base al análisis de la realidad española, de todos modos se pueden extraer apuntes valiosos respecto al tema del financiamiento de los partidos políticos en general, podemos extraer lo que ellos llaman los factores contemporáneos que explicarían la situación actual de los partidos políticos y su asociación con prácticas corruptas o ilegales en su desenvolvimiento en el sistema político actual.

Dichos factores son los siguientes:

Económico: la financiarización del sistema de partidos

Esta financiarización de la política, en realidad es consecuencia de un fenómeno más general, que tiene su origen o punto de partida en

la financiarización de las economías occidentales, asimismo cuenta con características propias, como lo señalan Maroto y otros (2013):

La financiarización ha supuesto un giro en la economía occidental hacia el papel predominante de la industria financiera y de servicios (banca, comunicación, industrias creativas, etc.) frente a las industrias tradicionales (agricultura, minería, metalúrgica, producción de bienes y productos, etc.).

En el ámbito político esta transformación, por ejemplo, la forma en que los trabajadores se organizan y defienden sus intereses.

(p. 11)

Maroto y otros (2013) van a explicarnos como esa financiarización de las economías occidentales ha terminado por influenciar inevitablemente en la forma de hacer política, con la aparición de los grandes medio de comunicación, en especial la televisión y en específico como este hecho influye en la forma en que los partidos políticos se organizan internamente, en donde los militantes van a dejar de ser pieza fundamental en la articulación de las campañas electorales para dar prioridad al capital que se pueda ingresar en la campaña electoral (las campañas electorales van a pasar de ser trabajo-intensivas a capital-intensivas) y asimismo estas nuevas necesidades que se van a generar respecto a su financiamiento de los partidos políticos van a traer como consecuencia el encarecimiento de las contiendas electorales:

Los partidos compensan su debilidad social con dinero, y cuanto más débiles son como maquinarias políticas democráticas, más fuertes son como empresas. Los militantes quedan reducidos a la categoría de figurantes. [La separación entre los partidos y las bases sociales] consagraría la tendencia de los partidos a adoptar estrategias de adaptación financiera basada en el recurso de la financiación extranjera, fondos públicos, la financiación empresarial, el endeudamiento bancario y las formas ilegales de financiamiento. (p. 15-16)

De lo expuesto, es de resaltar el papel que los medios de comunicación han jugado para esta transformación en la forma como los partidos políticos se organizan y buscan su financiamiento. Sobre todo, el papel que jugó la televisión en hacer propaganda electoral; sin duda, este es uno de los factores que obliga a ver a los partidos políticos con más detenimiento sus estrategias a las que recurren para obtener el financiamiento necesario para poder competir de acuerdo al contexto actual.

Políticos: la política legislativa en materia de partidos

Un primer punto a resaltar, conforme lo señalado por Maroto y otros (2013) es que: “son escasos los estándares internacionales que existen en esta materia: La mayoría de estos estándares tienen su origen en el Consejo de Europa (ira en torno al Convenio Europeo

de Derechos Humanos), en concreto en su Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)” (p. 16).

Por otro lado, Maroto y otros (2013) también resalta al señalar el conflicto de intereses que existe en los políticos al tener que regularse a ellos mismos (p. 16). Este sería la razón de, porque la legislación que regula a los partidos políticos nunca llega a optimizarse, sino que por más reformas siempre se mantienen las mismas deficiencias o se generan nuevas problemáticas.

1.2.4.2 Corrupción política y financiación ilegal de partidos políticos

Malem Seña (2002) nos explica lo complejo de esta problemática, lo que es inevitable que ocurra cuando los políticos necesitan dinero y el dinero busca tener influencia política:

La compra de la voluntad política por quienes detentan el poder económico y la búsqueda de medios financieros para alcanzar, mantener o acrecentar el poder político no es un dato nuevo; ha sido siempre una constante histórica. En ocasiones, no obstante, no resulta fácil establecer una relación directa entre el dinero y las decisiones políticas. (p. 91-93)

Entre las principales causas que explican cómo las fuerzas del mercado han penetrado en los partidos políticos tenemos:

- “Incremento notable de los costos de la propaganda electoral en los medios de comunicación” (Malem, 2002, p. 93).

- “La necesidad de contar con opiniones expertas que contribuyan a una toma de decisión política técnicamente aceptable” (Malem, 2002, p. 93).
- “La disminución en algunos casos de las diversas aportaciones personales o la falta de una militancia constante de los afiliados o seguidores que respalde la actividad del << aparato>> partidista” (Malem, 2002, p. 93).

“Pero el aumento del gasto electoral y de funcionamiento no es la única causa del deterioro financiero de los partidos. También existe una incapacidad manifiesta por obtener fondos privados a través de los mecanismos tradicionales” (Malem, 2002, p. 110-111)

Por su parte, Zovatto (2003) agrega que esta relación entre financiamiento y corrupción política se da principalmente por tres factores, tanto en países desarrollados como subdesarrollados:

- A. Una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas (sofisticadas campañas publicitarias y el acceso a los medios de comunicación).
- B. Una disminución también creciente de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la afiliación de los partidos va decreciendo.
- C. Una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos. (p. 18-19)

Asimismo, Zovatto (2003) nos da diferentes supuestos sobre las formas de corrupción política mediante el financiamiento ilícito de partidos:

- a. Recursos a cambio de pagar con favores (por lo común consisten en un hacer o un no hacer) una vez lleguen al poder o se reelijan;
- b. Acuerdo entre un representante del gobierno de turno y una parte interesada del sector privado;
- c. Cuando los financistas privados suelen asegurarse de las contingencias de los resultados electorales diversificando su portafolio de inversión entre diferentes partidos y candidatos. Este último supuesto se convierte en una vía cerrada para el ciudadano común que solo tiene el poder de su único voto. (p. 17)

1.2.4.3 Financiamiento ilegal, irregular y corrupto

Malem Seña (2002) nos detalla como los partidos políticos llevan a cabo su financiamiento ilegal mediante el manejo de un aparato legal de recaudación de fondos y otro, que trabaja de manera oculta:

[Al margen de la estructura legal partidaria] se han creado otras de muy distinto signo cual función es la obtención de fondos no permitida por el ordenamiento jurídico. Estas nuevas estructuras, de carácter flexible, no necesariamente por militantes del partido, no suelen tener una dependencia orgánica del partido, ni recibir instrucciones precisas del

mismo. Su misión es contactar con posibles fuentes de financiación y crear los mecanismos y las vías adecuadas, formales e informales, para lograr los traspasos económicos, en dinero o en especie, de ellas hacia los partidos. (p. 111-112)

Después de explicar cómo los partidos políticos forman estructuras de financiamiento paralelas a las estructuras formales, Malem (2002) nos propone una clasificación de las dos clases de financiamiento que de ellas proviene:

Financiación Irregular: Es una forma no explícita autorizada por el derecho. La utilización de los intersticios dejados por las lagunas normativas suelen ser un camino usualmente utilizado por las autoridades partidistas para conseguir los fines sobre financiación de partidos políticos no deseados por el sistema jurídico, pero a través de un recorrido no prohibido por norma alguna (p. 112-113).

Financiación Ilegal: Es una forma explícitamente prohibida por la regulación electoral.

Malem (2002) agrega una tercera, que comúnmente es confundida con las dos anteriores:

Financiación Corrupta: No toda financiación irregular o ilegal de los partidos políticos se constituye a su vez en una financiación corrupta, [ya que], para que exista un acto de

corrupción es necesario que se satisfagan determinadas condiciones¹. (p. 114)

Esta clasificación va a ser muy relevante para este trabajo, ya que, permite zanjar diferencias entre la financiación ilegal y la corrupta, y de esa forma ver que los delitos contra la administración pública, en especial, el cohecho, es insuficiente para subsumir las conductas delictuosas en las que pueda incurrir la financiación ilegal que llevan a cabo los partidos políticos.

1.2.5 Los partidos políticos en América Latina

El caso de América Latina es muy diferente al de Europa o EE. UU., ya que se parte de escenarios diferentes. Es por ello, muy importante tener en cuenta las particularidades de la región latinoamericana. Al respecto, es importante tener en cuenta el contexto político en el que surgen las democracias latinoamericanas, conforme lo señala Zovatto: “A partir de la llegada de la tercera ola democratizadora en América Latina, en 1978, los sistemas políticos de la región han experimentado una serie de reformas que afectaron los sistemas de gobierno, de partidos políticos y los electorales”. (2011, p. xi)

Este proceso permitió “a las organizaciones partidarias legitimarse progresivamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización y con funciones de carácter general e interés colectivo” (Zovatto, 2003, p. 11)

¹ Malem Seña se refiere al quid pro quo.

Con la tercera ola democrática en América Latina (Huntington), se le ha dado una nueva oportunidad que los gobiernos de los diferentes países, recuperen y perfeccionen las instituciones democráticas, que quedaron debilitadas por los continuos gobiernos militares en los diversos países latinoamericanos

Justamente este tema ha entrado en la agenda de los gobiernos democráticos latinoamericanos, porque si no es tomada en serio puede traer grandes consecuencias negativas para la democracia, y en general se perdería otra oportunidad para que en la región se desarrolle una democracia duradera que pueda llegar a consolidarse.

1.2.5.1 Principales problemas que afronta la región

Zovatto y Casas (2014) señalan a los riesgos a los que se enfrentan las democracias latinoamericanas respecto al financiamiento de la política en la región, citando los de especial relevancia para el presente trabajo:

Utilización de financiamiento espurio o ilegal

En el caso de América Latina, el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. (p.53)

La compra de influencias y los conflictos de interés

Aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provienen de fuentes cuestionables ni son obtenidos por vías ilegales, es claro que las contribuciones

privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, “privatizar” la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos. Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia como que manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión (p. 54)

Después de analizar los principales riesgos. Es hora de analizar los Instrumentos de regulación del financiamiento político, que nos señalan Zovatto y Casas (2014), señalaremos las principales para el presente trabajo:

Regulación sobre las fuentes de financiamiento

Esta categoría incluye aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, tanto controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas” o “pasivas”) o estimulando el uso de otras fuentes (regulaciones “positivas” o “activas”). (p.60)

Régimen sancionatorio

A nivel internacional, las multas son, por mucho, la modalidad más común de sanción por violación de la legislación de financiamiento político, y han sido utilizadas en algunos casos con excepcional severidad. En América Latina, en tanto prácticamente todos los países han dispuesto multas para

respaldar los controles al financiamiento político, la utilización de los subsidios estatales como mecanismos coercitivos es bastante menos extendida. (p. 70-71)

Por último, Zovatto y Casas (2014) llegan a la siguiente recomendación:

No hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política. Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos. En esta materia la regulación implica complejas escogencias normativas y prácticas, cuyo éxito está lejos de estar garantizado. (p.72)

1.2.6 Aproximaciones a la Regulación de la financiación de los partidos políticos

Maroto, M. (2015), nos explica de forma introductoria los rasgos distintivos de las dos aproximaciones existentes al respecto:

Podemos diferenciar dos grandes aproximaciones a la regulación de la financiación de los partidos políticos: una orientada a la reforma de la financiación de partidos políticos y campañas, por una parte, y la represión penal de la corrupción, por otra. Mientras que la primera perspectiva pone la atención sobre los factores políticos y democráticos asociados a corrupción, en un sentido amplio, la segunda interpreta el problema como un problema penal, por lo

general en la órbita del cohecho y en referencia a la responsabilidad de individuos particulares. (p. 163)

1.2.6.1 Aproximación Reformista

Maroto (2015), nos explica, en síntesis, que es lo que propone la aproximación reformista:

[La aproximación reformista] se sostiene fundamentalmente sobre un discurso de tradición constitucionalista, que interpreta las normas de financiación de campañas y partidos como oportunidades para reconfigurar la realidad del sistema político; lo hace de acuerdo a determinados modelos normativos de democracia, y busca, por lo general, atenuar los efectos, políticos e ideológicos, de la contradicción entre el ideal liberal de la igualdad y la desigual distribución de la propiedad y el poder político vigente en las democracias capitalistas, a través de reformas electorales y constitucionales de cierta aspiración estructural. (p. 163-164)

1.2.6.2 Aproximación Penal

Maroto, M. (2015) nos expone los antecedentes históricos y los problemas a que se enfrenta la aproximación penal en comparación con la aproximación reformista, de la siguiente manera:

Aunque el cohecho y los delitos de funcionarios públicos provienen de momentos históricos muy anteriores a la propia existencia de partidos políticos y de la democracia liberal, el

derecho penal como instrumento al servicio de los procesos formales de legitimación política de la democracia hace su aparición en el siglo XIX, con los delitos electorales, destinados a reprimir, al menos aparentemente, las manifestaciones más descaradas de los vicios(clientelismo, patronazgo, compra de votos, etc.) del proceso electoral.

Al contrario [de la aproximación reformista] la reflexión penal acerca de la corrupción y la regulación electoral y partidista ha generado debates parcos de carácter más bien técnico, que han quedado recluidos, y ello apenas al ámbito de lo académico y judicial. Una parquedad en el debate que no se vio fundamentalmente alterada con la cruzada internacional contra la corrupción puesta en marcha en los años noventa por las instituciones internacionales, que puso sus atención en la criminalización de la corrupción pública funcionarial en las transacciones comerciales internacionales, ignorando el papel de los partidos políticos y su financiamiento, así como las cuestiones directamente relacionadas con la crítica democrática al sistema político y económico. (p. 165)

Después de haber expuesto ambas aproximaciones, podemos apreciar que no son contrarias entre sí, sino que por el contrario se pueden complementar entre ambas, como lo señala Maroto (2015), se debe buscar una estrategia que combine en el nivel adecuado, respetando la naturaleza (sus límites y alcances) de cada una, con

la finalidad de encontrar la fórmula más adecuada para poder combatir seriamente el financiamiento ilegal de partidos políticos.

1.2.7 El derecho penal ante las nuevas formas de criminalidad

1.2.7.1 La expansión del derecho penal en las sociedades contemporáneas

Silva Sánchez (2006) realiza una importante reflexión y análisis respecto a la expansión del derecho penal:

Por el contrario [de los que piensan que es puro punitivismo legislativo], en buena medida, nos hallamos aquí ante causas algo más profundas, que hunden sus raíces en el modelo social que se ha ido configurando durante, al menos, los dos últimos decenios [70s, 80s 90s] y en el consiguiente cambio de papel del derecho en la representación que del mismo tienen amplias capas sociales [la existencia en nuestro ámbito cultural de una verdadera demanda social de más protección, lo que se canaliza en demandas de punición]. (p. 6-7)

Silva Sánchez (2006) agrega algunas causas que explican esta transformación. De las cuales extraemos las principales que se encuentran relacionadas con este trabajo:

Nuevos intereses: Las causas de la probable existencia de nuevos bienes jurídico-penales son: a) por un lado la conformación o generalización de nuevas realidades que antes

no existían – o no con la misma incidencia, y en cuyo contexto ha de vivir la persona, que se ve influida por una alteración de aquellas, por ejemplo las instituciones económicas del crédito o la inversión ; b) por otro lado, debe aludirse al deterioro de realidades tradicionalmente abundantes y que en nuestros días empiezan a manifestarse como bienes escasos, atribuyéndoseles ahora un valor que anteriormente no se les asignaba, al menos de modo expreso, por ejemplo el medio ambiente; c) en tercer lugar, hay que contemplar el incremento esencial de valor que experimentan, como consecuencia del cambio social y cultural, ciertas realidades que siempre estuvieron ahí, sin que se reparara en las mismas, por ejemplo el patrimonio histórico-artístico. (p. 11-12).

Finalmente, Silva Sánchez (2006) reconoce que seguramente existe un espacio de expansión razonable del derecho penal, aunque con la misma convicción también señala que existen manifestaciones de una expansión irrazonable.

1.2.7.2 Figuras jurídicas en el contexto de la modernización del derecho penal

a) Los delitos de peligro abstracto

Esta es una de las figuras más comunes en las legislaciones penales que surgen como producto de la modernización del derecho penal como respuesta a las transformaciones que ha sufrido la sociedad, lo cual ha generado mucha polémica.

Zugaldia (2010) nos explica esta figura jurídico penal, significa un claro adelantamiento de la barrera punitiva, ya que sale de la tradicional protección del derecho penal, para pasar a sancionar acciones que ponen en peligro un determinado bien jurídico o al menos tienen la capacidad de ponerlos en peligro; asimismo agrega que esta puesta en peligro se presenta de diferentes formas:

En unos casos – como ocurre con la tentativa – la realización de la acción peligrosa fundamenta por sí misma la punición de la conducta si esta se orienta a la lesión del bien jurídico, aunque dicha no se haya conseguido. Pero la peligrosidad de una acción es tomada en cuenta también dentro del derecho penal para elevar la acción peligrosa misma a la categoría de delito. (p. 257-258)

Finalmente, Zugaldia (2010) realiza la siguiente reflexión respecto a esta figura jurídico-penal:

La legitimidad del recurso de los delitos de peligro (sobre todo los delitos de peligro abstracto) para perseguir o alcanzar un modelo derecho penal adaptado a las nuevas demandas sociales y a la prevención de los riesgos ha sido vivamente discutido. No obstante, dicha legitimidad es defendible en la medida en que sea compatible con los principios básicos del derecho penal de un Estado de derecho (fragmentariedad, última ratio, necesidad de la intervención, etc.) y con aquellos principios que posibiliten y aseguren en mayor medida una

atribución de responsabilidad coherente con tal modelo. (p. 259-260)

b) Los bienes jurídicos colectivos

Originalmente, en el derecho penal clásico, se protegía exclusivamente la protección de bienes jurídicos individuales, pero como ya lo hemos señalado en capítulos anteriores, el contexto social ha sufrido una transformación total y por lo tanto los intereses de la sociedad también han sufrido variaciones, ya no es suficiente solo proteger bienes jurídicos individuales. Ese es el origen de la introducción de los bienes jurídicos colectivos, en este caso en específico del derecho penal.

“Los criterios que permitan determinar – de la forma más precisa y concreta posible – como se seleccionan y cómo se jerarquizan los valores que el derecho penal está llamado a proteger” (Zugaldia, 2010, p.45), es un tema que no ha conseguido unanimidad en la dogmática penal, e incluso el mismo concepto de bien jurídico penal ha sufrido la misma suerte. Ante ese panorama, Zugaldia (2010) nos señala algunos puntos de referencia al respecto:

Un punto de referencia obligado (aunque solo orientativo) para la selección de los bienes jurídicos ha de ser la Constitución (Roxin).

Sin embargo, el derecho penal no puede limitarse a proteger solo esos valores, ejerciendo así solamente una función “conservadora” de las orientaciones de valor ya sentidas por el grupo social. Además, el carácter “social” del Estado obliga también a que el derecho penal asuma la función “promocional” de proteger – a través de tipos de lesión y, sobre todo, de tipos de peligro – valores o intereses colectivos tales como la salud pública, la seguridad en el trabajo, los derechos de los consumidores, el medio ambiente, puesto que todos estos valores, en tanto en cuanto tienen trascendencia individual, son también fundamentales para la vida en común². (p. 46-47).

Como se puede ver se trata de un tema muy amplio y debatido en la dogmática jurídico penales, pero al final, para bien o para mal, en los hechos, como señala Zugaldia (2010) “la única regla fija que existe en nuestro sistema jurídico para seleccionar y jerarquizar los bienes jurídicos que van a ser objeto de protección penal, es la que dicha función está encomendada” (p. 48) al Congreso de la Republica, de ellos depende que se creen delitos y penas adecuadas y respetuosas de un Estado Constitucional de derecho.

1.2.7.3 La protección de los contextos en el derecho penal

² Es importante resaltar que, en algunos casos, la misma Constitución ha prescrito la protección penal de ciertos intereses colectivos.

Silva Sánchez (2006) analiza desde una perspectiva crítica la protección de los contextos por parte del derecho penal, para ello utiliza el caso de la protección del medio ambiente, asimismo, resalta los riesgos a los que se puede ver expuesto este derecho penal de la modernidad:

La protección penal del medio ambiente es uno de los ejemplos más claros de esa tendencia [protección de bienes supraindividuales]. En efecto probablemente pocos niegan que la salvaguarda del medio ambiente debe constituir uno de los principios organizativos fundamentales de nuestra civilización, si no el básico. Ciertamente, el medio ambiente constituye el “contexto” por antonomasia de bienes personales del máximo valor. Por tanto, el ordenamiento jurídico en su conjunto tiene ante sí un reto esencial, en la línea de garantizar lo que algunos caracterizan como “desarrollo sostenible”.

Sin embargo, resulta temerario situar al derecho penal en la vanguardia de la “gestión” del problema ecológico en su globalidad. (p. 133-134)

En relación a esa advertencia que realiza Silva Sánchez (2006) sus críticas se podrían resumir en lo siguiente: la pérdida de vista en usar la afectación del contexto como mera ratio legis, sin tener en cuenta si se están afectando también bienes o intereses individuales, en otras palabras existiría una tendencia genérica de la protección

penal de los contextos, sin tomar en cuenta los límites propios del derecho penal para llevar a cabo estas tareas tan complejas que son transversales en la sociedad cada vez más globalizada en el vivimos

1.2.8 Ilícito penal e ilícito administrativo

Zugaldia (2010) nos expone los criterios diferenciadores entre el ilícito penal (delito) y pena, y el ilícito administrativo y la sanción administrativa:

- **Postura Cuantitativa:** [Esta postura señala que] la diferencia no es sustancial o cualitativa, ya que ambas constituyen distintas manifestaciones de un mismo poder sancionador del Estado, por lo tanto, dichas diferencias son puramente cuantitativas. El ilícito y la sanción administrativa deben caracterizarse por tener menor entidad y gravedad que el delito y la sanción penal (p. 85-86)
- **Postura Cualitativa:** [Esta postura sostiene que] la diferencia entre el ilícito penal y administrativo, aparte de cuantitativa (o de gravedad), es también cualitativa y tiene que ver con los criterios desde los que se les contempla y las finalidades que persiguen. El derecho penal, se afirma, persigue proteger bienes concretos en casos determinados y sigue criterios de lesividad o peligrosidad. El derecho administrativo, por el contrario, persigue ordenar de modo general, sectores de actividad, esto es, reforzar mediante sanciones un determinado modelo de gestión sectorial, por lo que no tiene por qué seguir criterios de Lesividad

o peligrosidad, sino más bien de afectación general medida estadísticamente. (p. 86)

1.2.9 Los efectos de la pena y el derecho penal simbólico

Díez Ripollés (2002) realiza un estudio crítico sobre los efectos de la pena, en el cual diferencia dos clases de efecto:

Efectos instrumentales: vinculados al fin o la función de protección de bienes jurídicos, tendrían capacidad para modificar la realidad social por la vía de prevenir la realización de comportamientos indeseados

Efectos simbólicos: estarían conectados al fin o la función de transmitir a la sociedad ciertos mensajes o contenidos valorativos, y su capacidad de influencia quedaría confinada a las mentes o a las conciencias, en las que producirían emociones o, cuanto más, representaciones mentales (p. 67-68)

Asimismo el autor agrega que: “El aprecio que se tienen por los efectos simbólicos es muy limitado, en la medida en que no atienden primariamente a la protección de bienes jurídicos ni producen modificaciones comportamentales en la realidad social” (Díez Ripollés, 2002, p. 68), dejando claramente apuntadas las consecuencias que pueden traer la aplicación irresponsable de esos efectos simbólicos por parte del legislador.

Sin embargo Díez Ripollés (2002) hace las siguientes acotaciones respecto a los efectos simbólicos de la pena, señalando que tales efectos no son negativos per se, como aparentemente parecería a primera vista, lo cual, lo explica de la siguiente manera:

La desacreditación que se produce de los efectos simbólicos es apresurada, pues en contra de lo que se sostiene, no solo están en condiciones de proteger bienes jurídicos a través de la prevención de comportamientos, sino que, además, resultan imprescindibles para lograr tales propósitos

Los efectos expresivo-integradores constituyen uno de los pilares fundamentales de la utilización legítima de la pena, ya que ellos constituyen el núcleo de la prevención intimidatoria, individual y colectiva, además de jugar también el papel fundamental en las teorías preventivas que buscan reforzar determinadas socializaciones o confirmar la vigencia de los contenidos básicos del orden social entre los ciudadanos. (p. 70)

1.3 Definición De Términos Básicos

- **Democracia:** Es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder, resolver los problemas del autogobierno. La democracia << en grande >> ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio

para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder (Sartori, p. 28)

- **Financiación ilegal:** La captación de recursos por parte de un partido político de manera ilegal, por contravenir la legislación sobre financiamiento de partidos y/o la legislación penal contra la corrupción. (Maroto Calatayud, p. 181)
- **Incentivo:** Es algo que ofrece una recompensa a las personas que cambian su comportamiento. Desde el punto de vista económico, cuando intentamos predecir cómo se comportarán los individuos ante una determinada situación, es una muy buena apuesta pensar que responderán a los incentivos, es decir, que aprovechan las oportunidades para mejorar. (Krugman, p. 8)
- **Norma Penal en Blanco:** Aquella norma penal cuyo supuesto de hecho viene consagrado en una norma de carácter no penal; la razón por la que el legislador no consigna el supuesto de hecho de una norma penal dentro de la misma norma penal, es porque la conducta que constituye el supuesto de hecho de la norma penal en blanco está estrechamente relacionado con otras ramas del ordenamiento jurídico, de finalidades y alcances diferentes a los de la norma penal. (Muñoz Conde, pp. 48,50)
- **Partidos políticos:** Son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la constitución política y de la legislación que los regula. (Ley De Partidos Políticos)

- **Principio de Lesividad:** De acuerdo a este principio, para que una conducta sea considerada ilícita no solo requiere una realización formal, sino que además es necesario que dicha conducta haya puesto en peligro o lesionado a un bien jurídico determinado. (Villavicencio, p. 94)
- **Transparencia:** Es un bien jurídico de carácter instrumental o mediato, contribuye a la libertad del voto de los ciudadanos, pero también sirve para conjurar los peligros de <<futuros favores injustificados>>. (Nieto Martín, p. 386)

CAPÍTULO II – METODOLOGÍA

2.1 Diseño Metodológico

El investigador desarrollará una investigación cualitativa, ya que el investigador de manera deductiva describirá la problemática del financiamiento ilegal de partidos políticos en el Perú, asimismo, se analizará las causas políticas y jurídicas que generan dicha problemática en el país, sus nefastas consecuencias, para finalmente plantear una posible solución a dicha problemática, mediante la inclusión de sanciones penales en la Ley de Organizaciones Políticas, la creación de un tipo penal de financiamiento ilegal de partidos políticos.

Para el planteamiento de nuestra posible solución a la realidad problemática, usaremos la política criminal, el dogmático jurídico penal, el análisis de casos emblemáticos y el análisis económico del derecho penal.

Respecto al nivel de la investigación, es de señalar que se trata de una investigación exploratoria y descriptiva, ya que se trata de una problemática poco estudiada a nivel nacional, más aun si, se trata del primer acercamiento desde una aproximación penal a la problemática del financiamiento ilegal de partidos políticos en el Perú.

2.2 Aspectos Éticos

De acuerdo a los estándares de elaboración del proyecto de tesis establecidos por la Universidad San Martín de Porres, la presente

investigación cumple con respetar los derechos de autor de las obras aquí citadas, así como, con las formalidades establecidas para el citado y utilización de la producción intelectual de otros autores. Por lo tanto, no existe ninguna infracción a los parámetros éticos para la presentación del proyecto de tesis.

CAPITULO III – LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ

3.1 Antecedentes

Los partidos políticos en el Perú, aparecerían recién en el escenario político en 1872 con el Partido Civil, ya que el periodo anterior entre 1821 y 1871 estuvo dominado por caudillos militares que dominaron el espectro político de la naciente republica peruana. Los caudillos eran enemigos de los partidos políticos ya que se convertían en una amenaza organizada contra su poder.

Es importante resaltar, que los primeros partidos que aparecieron en el Perú eran ‘agrupaciones de notables’, participaban en la vida política porque contaban en su patrimonio con grandes sumas de dinero, que les permitía solventar todos los gastos de las campañas electorales, se llevaba a cabo en un contexto de una sociedad censitaria, llego a su máxima expresión en las primeras décadas del siglo XX en el Perú, con la ‘Republica Aristocrática’. En ese contexto “la figura del colegio electoral seria predominante durante todo el siglo XIX y solo sería sucedida por las juntas electorales a finales del siglo” (ONPE, 2018, p. 37).

No es hasta “la década de 1930 que se creó un nuevo marco institucional para las elecciones en el Perú, mediante la conformación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en 1931, hecho que constituyo la primera gran reforma moderna del sistema electoral peruano” (ONPE, 2018, p. 37).

En la Constitución de 1933³

Es el primer antecedente constitucional de los partidos políticos en el Perú, lamentablemente dicho mandato constitucional era contrario a los partidos políticos, ya que prescribía su prohibición, lo cual iba en consonancia con la etapa histórica que se vivía en el Perú, el tercer militarismo iniciado con el general Sánchez cerro en la Presidencia del Perú.

Es por ello que Tuesta Soldevilla (2006) resalta dos aspectos a tener en cuenta respecto a este antecedente de los partidos políticos en el Perú: a) se venía de un proceso de crisis del sistema político y por otro lado, por primera vez, las masas hacen su aparición activa en la escena nacional; lo cual tuvo como consecuencia que se constitucionalizara la exclusión del sistema político y electoral a los partidos políticos, con la finalidad específica de excluir de la actividad política al Partido Aprista Peruano (PAP) y el Partido Comunista Peruano (PCP), partidos que buscaban canalizar la participación de la masas en el sistema político, teniendo un fuerte carácter anti oligárquico, los cuales representaban una seria amenaza para el statu quo imperante en esos tiempos en el Perú (p. 768)

3.2 Los Partidos políticos en la Constitución Peruana de 1979

La constitución de 1979 es la primera en llevar a cabo la constitucionalización de los partidos políticos en el Perú. Su elaboración coincide con la llamada tercera ola democrática que se produce en Latinoamérica, varios países sudamericanos volvían a tener un sistema democrático después de haber

³ Artículo 53°.- El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función pública.

sufrido regímenes militares en el gobierno, es por ello que, esta nueva constitución busca devolverle a los partidos políticos, la importancia que tienen en una democracia, encargándole funciones vitales para que el sistema democrático perdure en el país. Esta constitución le dedico cuatro (4) artículos (68°, 69°, 70° y 71°) a los partidos políticos. Prescribiendo lo siguiente:

- Establece el principio mediante el cual los ciudadanos pueden ejercitar sus derechos políticos no solo individualmente, sino también organizados en partidos políticos.
- Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.
- Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley.
- Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.
- Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Asimismo señala que los candidatos por las agrupaciones no partidarias deberán cumplir los requisitos señalados en la legislación electoral.
- El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores.

- Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado.
- No señala nada al respecto de la transparencia en las finanzas de los partidos políticos.

3.3 Los Partidos políticos en la Constitución Peruana de 1993

La constitución de 1993, fue elaborada en el contexto de la antipolítica, donde los outsiders empezaban a incursionar con éxito en la política peruana, producto de la combinación del descredito y desgaste de los partidos tradicionales del sistema político Peruano. Esta nueva constitución se caracteriza por ampliar la participación política, les quita el monopolio de la participación política electoral a los partidos políticos a nivel regional y local, en clara tendencia con el primer gobierno de Alberto Fujimori, que estaba en contra de los partidos tradicionales y buscaba promover la participación de independientes (outsiders) en las campañas electorales, debilitando claramente la función que debían cumplir los partidos políticos en el sistema político peruano.

La constitución del 1993 le dedica un solo artículo a los partidos políticos (artículo 35°), prescribiendo lo siguiente:

- Señala que no solamente se puede participar a través de partidos políticos, sino también a través de movimientos políticos, ya sean de alcance regional o local⁴.
- Las organizaciones políticas (es el nuevo termino que utiliza la nueva constitución, el cual incluye a los partidos políticos como una sub especie más) concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.
- La inscripción de los partidos políticos en el registro de organizaciones políticas del JNE les concede personalidad jurídica.
- Ordena asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos.
- Ordena asegurar la transparencia en cuanto al origen de los recursos económicos de los partidos políticos.
- Ordena asegurar el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. En periodo electoral y no electoral.

Contexto Político: la antipolítica de Fujimori

El primer gobierno de Alberto Fujimori, se caracterizó por ser tiempos de la antipolítica⁵. Eran tiempos, donde aparecían, con más fuerza nuevos caudillos

⁴ Marcial Rubio nos agrega que esta es una parte de la regulación electoral que se ha constitucionalizado. No lo considera por una innovación de la actual Constitución (pág. 362)

⁵ Ya que todos los partidos tradicionales estaban desprestigiados ante la población, y los independientes aparecían como los salvadores en las diferentes elecciones tanto nacionales como regionales.

políticos (outsiders) impulsados por el desprestigio de los partidos políticos tradicionales y el nuevo diseño de la participación política prescrito por la nueva Constitución. Aprovechando que el grupo político oficialista obtuvo amplia mayoría en el Congreso Constituyente de 1992, llevaron a cabo una redacción de la participación política adversa a los partidos políticos, que en vez de darles incentivos para que se fortalezcan y tengan perdurabilidad en el tiempo, se amplió el espectro político para los independientes, movimiento regionales y locales, lo cual agravó más la crítica situación del sistema político peruano. Desde los noventa no se ha podido volver a formar un sistema de partidos en el Perú en los hechos, los partidos no han podido competir con las otras organizaciones políticas, sobre todo a nivel local y regional.

La Transparencia

La transparencia es clave en la regulación de los partidos políticos, siendo uno de los pilares de la regulación de los partidos políticos, siendo reconocida, a nivel constitucional, recién en esta Constitución, es lamentable que recién a finales del siglo pasado se haya incluido, eso demuestra lo atrasado que estamos en la regulación de la actividad política en el Perú.

Aunque para Rubio Correa (1998) la prescripción constitucional de transparencia muy genérica, es sin duda, un gran avance en esta ardua tarea de regular a los partidos políticos, en específico, en el Perú.

La inscripción en el Registro

Otra inclusión nueva, se encuentra relacionada al registro de los partidos políticos que les otorga personalidad jurídica. “Si bien esto ya existía en la legislación electoral con anterioridad, no se le había dado rango constitucional, lo que es importante para garantizar la institucionalidad de los partidos políticos” (Rubio, M.; 1998, p. 363)

Es importante señalar que la mayoría de constitucionalistas peruanos, por no decir todos, apuntan que este artículo debe interpretarse conjuntamente con la obligación genérica que da el artículo 38° de la Constitución⁶, justamente para evitar interpretaciones antojadizas o contrarias a la misma Constitución y las leyes electorales, como por ejemplo la incursión del terrorismo como partido político, cuyas ideas son contrarias al ideario democrático. Buscando una democracia defensiva, o mejor dicho, capaz de defenderse.

Órganos electorales

Asimismo, es importante mencionar que es la primera constitución que constitucionaliza a los organismos electorales y les concede la calidad de organismos autónomos e independientes, para el caso peruano los famosos Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCAs).

3.4. La Ley N° 28094 – Ley de organizaciones políticas (LOP)

Esta ley constituye un hito histórico en la regulación de los partidos políticos en el Perú. Fue producto de un consenso político mínimo, por tantos años esperado, entre las diferentes fuerzas políticas del Congreso elegido posterior

⁶ Son de esa postura Bernales Ballesteros, García Toma, Rubio Correa

a la caída del régimen fujimorista; esta ley se esperaba desde el año 1993, con la entrada en vigencia de la nueva constitución, la cual constitucionalizó el funcionamiento democrático de los partidos políticos, asimismo asegurar la transparencia del origen de sus recursos económicos, lo cual mandaba que el congreso emitiera una ley de desarrollo constitucional, donde se regulaba el funcionamiento y la financiación de los partidos políticos, lo cual nunca llegó a producirse durante los 10 años y meses del gobierno de Alberto Fujimori.

Esta ley también debió su nacimiento a la coyuntura política que había vivido el país, salía de un gobierno autoritario y buscaba una nueva refundación, las fuerzas políticas buscaban reformular el sistema político, en especial el papel de los partidos políticos, en general se buscaba reencaminar al Estado, robustecer el camino democrático del que nos habíamos desviado de nuevo, como tantas veces había pasado a lo largo de la historia.

La ley en su promulgación originaria estuvo constituida por seis (6) títulos, cuarenta y dos (42) artículos, tres (3) disposiciones transitorias y una (1) disposición complementaria final. Es una ley de desarrollo constitucional ya que desarrolla lo prescrito por la constitución respecto a los partidos políticos: respecto a su definición, inscripción, funcionamiento y financiamiento.

El título primero está dedicado a definiciones generales, entre los principales puntos a resaltar se encuentran los siguientes:

- Contiene una definición de partidos políticos, asimismo reproduce lo prescrito en la Constitución, al resaltar que los partidos políticos

expresan el pluralismo político democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instituciones fundamentales para la participación política ciudadana y bases del sistema democrático. Reserva el reconocimiento de partido como tal, solamente, a los que se encuentren inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE.

- La lista de los fines y objetivos de los partidos políticos es una lista abierta a cumplir otros que no estén contenidos en esta ley, con la única salvedad que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido. Entre los fines y objetivos de los partidos que para este trabajo son importantes resaltar son: asegurar la vigencia y la defensa del sistema democrático; representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública; participar en procesos electorales; realizar actividades de educación, formación y capacitación, con el objeto de formar una cultura cívica y democrática, que permita forjar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas; contribuir a la gobernabilidad del país.

Habiendo señalado sucintamente los aspectos generales de la ley. Nos abocaremos a detallar como, esta primera ley que regula a los partidos políticos en toda la historia del Perú, regula su financiamiento: que sistema de financiamiento adopto el Perú con esta nueva ley, así como las restricciones y prohibiciones que se prescribieron respecto a las fuentes de financiamiento privada.

El financiamiento de los partidos políticos se encuentra regulado en el Título VI, del cual resaltamos lo pertinente:

- La ley prescribe un sistema de financiamiento mixto, ya que está permitido el financiamiento público y privado en paralelo y en algunos casos determinados para ciertos fines.
- Respecto al financiamiento privado, la ley prescribe 5 supuestos de esta clase de financiamiento.
- Respecto a las restricciones respecto al financiamiento privado, se plasman en dos supuestos: a) en el caso de los montos provenientes de actividades propias del partido, de financiamiento proselitista, no podrá exceder de 30 UITs al año, en el caso que no se pueda identificar a los aportantes; b) los aportes de una misma persona natural o jurídica no pueden exceder de 60 UITs al año.
- Respecto a las fuentes de financiamiento prohibido, la ley señala 3 supuestos para el caso en que el receptor sea el partido, en el caso de candidatos se prohíben las donaciones directas. Respecto a los aportes no declarados existe una presunción iuris tantum.
- La tesorería del partido político asume la responsabilidad de la recepción y el gasto de los fondos partidarios.
- Obliga a los partidos políticos a contar con un sistema de control interno eficaz, es decir que garantice la adecuada utilización de todos los actos y demás documentos.
- Designa a la Oficina Nacional de Proceso Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), como el órgano de la verificación y control externo.

- La obligación de presentar ante la GSFP, en un plazo de 6 meses contados a partir del cierre de cada Ejercicio Anual, un Informe Financiero.
- También da potestad a la GSFP para requerir a los partidos políticos que presenten una relación de los aportes de fuente privada.
- Deben contar con libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones.
- Respecto a las sanciones, la ley prescribía dos clases de sanciones (perdida del financiamiento público directo y la multa) que se aplicarían en tres supuestos señalados taxativamente.

Tabla N° 1

N°	Supuesto	Sanción
1	No cumple con presentar su contabilidad detallada de los ingresos y gastos anuales en el plazo previsto	Perdida o retiro del Financiamiento Público Directo
2	Se acredite que el partido político haya recibido ingresos de fuente prohibida	Multa
	Que la información de su contabilidad presente omisiones o adulteraciones intencionales	

3	Se acredite la existencia de contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a los topes establecidos	Multa
Fuente: Ley de Organizaciones Políticas Elaboración: Elaboración Propia		

3.5- Ley N° 30689 – Modifica la Ley de organizaciones políticas (2017)

Esta ley realiza grandes modificaciones al Título VI de la Ley de Organizaciones Políticas, dedicado al financiamiento de las organizaciones políticas, teniendo como objetivo prevenir la corrupción y el clientelismo en la política; a continuación señaláremos las modificaciones más resaltantes:

Tabla N° 2

N°	Tema	Modificación o inclusión
1	Financiamiento Público Directo	Ya siendo efectivo el financiamiento público directo se regula como va a ser su distribución, entrega y para que fines debe ser usado.
2	Financiamiento Privado	Eleva considerablemente los topes permitidos de los aportes o contribuciones en efectivo a los partidos políticos.

		<p>La bancarización de dichos aportes, todo aporte en dinero superior a una UIT de ser mediante el sistema financiero. Asimismo la entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta del partido.</p>
		<p>tratar el caso de los aportes en especie, se deben efectuar mediante recibo de aportación</p>
		<p>Prescribe 5 supuestos de esta clase de financiamiento</p>
3	Fuentes de Financiamiento Prohibido	<p>Han aumentado los supuestos prescritos taxativamente. Ahora señala seis (6) supuestos</p>
		<p>Han involucrado a las entidades financieras y al Poder Judicial en la tarea de velar que los partidos no reciban financiamiento prohibido, atribuyéndoles responsabilidad en caso no cúmplanlas obligaciones señaladas en la presente ley</p>
		<p>las organizaciones políticas no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo</p>
		<p>Ordena que el Poder Judicial (PJ) cree un Portal Web de Acceso Partidario, mediante el cual informe las personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión</p>

		<p>preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. Asimismo el PJ deberá remitir esta información a las entidades del sistema bancario, para que no permitan aportaciones de dichas personas a los partidos políticos.</p>
		<p>Crea dos supuestos de exoneración de responsabilidad del partido político</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuando la entidad financiera autorice aporte (transferencia o deposito) de una de las personas comprendida en el portal web partidario del PJ. - Cuando el partido político recibe aporte de una de las personas naturales que están prohibidas, pero su nombre no se consigan en el portar partidario elaborado por el PJ.
4	Sanciones	<p>Crea tres (3) clases de infracciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leves (8 supuestos) • Graves (7 supuestos) • Muy Graves (2 supuestos) <p>Buscando crear un sistema gradual de sanciones</p> <p>Crea 4 nuevos artículos respecto a este tema:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • 36-A: señala las sanciones para cada clase de infracción. • 36-B: prescribe sanciones a los candidatos, por no informar sobre sus gastos e ingresos durante la campaña electoral o por recibir financiamiento de fuente prohibida. • 36-C: señala los efectos de las sanciones impuestas • 40-A: respecto al procedimiento administrativo sancionador. Le prescribe un plazo para iniciar dicho procedimiento.
5	Ley de contrataciones del Estado	Incorpora un nuevo impedimento, el literal r al artículo 11.1 de la Ley. Ello en concordancia con lo regulado respecto a las fuentes de financiamiento prohibido.
<p>Fuente: Ley N° 30689</p> <p>Elaboración: Elaboración propia</p>		

3.6 La reforma constitucional respecto al financiamiento de los partidos políticos

Mediante Ley N° 30905, publicada en el diario Oficial El Peruano con fecha 10 de enero de 2019, se modificó el artículo 35° de la Constitución Política del

Perú, que regula el tema de funcionamiento y financiación de las organizaciones políticas.

Las novedades que trae esta reforma constitucional son las siguientes:

- Se agrega que también mediante ley se van a establecer las disposiciones correspondientes a la verificación, fiscalización, control en los partidos políticos respecto al cumplimiento de la normativa respecto a un funcionamiento democrático y transparente.
- Se constitucionaliza que el financiamiento de los partidos políticos puede ser público (teniendo como finalidad promover la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad) o privado (con las excepciones, restricciones y topes correspondientes en el caso del segundo). Asimismo, se precisa que su regulación se realizará legalmente de acuerdo a los criterios de transparencia y rendición de cuentas.
- Se constitucionaliza que el financiamiento ilegal de partidos políticos genera sanciones administrativas, civiles y penales
- Se constitucionaliza la restricción de la propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos; solo se podrá realizar propaganda electoral de ese tipo mediante financiamiento público indirecto.

Hakansson Nieto (2019) se muestra escéptico a los efectos que pueda tener esta reforma constitucional respecto al financiamiento de los partidos políticos.

En primer lugar, porque no lo ve como solución a la falta de transparencia en

las formas como las organizaciones políticas obtienen financiamiento privado, ya que no se tiene en cuenta lo siguiente:

Una práctica tradicional de los entes privados que no necesariamente se centra en el apoyo a un candidato, sino a más de uno, y de distinto color político, en la misma contienda electoral y, como regla a condición de no declararlo públicamente con el argumento de evitar complicar sus relaciones con el virtual ganador de la elecciones. (p. 32)

Una segunda crítica que realiza Hakansson Nieto (2019) está relacionada con la utilización del criterio de proporcionalidad en base al último proceso electoral para asignar recursos y publicidad gratuita a las organizaciones políticas, en función a lo siguiente:

En una comunidad política que adolece de un sistema de partidos con arraigo, podría financiarse agrupaciones, con importante representación parlamentaria, cuyo otrora capital político haya menguado en el último lustro y con riesgo a quedar fuera para el inmediato mandato parlamentario. (p. 33)

Una tercera crítica que realiza Hakansson Nieto (2019) está relacionada con la supresión, en el artículo 35° de la Constitución, del derecho de los partidos políticos a la gratuidad para acceder a los medios de comunicación estatal, y en su lugar se prescribe ahora una financiación pública indirecta para esos fines.

Una cuarta crítica que realiza Hakansson Nieto (2019) está relacionada con el tema de la transparencia, haciendo hincapié en el excesivo detallismo que no es función de una norma constitucional, sino de la legislación:

La adhesión de un párrafo que detalla la necesidad para que la legislación regule la transparencia y rendición de cuentas, resulta obvia y de un detallismo que olvida el propósito de las disposiciones constitucionales que, en suma, tienen la finalidad de reconocer derechos, libertades e instituciones democráticas, pues de los deberes se ocupa la legislación.

(p. 34)

Una quinta crítica que realiza está relacionada con la constitucionalización de las sanciones administrativas, civiles y penales del financiamiento ilegal de las organizaciones políticas, siendo de la postura que no era necesario su inclusión literal en la Constitución, su ausencia constitucional no imposibilitaba su desarrollo legal en los diversos cuerpos normativos. “En otras palabras, de nada valdrá la reforma sin la debida regulación sobre el financiamiento de las organizaciones políticas”. (Hakansson Nieto, 2019, p. 34)

Finalmente, una crítica de fondo, es que “el problema de fondo sobre el financiamiento no está en la Constitución peruana sino en la ausencia de legislación” (Hakansson Nieto, 2019, p. 34), a lo que nosotros añadiríamos, legislaciones deficientes: que dejan muchos vacíos legales y no cuentan con las herramientas necesarias para una correcta implementación, sumándole a ello la falta de voluntad política por impulsar su efectiva implementación.

Ante todo este panorama político, y teniendo en cuenta la realidad de nuestras organizaciones políticas, Hakansson Nieto (2019) propone, respecto al financiamiento público, lo siguiente:

Parece oportuno que los legisladores otorguen a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la competencia para administrar los fondos públicos asignados al financiamiento de partidos, cancelando sus gastos de campaña debida y razonablemente justificados, en vez de trasladar los recursos directamente a las todavía precarias organizaciones políticas. (p. 35)

CAPITULO IV- BUSCANDO LAS CAUSAS DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DEL PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REALIDAD PERUANA

4.1 Explicación histórica

Ante la ausencia de una clase dirigente en la naciente república peruana, el caudillismo y clientelaje político se volvió una constante histórica, que marco la historia política del Perú.

Una buena forma, para comenzar a rastrear el origen de las graves deficiencias de nuestro sistema político peruano, es revisar el contexto en que surgió o mejor dicho trato de surgir en el siglo XIX. Bonilla, (citado en Mc Evoy, 1994), nos describe dicho contexto:

El naciente Estado republicano emerge en el interior de un vacío de poder, es decir en un contexto en que ninguna de las facciones de la elite tuviera las condiciones y la vocación necesaria para ejercer el liderazgo político y asumir un mandato efectivamente nacional. En términos políticos, el Estado colonial remplazaba ahora no exactamente otro Estado sino un conglomerado de instancias políticas fragmentadas y cuya base de sustentación estuvo constituida por las pequeñas prebendas que sus líderes podían redistribuir y en el respaldo, más o menos forzado, de sus clientelas económicas y políticas. (p. 255-256)

Mc Evoy (2017) desde una perspectiva crítica, analiza el mal endémico del caudillaje político en el Perú, asimismo, analiza como eso se ve reflejado hasta nuestros días en las formas de hacer política en nuestro país:

El <<otro>>, en la mayoría de las veces, ha sido caracterizado como el político tradicional corrupto e incapaz de llevar a cabo las reformas que el país espera y que la administración renovadora cristalizara. Lo interesante es que, al cabo de unos años, el grupo renovador se convertiría en <<el otro>> y terminaría siendo cuestionado y arrinconado con sus mismos argumentos, por un contrincante más audaz y algunas veces más radical. El resultado de esta discusión secular ha resultado no solo en la precariedad y fragilidad del sistema institucional peruano, sino en la herencia cultural de intenso rechazo y desconfianza por parte de la población hacia la política, sus ideas, sus formas organizativas, y su historia. (p. 41 - 42)

Por su parte Quiroz (citado en Ugaz, 2013), nos detalla como la corrupción y su forma sistemática de funcionar en el aparato estatal viene desde tiempos virreinales, herencia colonial que lamentablemente hasta nuestros días seguimos arrastrando:

El patrón colonizador implementado por la corona española, sentó las bases para el desarrollo generalizado de la corrupción. Los virreyes enviados a gobernar nuestros países no fueron escogidos por razones de meritocracia entre los mejores funcionarios del reino, sino que por el contrario, fueron personas que, sin mayor merecimiento que contar con el dinero suficiente, accedieron a dicho cargo por que pudieron pagar por él. Una vez que los virreyes compraban su posición, urgidos por recuperar “su inversión” en el más breve plazo, a su vez vendían los puestos claves

de la administración colonial a criollos solventes, quienes repetían el esquema hacia las escalas inferiores de la función pública, generándose una dinámica perversa de intercambio de transacciones comerciales y tráfico de influencias.

La impunidad, a su vez, está garantizada por el soborno a los jueces, lo que explica porque nunca se condenó a alguien como consecuencia de los juicios de residencia. (p. 1002-1003)

Finalmente, y en concordancia con lo expresado por Quiroz, Cotler (1992) nos explica cómo desde que se instauró el virreinato del Perú – y su estructuración colonial -, no se ha producido ningún otro hecho histórico, que genere grandes cambios en las estructuras sociales del Perú. Lo cual, trae como consecuencia que las prácticas corruptas y la férrea estratificación social virreinales, sean un gran obstáculo para formar un sistema político que el Perú necesita desde décadas atrás – e incluso siglos -, por lo tanto termina convirtiéndose en una pesada mochila, de la cual, la república peruana no se ha podido deshacer hasta nuestros días:

No ha existido un corte histórico desde el siglo xvi que haya significado un momento nuevo y diferente en su formación social, y condicionado su desenvolvimiento subsiguiente. La sociedad peruana arrastra sin solución de continuidad, un conjunto de características derivadas de su constitución colonial, que condicionaron el desarrollo de su estructura y proceso social. Esto significó la acumulación de una serie de problemas a lo largo de su historia, que al sobreponerse y confundirse marcan fuertemente su existencia y sería solo a mediados de los años cincuenta

dejaron traslucir, en toda su crudeza, el carácter contradictorio y anacrónico en el que se desenvolvía la sociedad peruana. (p. 15-16)

Después de analizar, lo aportado por los diferentes autores citados, se llega a constatar que gran parte de los males de nuestro sistema político actual – entre ellos el financiamiento ilegal de partidos políticos – son cuestiones que tienen su razón de ser por el vacío de poder que existió en la naciente república peruana y que venimos arrastrando desde aquellas épocas; lamentablemente seguimos a la espera de un cambio en el rumbo de nuestra forma de hacer política en el Perú.

4.2) La inexistencia de verdaderos partidos políticos y de un sistema de partidos

Luego de analizar históricamente por qué nuestro sistema político peruano es proclive al financiamiento ilegal de partidos políticos Todo ello, trae como consecuencia que “parte importante de los problemas de la democracia peruana está en la debilidad de los partidos políticos y en la inexistencia de un sistema de partidos”. (Tanaka, 2004, p. 93)

Y las consecuencias de esa debilidad de partidos y de un inexistente sistema de partidos, las vemos en cada proceso electoral, lo que se ha vuelto una característica de la democracia peruana a finales del siglo xx – post fujimorismo - y hasta la actualidad; asimismo, es necesario apuntar que esto se vio reforzado por la Constitución de 1993.

Entre los tantos rasgos de nuestro sistema electoral peruano, es importante resaltar las siguientes: a) “Muy altos niveles de volatilidad electoral” (Tanaka,

2004, p. 93); b) “La aparición de figuras independientes que, si bien renuevan relativamente la escena política, también la cargan de improvisación, falta de experiencia, y la hacen especialmente vulnerable a la proliferación de intereses particularistas, cuando no facilitan el desarrollo de fuerzas antisistema” (Tanaka, 2004, p. 93).

Las consecuencias no se reducen a estos dos puntos más característicos, sino que, este contexto político en el Perú trae aparejado “imprevisibilidad, incertidumbre y estimula conductas cortoplacistas y no cooperativas en los actores políticos y sociales” (Tanaka, 2004, p. 93)

Tanaka, como tantos otros politólogos, indican que para comenzar a cambiar este panorama político peruano “es necesario desarrollar iniciativas que lleven a construir partidos nacionales democráticos, que perduren en el tiempo, así construir un sistema de partidos que canalice los diversos intereses sociales y políticos” (Tanaka, 2004, p. 93). Para ello, es urgente una reforma integral del sistema electoral en el Perú, que cree incentivos favorables y elimine los efectos perversos que tiene el sistema actual.

4.3) Un control interno inexistente en los partidos políticos peruanos: informalidad y oligarquías partidarias

El funcionamiento de los partidos políticos peruanos es un reflejo de la sociedad informal que somos, los estatutos son documentos de buenas intenciones, pero rara vez se cumplen como debería ser, convirtiendo a la ley de organizaciones políticas en un conjunto de buenas intenciones, pero que no se han podido implementar efectivamente en la realidad política peruana.

En general se sigue la tendencia, y un gran problema en varios partidos latinoamericanos, la informalidad se ha vuelto un gran problema en el caso peruano, ya que los ciudadanos lo ven como algo normal o cotidiano, no se dan cuenta de las graves consecuencias que puede generar este desfase entre lo formal y la realidad. Esto se ve agravado por la falta de voluntad política, por parte de los actores políticos.

Asimismo, es importante resaltar que “tradicionalmente ha existido una resistencia de los partidos a someterse a controles judiciales y administrativos” (Baucells y Marcett, 2018, p. 111). Por lo cual, no podemos decir que se trata de un problema propio de nuestros partidos políticos, sino que es una tendencia de los partidos en general, pero que por las características de nuestro sistema electoral se ve reforzada esa tendencia intrapartidaria.

Los partidos políticos utilizan, en muchos casos, su naturaleza ambivalente entre lo público y lo privado, para esquivar o evadir, los controles judiciales, como muy bien lo explican Baucells y Marcett (2018), generando dificultades técnicas para el debido control correspondiente.

4.4) La penetración del crimen organizado en la política

Esta es una tendencia, que se ha vuelto uno de los principales problemas a afrontar en nuestra región latinoamericana, y que el Perú no se escapa a dicha realidad, sobre todo teniendo en cuenta nuestro precario sistema electoral, y el contexto en el que se desenvuelven las organizaciones políticas.

Ferreira (2016) nos expone como se lleva a cabo esta perversa relación entre la política y el crimen organizado, estos puntos de contacto dependerán de cada contexto histórico particular que se presenten en cada Estado, asimismo:

Las relaciones entre la política y los grupos criminales pueden adquirir diversas formas; en algunos casos son los grupos mafiosos los que compran decisiones y voluntades especialmente para obtener protección; en otros contextos, la política recurre a los servicios de las mafias para amedrentar opositores o desalentar candidatos. Otra forma de intercambio de favores se da a través de la financiación de las campañas como forma de controlar a las autoridades y eventualmente capturar el Estado. (p. 333)

Ferreira (2016) nos señala cuales son las condiciones que facilitan la penetración del crimen organizado en la financiación de las organizaciones políticas:

- Ofrecer un esquema institucional frágil y vacilante que es fácilmente explotado por las organizaciones criminales
- La falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones
- La ausencia o debilidad de los mecanismos de supervisión, control y auditoria
- El margen de discrecionalidad en algunos niveles de decisión
- La descentralización que ofrece múltiples puntos de acceso para el dinero

- La dispersión de la competencia jurisdicción de los organismos electorales
- La impunidad como resultado de la ineficacia de las sanciones
- La no criminalización de ciertas actividades vinculadas al crimen organizado (p. 336)

Lamentablemente en la realidad peruana se presentan varias de las condiciones que señala Ferreira Rubio, convirtiéndose este contexto político peruano en un terreno fértil para la penetración de dinero de origen ilícito en las campañas electoras, tanto nacionales, como regionales y locales.

Frente a este panorama Ferreira (2016) se muestra crítica respecto a la eficacia de las medidas tradicionales - las prohibiciones legales, la obligación de transparencia, los límites a las aportaciones y a los gastos de campaña y sus respectivas sanciones administrativas - para combatir el financiamiento prohibido de las organizaciones políticas. Realiza preguntas claves que buscan ahondar en el tema, buscando ser lo más realista posible y al mismo tiempo hacernos reflexionar de la gravedad del problema:

¿Qué efectos pueden tener estas prohibiciones y deberes cuando se trata de organizaciones criminales que hacen de la ilegalidad su negocio? ¿Es eficiente la amenaza de multas para aportantes que violen los límites legales cuando esos aportes provienen de organizaciones delictivas que manejan presupuestos incluso superiores a los de algunos países o de empresas multinacionales? ¿Cuán eficientes serán las reglas de

transparencia si los recursos provienen de un sector que opera en la clandestinidad? (p. 336)

Preguntas que nos permiten ver la gravedad de estas lúgubres relaciones que atacan de forma directa la legitimidad de la democracia, por lo que, es claro que desborda las herramientas y funciones del derecho administrativo a la hora de buscar respuestas que busquen combatir este flagelo.

Por ello, es importante resaltar que para combatir estas relaciones perniciosas para la democracia es necesario “diseñar normas y procedimientos de manera creativa, que tenga en cuenta las características particulares del fenómeno”. (Ferreira, 2016, p. 336)

4.5) Una regulación deficiente respecto al financiamiento de los partidos políticos

4.5.1) Respecto a los topes y restricciones

Respecto a los topes que señala la Ley de Organizaciones Políticas, como hemos podido ver con esta última reforma del sistema de financiamiento de las organizaciones políticas del 2017, no es muy alentadora, ya que contrariamente a lo que se esperaba se ha aumentado los topes respecto de los aportes o donaciones que los partidos políticos pueden recepcionar.

Respecto al límite máximo de aportes de una persona natural a una organización política se han duplicado, de 60 UITs han pasado a 120 UITs, sin tomar en cuenta opiniones de especialistas en el tema como Tuesta Soldevilla (2006) que era de la opinión que 60 UITs era un límite alto para el caso peruano (p. 790); lo cual, hace pensar que el legislador

piensa apostar por un sistema donde prime la transparencia, y deja de lado limitar el dinero que ingresa a las organizaciones políticas, sin tener en cuenta que la transparencia cumple un rol importante en sistemas que cuentan con un sistema de fiscalización, verificación y control consolidado, y si le agregamos la precariedad de las organizaciones políticas en el Perú, esta modificación se vuelve contradictoria a los objetivos de la misma ley y la Constitución.

No hay que dejar de lado, la curiosa inclusión de las personas jurídicas extranjeras sin fines de lucro, como sujetos que pueden aportar igual que una persona natural. Deja muchas dudas la conveniencia de la inclusión de nueva clase de aportantes a las campañas políticas, por lo menos, hubieran señalado que dicho aporte fuera para un fin en especial que permita fortalecer al partido democráticamente.

Respecto a los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, el límite de los aportes también se ha aumentado exponencialmente, de 30 UITs a 250 UITs, lo cual genera más dudas respecto a las verdaderas intenciones del legislador, sumada a las anteriormente señaladas, pareciera que las acciones legislativas, en lugar de mejorar el sistema, por el contrario, nos aleja más de poder mejorar el sistema de financiamiento de los partidos políticos conforme al mandato constitucional. Por el contrario, pareciera, que esta modificación ha sido hecha a medida de la actual coyuntura política, los partidos, con la intención de poder recaudar grandes sumas de dinero

para financiar sus costosas campañas, vienen poniendo en práctica la realización de rifas o cocteles como actividades proselitistas y de esa forma poder hacer ingresar ingentes cantidades de dinero, por lo que, elevar el tope de los aportes les permite evitar futuros problemas administrativos y hasta penales.

Al parecer, el legislador tiene mucha fe en que mágicamente la obligatoriedad de la bancarización de los aportes realizados a las organizaciones políticas, por si solo, sin el acompañamiento de otras medidas, va a combatir la filtración de dinero ilegal a las campañas políticas, no teniendo en cuenta que el sistema político peruano se caracteriza por su informalidad y un ausente control interno, producto del poco o nulo respeto a las reglas de democracia interna y demás reglas de control contenidas en los estatutos de cada partido político.

Respecto a las restricciones en el gasto de los partidos políticos, es una medida constitucional, recientemente implementada en la constitución, que falta que se plasme en la presente ley. Hasta el momento el legislador no se ha pronunciado con la intención de desarrollar ese mandato constitucional, no pudiendo imponer alguna sanción a cualquier organización política que lo incumpla, por respeto al principio de legalidad, por lo tanto, hasta el momento esta restricción se presenta formalmente no más, pero imposible de plasmarlos en los hechos.

4.5.2) Respecto a las fuentes prohibidas de financiación

Aumenta los supuestos de 3 a 6, lo cual en prima facie, parece acertado, pero en la redacción de algunos supuestos genera ciertas dudas.

En el caso los aportes de las personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, muestra una descoordinación en el sistema, con lo prescrito en el artículo relacionado con el financiamiento privado, donde explícitamente la ley les permite realizar contribuciones en efectivo sin ninguna restricción, solamente tienen que cumplir el tope o límite señalado. Para incluir en el siguiente artículo estos aportes como un supuesto de financiamiento prohibido, teniendo como excepción solamente en el caso que los aportes sean exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación. Lo cual constituiría un claro error en la redacción por lo menos, por parte del legislador. De todos modos, genera problemas de interpretación, que solo una interpretación sistemática podría llegar a solucionar en el mejor de los casos. Pero se vuelve a repetir el mismo patrón de siempre, las normas sistemáticamente no son claras, existen conflictos que fácilmente pueden ser usados por las organizaciones políticas para evadir cualquier tipo de sanción al respecto.

Un segundo punto a tocar, es el supuesto de personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada. Dicha requisito permitiría evitar aplicar dicho supuesto, ya que como sabemos para que se cumpla el supuesto que se pide pueden pasar varios años, hasta más de una década o hasta más, sin tener en cuenta que en temas electorales los tiempos son decisivos en los resultados finales. Por lo

cual, somos de la opinión que es un supuesto presenta muchas dificultades para su aplicación en la práctica.

Es importante acotar, que con lo dicho no estamos de acuerdo con la vulneración del principio de inocencia de los procesados o con la libertad de todo ciudadano de poder aportar a una organización política afín a sus posturas políticas; la idea es encontrar un punto de equilibrio para que ningún derecho se vea afectado y si es necesario restringirlo que sea en el menor grado posible en base a razones objetivas y necesarias.

Un tercer punto a tocar, que es particularmente discutible y cuestionable por lo menos, es la exoneración de responsabilidad de la organización políticas que recibe financiamiento prohibido por un error o falta de control por parte: del poder judicial y de las entidades bancarias.

En el primer caso, el poder judicial tiene que informar a la organización política que personas están comprendidas en el literal f) del artículo 31°, vía portal web de acceso partidario; en el segundo caso, las entidades bancarias, luego que el Poder Judicial les informa sobre las personas comprendidas en el literal f), estas no pueden admitir depósitos o transferencias de dichas personas a la organización política.

En ambos casos toda la responsabilidad la asumirían terceros, en otras palabras, estas modificaciones funcionarían como una especie de blindaje a las organizaciones políticas de responsabilidad alguna, respecto a los aportes de fuente prohibida; lo cual está muy lejos de lo que se busca, que es un trabajo en conjunto entre todas las instituciones del sistema electoral, de justicia del sistema financiero, para poder

combatir a flagelo que trabaja transversalmente, no distingue instituciones públicas o privadas con tal de cumplir sus fines. Por el contrario, si se libera de responsabilidad a una de las instituciones que forma parte del sistema, se genera un efecto perverso, que se ve agravado si tenemos en cuenta que se está dejando sin responsabilidad formalmente al actor principal del sistema electoral en estos dos supuestos.

Es importante acotar, respecto a este punto, que trae otro problema interpretativo, en el caso particular de las sanciones a imponer, ¿hasta qué punto las libera de responsabilidad?, solo de las administrativas o incluiría también las sanciones penales y civiles. Somos de la opinión que solo los liberaría de la responsabilidad administrativa.

4.5.3) Respecto a la verificación, fiscalización y control

Un primer punto a criticar, está contenido en el numeral 34.4, en donde se le otorga solamente un plazo de 4 meses a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), para que pueda analizar y concluir si el partido ha cumplido con todas las obligaciones financieras y contables, de lo contrario, pasados los 4 meses desde la recepción del informe, la entidad no podrá imponer sanción alguna. Lo que podría convertirse en una forma de evitar sanción alguna, si tenemos en cuenta que la GSFP, ha informado que es común, en su gran mayoría, que los partidos presenten informes inconsistentes en la rendición de cuentas, luego de ser corroboradas por las auditorías llevadas a cabo por la misma entidad, informes que en la mayoría de casos deben ser corregidos en reiteradas

ocasiones por los partidos políticos (ONPE, 2018, p. 61), lo cual demuestra que el plazo de cuatro meses es muy corto. Asimismo, se olvida que estos procedimientos de control y fiscalización es un proceso complejo, que involucra cruzar bastante información como mínimo, además es importante tener en cuenta cuanta el número de partidos políticos en el sistema político que tienen que ser fiscalizados y verificarse toda la información que presenten; el Perú se caracteriza por contar con un gran número de partidos que hace más complejo fiscalizar a todos como debería ser.

Según la ONPE (2018) las causales más comunes de inconsistencia son las siguientes:

- Aportantes que no aportaron: se trata de personas naturales que existen y están vivas, pero declararon no haber aportado los montos declarados por el partido. En algunos casos mencionan, incluso, que no conocen ni tienen mayor relación con la agrupación política en cuestión.
- Aportes fantasmas: se trata de aportes cuya fuente original no se puede establecer. Quedan de esta forma algunos saldos sobrantes que no pueden rastrearse a algún aportante específico, ya sea porque no se trata de personas naturales o porque, siendo personas naturales, no se registraron adecuadamente los datos del DNI, nombre, etc. (p. 70)

De igual manera la ONPE (2018) ha informado, cuáles son las principales inconsistencias, respecto a los gastos:

- Publicidad electoral en medios: una de las principales causales de infracción para los partidos políticos es no declarar todos los gastos en publicidad o gastar en publicidad un monto mayor del que la ley permite o posibilita en los medios de comunicación.
- Se ha encontrado también que, en el balance entre ingresos y gastos de los partidos, algunos de estos han generado deudas que deben ser saneadas al final de su balance financiero. (p. 70)

Un segundo punto a criticar, es que la ley permita que exista una desvinculación general de responsabilidades entre el candidato o responsable de campaña y la organización política por la que postula o representa respectivamente, como está prescrito en el segundo párrafo del numeral 34.5, en donde se exceptúa a la organización política de responsabilidad, ante cualquier infracción cometida por el candidato o responsable de campaña. Esta es una medida totalmente contraria, a la implantación de un sistema de control interno efectivo en todas las organizaciones políticas.

Un tercer punto a criticar lo encontramos en el numeral 34.9 en donde se prescriben plazos para que la ONPE pueda brindar información la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) sobre quienes han sido los aportantes a las campañas de las organizaciones políticas, lo cual se constituye en una claro obstáculo a las investigaciones por combatir la filtración de dinero ilegal en las campañas electorales y en periodos no

electorales, si tenemos en cuenta la complejidad de esta clase de investigaciones.

Por último, la mayor prueba del fracaso en general de los sistemas de verificación y control a los partidos políticos, es que no se pudo detectar por parte de la ONPE ningún indicio de las grandes sumas de dinero ilegal recepcionados por los partidos políticos en las últimas campañas electorales por las elecciones generales 2011 y 2016, eso en clara alusión a los escándalos suscitados por el caso Lava Jato.

4.6) Sanciones ineficientes: la ausencia de un sistema gradual de sanciones

Como hemos visto en el capítulo III, antes de la modificación en el año 2017, la Ley de Organizaciones Políticas solo preveía dos tipos de sanciones: pérdida del financiamiento público directo y las multas

Respecto a la pérdida del financiamiento público directo, es necesario analizar los problemas que ha tenido que afrontar: en un primer momento su absoluta ineficacia como sanción; y un segundo cuestionamiento que tuvo que afrontar, fue ser considerada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) una sanción que violaba los principios de proporcionalidad y razonabilidad del derecho administrativo sancionador.

Respecto al primer problema, el financiamiento público directo, prescrito en el artículo 29° de la LOP, otorgado a los partidos políticos, no podía hacerse efectivo, ya que su efectividad dependía de que el Ministerio de Economía

disponga que existía disponibilidad de partida presupuestal en el Presupuesto General de la Republica, en merito a la Tercera Disposición Transitoria de la LOP. Por lo cual, dicha sanción no tuvo razón de ser hasta el año 2016.

Ello cambio en el año 2016, cuando mediante Ley N° 28094, se modificó la tercera disposición complementaria, señalando que “la distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29 se inicia a partir del ejercicio presupuestal del año 2017”, y se tomaría de base para su distribución los resultados de las elecciones generales de 2016.

Respecto al segundo problema que tuvo que afrontar, tenemos las Resoluciones N° 078-2015/JNE, N° 079-2015/JNE y 00153-2015/JNE, que en segunda instancia resolvieron declarar nulas las resoluciones de la ONPE, en donde sanciona a los partidos políticos Somos Perú, Restauración Nacional y Partido Nacionalista Peruano con la pérdida del financiamiento público directo.

Posteriormente, con la promulgación de la ley N° 30689 que modificaba la Ley de Organizaciones Políticas, las sanciones siguen siendo solo de dos tipos, la gran diferencia es que ahora se ha tratado de dar cierto grado de gradualidad entre los supuestos que generan una sanción, pero lamentablemente eso no soluciona el problema de fondo, que es la búsqueda por crear un sistema gradual de sanciones integral, que no solo tome en cuenta una clase de sanción, sino que por el contrario combine sanciones de naturaleza administrativa y penal; por lo tanto, esta última

gran modificación va en sentido contrario a la construcción de un verdadero sistema gradual de sanciones que busque afrontar el problema, en función, con la transversalidad y complejidad que opera en el sistema.

Como ejemplo, de lo señalado en el párrafo anterior, tenemos que como infracciones muy graves solo se han consignado dos supuestos, una propuesta que queda muy corta al respecto, ya que, la mayoría de infracciones han tratado de encajarlo en el rubro de las infracciones leves y graves. No han analizado debidamente, la gravedad que involucra los aportes de fuente prohibida, constituyéndose en una gran omisión en la reestructuración de las infracciones administrativas contra las organizaciones políticas.

Respecto a las multas, se presentan dos problemas en específico, por un lado su idoneidad para sancionar en general esta clase de infracciones, y por el otro, su aplicación en la práctica.

Respecto al primero, es importante delimitar hasta que puntos las multas pueden llegar a ser idóneas, no se las puede prescribir como sanción de cualquier infracción al sistema de financiamiento de las organizaciones, porque no van a generar ninguna utilidad, por eso la necesidad de un sistema gradual de sanciones integral en esta materia es de suma urgencia.

Respecto a lo segundo, es importante señalar lo expresado por Julberth Medina, Gerente de Supervisión de Fondos Partidarios: “Perseguir el pago se vuelve más difícil por una razón: no tenemos facultades coactivas. Solo

podemos acudir a la vía judicial a través de nuestra procuraduría”. (El Comercio, 28 de mayo de 2018)

Respecto al cobro de deudas por multas impuestas a los partidos, es importante recoger las declaraciones de personas que estuvieron dentro de las instituciones del sistema electoral, por ejemplo Roque Bravo, ex secretario general del JNE, señala lo siguiente al respecto “Es fácil decir que la ONPE no cobra, pero el JNE tampoco ha cobrado deuda alguna impuesta por los jurados especiales. Si no se establece la obligatoriedad de que los partidos acrediten solvencia, no habrá qué embargar”. (El Comercio, 28 de mayo de 2018)

Por último, una muestra más de lo ineficiente de las multas como sanción ante infracciones contra el financiamiento de organizaciones políticas, demostrando su rotundo fracaso, es que “Alianza para el Progreso y Restauración Nacional, por ejemplo, participarán en las próximas elecciones municipales y regionales. Lo harán sin ningún impedimento legal de por medio, pese a tener multas impagas” (El Comercio, 28 de mayo de 2018), en referencia al pasado proceso electoral del año 2018.

Por lo tanto, después de todo lo analizado se aprecia, la necesidad urgente de una reforma electoral integral del sistema electoral actual, teniendo como uno de sus capítulos la creación de un sistema gradual de sanciones que sea integral, donde trabajen de la mano tanto las sanciones administrativas y las sanciones penales, como un equipo, esto se vuelve un imperativo si de verdad se quiere afrontar en serio este complejo

problema que tiene todo gobierno de democrático. En los siguientes capítulos desarrollaremos más a fondo el porqué de esta necesidad en el sistema electoral peruano.

CAPITULO V - BASES DOGMÁTICAS PARA LA CRIMINALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

Toda postura a favor de la creación de un nuevo delito en el sistema jurídico penal, debe estar debidamente limitada, pero al mismo tiempo legitimado por los principios penales constitucionales (límites materiales), ya que, se trata de una restricción al libre actuar de los ciudadanos dentro del sistema democrático. Empezaremos por analizar los principales principios penales constitucionales, como límite a la función punitiva de un Estado social y democrático de derecho, que permitan mostrar la legitimidad de este nuevo delito de financiación ilegal de partidos políticos (DFIPP); para luego, centrarnos en analizar cuál sería el bien jurídico protegido (principio de lesividad) en este delito; asimismo, complementaremos el análisis de sus fundamentos dogmáticos: mediante el análisis de la autonomía del delito frente a otros delitos, sus características propias; posteriormente analizaremos el DFIPP desde otras perspectivas: de la experiencia extranjera y desde el análisis económico del derecho penal.

5.1 El Delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos (DFIPP) en un Estado Constitucional de Derecho

La creación de un DFIPP en el marco de un estado constitucional de derecho, debe tener en cuenta para su introducción al sistema jurídico, las garantías penales que limitan el ius punendi del Estado y al mismo tiempo legitiman su accionar.

De todos los principios que conforman el derecho penal subjetivo, como limite a la capacidad sancionadora del Estado, hemos escogido los sumamente importantes para esta primera etapa de creación del DFIPP, por ello es de suma importancia, tener en cuenta: el principio de última ratio, el de subsidiaridad, el de fragmentariedad y el de legalidad-en su vertiente de ley cierta.

5.1.1) Principio de intervención mínima

Esta garantía penal exige que “el Estado solo puede emplear la pena cuando está en situación de explicar su necesidad para la convivencia social, para mantener el orden democrático y social establecido” (Villavicencio, 2006, p. 91-92).

Es importante agregar, lo señalado por Villavicencio (2006) cuando resalta que no solo se debe acreditar la idoneidad de la respuesta penal, sino que además también se debe acreditar que no pueda ser remplaza por otra herramienta de control social menos gravosa⁷.

5.1.2) Principio de fragmentariedad

⁷ Para Zugaldia (2010) en este principio se encuentra contenido el carácter fragmentario y subsidiario del derecho penal.

“El carácter fragmentario del derecho penal consiste en que no se le puede utilizar para prohibir todas las conductas” (Villavicencio, 2006, p. 94). Como lo resalta Villavicencio (2006) este principio tiene como función guiar el diseño de la política-criminal – le señala los límites -, asimismo su uso es fundamental para llevar a cabo una correcta criminalización primaria.

5.1.3) Principio de subsidiariedad

Este principio nos señala que “solo debe recurrirse al derecho penal cuando han fallado todos los demás controles sociales” (Villavicencio, 2006, p. 93) Como resalta Zugaldia (2010) el derecho penal debe ser la última ratio respecto a la protección de bienes jurídicos en el marco de la política criminal.

5.1.4) Principio de Legalidad – Subprincipio de Taxatividad

Ramos Tapia (2010) nos explica esta dimensión del principio de legalidad (mandato de determinación o taxatividad), expresado en la exigencia de la *lex certa*:

La ley penal ha de describir de una manera precisa y clara – de una manera cierta – tanto la conducta prohibida como la pena con la que se conmina su realización. Esta exigencia de *lex certa* se vincula estrechamente con la faceta garantista del principio de legalidad: solo si los delitos y las penas están determinados con meridiana claridad queda garantizada la seguridad jurídica del ciudadano y su protección frente a la arbitrariedad del estado. (p. 121).

Estos son los límites que se deben respetar lo que ha señalado Maroto Calatayud (2015), cuando se refería a una aproximación mixta de los partidos políticos (la reformista y la penal), ya que son dos puntos de un mismo plano, se complementan, que deben trabajar en conjunto para poder lograr su objetivo principal, el cual es dotar al sistema jurídico de una regulación lo más eficientemente posible del financiamiento de los partidos políticos. La creación de este nuevo delito de financiación ilegal de partidos políticos, forma parte de la aproximación criminalizadora del financiamiento de los partidos.

Buscando una combinación creativa de ambas aproximaciones, pero al mismo tiempo bajo un estricto respeto de las garantías penales, es la opción idónea a poner en práctica es una combinación donde prime la opción reformista sobre la criminalizadora, buscando que la aproximación penal cumpla la función de cláusula de cierre del sistema, justamente por la propia naturaleza del derecho penal, como señala Maroto (2015) incluir dentro del paradigma reformista cláusulas penales; ello permitiría evitar criminalizar inútilmente la financiación de los partidos políticos y por otro lado, ya no existiría pretexto por parte de los partidos en alegar que se estén vulnerando sus derechos o garantías, para evitar cualquier investigación judicial.

5.2 Justificación del Delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos (FIPP) en la doctrina extranjera

Puente Aba (2017) nos expone en síntesis la justificación de este nuevo delito:

La configuración de esta nueva figura delictiva se justifica en base (...) a la comprobación de la insuficiencia de otros mecanismos jurídicos, tanto en el ámbito penal como extrapenal, para reprimir adecuadamente este fenómeno. [Respecto al ámbito penal] Los delitos contra la administración pública y la financiación ilegal de partidos constituyen realidades diferentes que no tienen por qué llegar a confluir. No abarcan los casos, en que la financiación no guarda relación directa con una contraprestación administrativa, ya sea porque no existe o porque es imposible probarla. (p. 66-67)

Respecto al ámbito extrapenal al que se refiere Puente Aba, es importante apuntar que las constantes reformas a la legislación que regula la financiación de los partidos políticos, no han podido impedir que se sigan llevando a cabo financiamientos irregulares, “puesto que nos hallamos en un ámbito que es propicio para el surgimiento de vías fraudulentas para eludir los límites legales (...) y que resulta complicado establecer un efectivo sistema de monitorización y control. (Puente Aba, 2017, p. 67)

En consonancia con lo expuesto, es importante añadir lo siguiente:

- **Respecto al ámbito penal:** es importante resaltar que comúnmente se ha tratado que las conductas realizadas en el marco del financiamiento ilegal de partidos políticos sean absorbidas por el delito de cohecho, lo cual, presenta los inconvenientes de que, en la mayoría de casos esto no se trata de un acuerdo *quid pro quo*, característico en los delitos de

corrupción, sino que presenta características propias diferentes al clásico acto de corrupción.

Ello genera que sea casi imposible cumplir con la carga probatoria para imputar como delito de cohecho los actos realizados en el financiamiento ilegal de partidos políticos.

Por otro lado, tenemos el obstáculo del concepto penal de funcionario público, ya que, son los únicos que pueden cometer delito de cohecho, al ser este un delito especial, y teniendo en cuenta la ambivalente naturaleza de los partidos políticos esto trae más problemas que soluciones. Por lo cual, se vuelve necesario contar con una figura penal autónoma.

Asimismo, es pertinente recordar la diferenciación, que en capítulos anteriores, señaló Malem Seña (2002) al diferenciar la financiación corrupta de la financiación ilegal.

- **Respecto al ámbito extrapenal:** las herramientas con las que cuenta el derecho administrativo sancionador han resultado ineficientes para combatir los constantes actos de financiación ilegal de partidos políticos. Más aun, este argumento se ve reforzado con la penetración del crimen organizado en la política, como nos lo explico Ferreira (2016).

5.3 El Bien Jurídico Protegido en el Delito de FIPP (Principio De Lesividad): Posturas

Morales Hernández (2018) nos detalla esta discusión doctrinal para determinar el bien jurídico protegido en el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos de la siguiente manera:

Tabla N° 3

POSTURA DOCTRINAL MINORITARIA	POSTURA DOCTRINAL MAYORITARIA	
El BJ tiene un carácter patrimonial y debe ser estudiado desde la óptica de la protección penal a la administración pública.	El BJ hay que extraerlo desde la perspectiva de la conservación del orden constitucional.	
	Subpostura 1	Lo que se protege es el correcto funcionamiento constitucional del sistema democrático de partidos (Maroto Calatayud y Núñez Castaño)
	Subpostura 2	Lo que se protege en el fondo son las características que configuran el sistema democrático de partidos ⁸ (Puente Aba)
Subpostura 3	Lo que se busca proteger son las funciones que los partidos políticos ejercen hacia los ciudadanos (Olaizola Nogales, Sainz Cantero-Caparros y Muñoz Cuesta, Morales Hernández)	
Fuente: Morales, M (2018) Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos		
Elaboración: elaboración propia		

⁸ La transparencia en su financiación, la igualdad de oportunidades para todas las formas políticas y la necesaria confianza de los ciudadanos en este sistema.

Santana Vega (2018) agrega, lo que podríamos llamar una tercera postura: “Los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos se podrían considerar como delitos pluriofensivos, ya que no solo se protege, de manera directa, el correcto funcionamiento de los partidos políticos” (Santana, 2018, p. 130). La autora fundamenta su postura resaltando que en esta clase de delitos, se protegen de forma directa la capacidad recaudadora del Estado, y de forma mediata el correcto funcionamiento de la Administración pública, es por ello, que nos encontramos frente a delitos pluriofensivos.

Nieto Martin (2010) nos expone su postura, respecto al bien jurídico protegido en el delito de financiación ilegal de partidos políticos:

La financiación ilegal lesiona bienes jurídicos penales autónomos merecedores de extraordinaria importancia para el funcionamiento del sistema democrático que pueden enunciarse como la transparencia en la financiación, la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas y la democracia interna del partido. (p. 376)

Por lo tanto, después de haber revisado varias posturas al respecto, no queda duda que la postura mayoritaria en la doctrina penal extranjera respecto al bien jurídico en el delito de financiación ilegal de partidos políticos, es la perspectiva constitucional, y eso va en consonancia con el

rol fundamental que cumple la constitución en el ordenamiento jurídico de un Estado Constitucional de Derecho. Por lo cual, se busca proteger el correcto funcionamiento democrático de los partidos políticos conforme lo prescribe las diferentes constituciones.

Es importante señalar, que no estamos en contra de la postura que plantea que en este delito se va a proteger el correcto funcionamiento de la Administración Pública, de forma mediata, pero la relevancia que le da la constitucionalización de los partidos políticos, y las funciones trascendentales que les otorga en el sistema político, le dan la robustez necesaria para ser un bien independiente objeto de protección penal; además, es de tener en cuenta que el correcto funcionamiento de la Administración Pública ya es protegida por otro grupo de delitos, y además, este nuevo delito presenta características sui generis que no se encuadran necesariamente en esa clase de delitos..

5.4 Características distintivas del Delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos

Primero esbozaremos una respuesta a descubrir que debemos entender por FIPP.

¿Qué es la Financiación Ilegal de Partidos Políticos?

La descripción realizada por Nieto (2010) nos parece la más útil, ya que, muestra claramente, como el financiamiento ilegal de partidos políticos constituye una forma de corrupción moderna, diferente a la clásica y tradicional corrupción:

[Es] una forma de crear un <<buen clima>>. Esto es un tipo de corrupción que, a diferencia de la tradicional no es de carácter sinalagmático y puntual, sino que se fundamenta en la gratuidad y en la existencia de relaciones estables entre poder político y negocios. (págs. 376-377)

Con ello, deja en claro las deficiencias para que el delito de cohecho pueda llegar a subsumir las diferentes conductas delictivas que se presenten en el financiamiento ilegal de partidos políticos.

El delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos como delito de mera actividad

“Hay tipos penales que exigen la lesión de un bien jurídico y que dan lugar a los delitos de lesión y resultado material y a los delitos de lesión y simple actividad”. (Zugaldia, 2010, p. 234). Esta clase de delitos, señalados en el segundo supuesto son los que se van a llamar delitos de mera actividad.

Como lo explica Zugaldia respecto a la subsunción y consumación de esta clase de delitos: “es suficiente constatar la realización de la acción prohibida” (2010, p. 235).

Es importante resaltar, como lo hace Zugaldia (2010), respecto al agotamiento de esta clase de delitos, lo cual ocurre con la simple verificación de la acción típica. Además, es importante agregar que la referida conducta señalada en el tipo penal de esta clase de delitos constituye una afectación

al bien jurídico protegido, ya que, se entiende como una lesión o puesta en peligro del mismo⁹.

Por lo tanto, es importante resaltar que, por unanimidad, en la doctrina penal española, el delito de financiación ilegal de partidos políticos es considerado como un delito de mera actividad, es decir, se consuma con la mera puesta en práctica de la acción señalada en el tipo penal.

5.5 Tipicidad objetiva y subjetiva del Delito de Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos

Tipicidad objetiva

En la gran mayoría de legislaciones el tipo penal objetivo básico, está compuesto por los verbos rectores de recepción (o actos similares) y de entregar (o actos similares).

Morales Hernández (2018) nos detalla que este delito recoge las dos modalidades en su estructura típica que se tienen que encontrar para la configuración del tipo penal, como lo esquematizamos de la siguiente manera:

Tabla N° 4

MODALIDAD	CARACTERISTICAS
Financiación Ilegal Activa	<ul style="list-style-type: none">• Castiga la conducta de entregar donaciones o aportes• Es necesario que se incorpore al ámbito de disposición material del partido

⁹ En esta clase de delitos no es necesario comprobar la realización de un resultado típico

	<ul style="list-style-type: none"> • El ofrecimiento podría considerarse, dependiendo de las diferentes circunstancias, una tentativa acabada o inacabada. • Hablamos de un delito común
Financiación Ilegal Pasiva	<ul style="list-style-type: none"> • Castiga al que recibe las donaciones o aportes • Es necesario que los bienes se encuentren en su ámbito de disposición • Hablamos de un delito especial propio (se requiere una específica cualificación del sujeto)
<p>FUENTE: Morales Hernández, 2018, p. 259, 260</p> <p>ELABORACION: Elaboración propia</p>	

Sujeto activo

Puente Aba (2017) realiza interesantes apreciaciones al respecto, ya que nos encontramos en un delito de encuentro:

El castigo de la financiación ilegal de los partidos políticos contempla los dos participantes en tal comportamiento, esto es, quien recibe la donación y quien la entrega, en un esquema similar a los delitos de cohecho o también de corrupción en los negocios (corrupción pasiva y activa). No obstante, cuando estamos ante financiación irregular de las formaciones políticas, podemos encontrarnos con tres posibles sujetos implicados: la propia formación política, el donante, y con gran frecuencia, un sujeto

intermediario que puede ser quien reciba la donación para su posterior desvío a la agrupación política. (p. 94)

Respecto al sujeto activo en la financiación ilegal activa hay consenso en la doctrina penal que se trata de un delito de común, ya que, cualquier persona puede cometer la acción típica; en cambio, respecto a la financiación ilegal pasiva la postura mayoritaria nos señala que nos encontramos ante un delito especial.

Puente Aba (2017) es de la postura, respecto al sujeto activo en la financiación ilegal pasiva solo “podrá ser autor del delito cualquier persona dentro del partido político que tenga capacidad para aceptar la donación destinada a la formación política, y en general cualquiera que reciba la donación y la incorpore al patrimonio del partido”. (p. 101)

Tipicidad subjetiva

Para la doctrina penal extranjera, no queda duda que “se trata de un delito exclusivamente doloso – siendo posible el dolo eventual - no cabiendo la comisión imprudente” (Morales Hernández, 2018, p. 261). Es decir, que el sujeto que recepciona las donaciones o aportes sabe que esas donaciones son de fuente prohibida conforme a lo prescrito en la legislación electoral vigente.

Asimismo es importante resaltar que este delito no exige el conocimiento del origen delictivo de las donaciones o aportes de quien los recibe como un elemento del dolo. Dicho elemento es una de las principales peculiaridades

en el delito de lavado de activos pero no para el caso en concreto de este nuevo delito de financiación ilegal de partidos políticos.

Pena

La prognosis de pena por, lo general, va entre los dos y los cinco años de pena privativa de libertad; dicha prognosis es acorde con la naturaleza de ser un delito de mera actividad y común (en su modalidad activa).

En el caso español llama mucho la atención que el tipo base de este delito no cuente con una pena privativa de libertad y solo de multa. “Tal sanción ha sido objeto de críticas por su benignidad y, consecuentemente por su reducido efecto preventivo”. (Puente Aba, 2017, p. 103)

5.6 La experiencia española con su nuevo delito de FIPP

De inicio, es importante mencionar que en España no contaban con un delito de FIPP hasta el año 2015, durante ese periodo de vacío legal punitivo surgió la tesis de una atipicidad relativa de las conductas del FIPP, que tuvo su origen en la sentencia del caso Filesa.

Para Maroto (2015) dicha atipicidad relativa permanece aún, pese a la inclusión del delito de FIPP en el ordenamiento jurídico penal español, en merito a que, el legislador ha usado una técnica legislativa tan deficiente, por ello, su postura de la atipicidad relativa sigue vigente en España posterior al 2015.

5.6.1) El delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos español (Art. 304°bis)

Mediante la Ley Orgánica 1/2015, de marzo de 2015, que formo parte de un paquete de reformas, que tuvo su origen en el Plan de Regeneración democrática (Olaizola Nogales), que llevo a cabo el Gobierno Español ante los continuos casos de corrupción que involucraban a los partidos políticos. Se introdujo en el sistema penal español el nuevo delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, para lo cual se creó un nuevo título en el Código Penal Español (el Título XIII bis).

Varios profesores españoles expresan que la creación de este delito fue sorpresiva, si se tiene en cuenta que “ni el Anteproyecto de reforma penal de 2012, ni el Proyecto presentado a las Cámaras en 2013, contenían precepto alguno dedicado a la tipificación” (Haba García, 2016, p. 455) de este delito. “La introducción de estos nuevos delitos fue propuesta por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, ya en fase de enmiendas, en diciembre de 2014” (León, 2019, p.352).¹⁰

Estas circunstancias, de su creación legislativa, han servido de fundamento para que varios profesores españoles, por unanimidad, lleguen a la conclusión que esa sea la causa de una tan deficiente regulación penal de la financiación ilegal de partidos políticos. Pero,

¹⁰ Por su parte, León (2019) señala al respecto que: estas circunstancias “denota, de por sí, el grado de improvisación con el que el legislador abordó la regulación de dicha materia, pues, el texto definitivo quedaba aprobado tan solo tres meses después, (...) la inclusión de este nuevo delito responde más bien a un intento por neutralizar las repercusiones mediáticas y sociales de los múltiples casos de corrupción. Además, con este irregular trámite parlamentario, la inclusión de este nuevo delito se sustrajo a los preceptivos informes del Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y Consejo de estado” (p. 352-353)

más allá de las graves deficiencias que contiene su tipificación penal, también están de acuerdo, en que, su introducción al sistema penal español es positiva, ya que, era necesaria una figura específica que castigue esta clase moderna de corrupción que son una grave amenaza que deben afrontar los Estados democráticos, que tiene como principales actores involucrados a los partidos políticos¹¹.

A continuación, nos avocaremos a exponer las principales críticas que ha recibido el nuevo delito de financiamiento ilegal de partidos políticos español, con la finalidad de poder extraer importantes lecciones en este nuevo ámbito de regulación penal.

5.6.2) Su ubicación en el Código Penal Español

La ubicación del Título XIII bis, título creado exclusivamente para los delitos de financiamiento ilegal de partidos políticos, tiene la particularidad que se encuentra entre los delitos contra el patrimonio (Título XIII) y los delitos contra la hacienda pública y la seguridad social (Título XIV), lo cual, ha sido materia de desacuerdo por la doctrina española mayoritaria, que la ve mejor ubicada en el grupo de delitos contra la Constitución o en una ley especial.

Al respecto Puente Aba (2017) es de la postura que tendría que tener un título independiente definitivamente, es ese aspecto es una postura mayoritaria en la doctrina española; respecto a su ubicación

¹¹ Como señala Hava García (2016): “ Buena parte de la doctrina venía propugnando desde hace tiempo la creación de figuras delictivas destinadas a prevenir los casos de corrupción que se originan o materializan en el entorno de los partidos políticos”(p. 455)

dependerá si está regulado integralmente a todos los supuestos que engloba el financiamiento ilegal de partidos políticos.

Finalmente, Puente Aba (2017) señala que corrigiendo las deficiencias y vacíos que tiene la tipificación penal de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos, “el delito debería ser ubicado en el propio título que contiene los delitos contra la constitución o al menos mantenerlo en un título independiente” (p.70)¹²

5.6.3) El mal uso de la técnica legislativa de la ley penal en blanco

Esta es una de las principales críticas a la regulación penal del delito de financiación ilegal de partidos políticos en España, existe unanimidad en la doctrina penal española en considerar que se usó de forma incorrecta la técnica de la ley penal en blanco. Sobre todo, por hacer una remisión casi total del delito a la legislación extrapenal y no, por lo menos, regular los elementos básicos del injusto en el tipo penal.

Al respecto, Puente Aba (2017) nos expone sobre la técnica legislativa usada para crear este nuevo delito y sus principales críticas:

El caso del delito del artículo 304ºbis del Código Penal [Español] es interesante puesto que presenta la singularidad de que, configurándose este precepto como una norma penal en blanco, la remisión es efectuada a otra norma con el mismo

¹² Ello en merito a que “estaríamos ante una realidad que implica irregularidades en relación con el orden socio económico y con la Administración Pública, y que también abarca la verificación de falsedades documentales” (Puente Aba, 2017, p. 70)

rango que el Código Penal. Pudiendo considerarse salvaguardada de esa manera la vertiente formal del principio de legalidad penal, lo cierto es que podría discutirse si la norma del art. 304 bis contiene realmente el núcleo esencial de la prohibición penal y satisface los requisitos de certeza y concreción en la definición del comportamiento típico: el precepto penal no describe en absoluto la conducta típica sino que se remite íntegramente a la norma extrapenal, produciéndose de este modo un solapamiento total entre la infracción penal y la infracción administrativa. (p. 75-76)

En el mismo sentido, Haba García (2016) expresa lo siguiente:

Quizá lo peor de la nueva regulación radica en la deficiente técnica tipificadora empleada; la cual, por ejemplo, incluye en la configuración de los comportamientos penalmente prohibidos auténticas remisiones *in totum* a preceptos concretos de la LOFPP. (p. 456)

5.6.4) Vulneración del principio de fragmentariedad

La situación señalada anteriormente tiene como consecuencia, como lo señala Puente Aba (2017), la vulneración a este principio fundamental en todo sistema jurídico penal, más aun cuando se trata de la creación de nuevos delitos:

No resulta adecuadamente plasmado el principio de fragmentariedad, puesto que no se han seleccionado las modalidades de ataque al bien jurídico que le afectan de forma

más relevante, sino que se ha generado una indeseable duplicidad con las infracciones administrativas ya existentes, no solo por la dificultad de determinar la norma aplicable, sino destacadamente porque ello muestra una renuncia del legislador a valorar y escoger las formas de ataque más intolerables a este bien jurídico. (p. 69)

5.6.5) Solapamiento entre infracciones administrativas y penales

Esta es una de las principales críticas, que en general realiza la doctrina española a esta nueva figura del delito de FIPP, como consecuencia directa de las críticas anteriormente citadas, al usar tan deficientemente la técnica legislativa de la ley penal en blanco: sin expresar en el tipo penal el contenido mínimo de la conducta típica, remite en general toda la conducta típica a la norma extrapenal, no respetando de esa forma los requisitos mínimos que exige el principio de legalidad y el principio constitucional de ne bis in ídem.

5.6.6) Supuestos graves de la financiación ilegal de partidos políticos que quedaron fuera de la regulación penal

Otra crítica generalizada, en la doctrina penal española, es los vacíos que ha dejado esta nueva tipificación. “Al analizar la conducta típica se verá que quedan al margen de este nuevo delito comportamientos graves en el marco de la financiación ilegal de los partidos políticos” (Puente Aba, p. 69), lo cual sumaría un indicio más, para confirmar lo apurado e improvisado de su creación. Al respecto, señalaremos, las

principales omisiones, que ha sido materia de fuerte crítica y que genere dudas respecto a las intenciones del legislador.

5.6.6.1) En el caso de la financiación electoral

En relación a este tema, las críticas se desarrollan en base a que, si bien es cierto que la “LOREG contiene un conjunto de delitos electorales, pero no existe propiamente ninguna infracción penal que castigue específicamente estos comportamientos de financiación ilegal” (Puente Aba, 2017, p. 78) en el ámbito electoral. Es por ello, que la crítica gira entorno a que “no se castiga realmente ni la obtención ni la concesión de financiación ilegal, sino simplemente el falseamiento de la contabilidad electoral precisamente para encubrir aportaciones irregulares” (Puente Aba, 2017, p. 79)

Por lo tanto, lo que Puente Aba es de la postura que se incluya en el delito de financiación ilegal de partidos políticos, un tipo de falseamiento de la contabilidad electoral que se llevó a cabo para ocultar dicho financiamiento ilegal.

5.6.6.2) En el caso de la financiación privada

Como ya se ha señalado, el art. 304bis deja varios vacíos incluso dentro de esta clase de financiamiento, que es en la que se había enfocado principalmente para crear el nuevo delito. Entre los más resaltantes tenemos los siguientes supuestos, conforme lo señalado por Puente Aba (2017):

- Las operaciones asimiladas¹³.
- Condonaciones parciales o totales de las deudas de los partidos políticos, por parte de las entidades de crédito. [solo ha quedado como infracción de la LOFPP]
- Los supuestos de actividades de patrocinio o de préstamo gratuito de bienes por parte de entidades privadas.
- Los supuestos de descuentos importantes en las relaciones comerciales entre un partido y una empresa privada.
- Las donaciones de personas con contrato vigente con la administración pública. [solo ha quedado como infracción de la LOFPP]
- Las donaciones de inmuebles.
- Las donaciones a entidades vinculadas a los partidos.
- Las falsedades en la contabilidad de los partidos¹⁴ [para ocultar el FIPP] (p. 85-88)

5.6.7) Lecciones finales, desde una perspectiva general, de la experiencia española

Puente Aba¹⁵ (2017) desarrolla una crítica general y fundamental para todo ordenamiento jurídico que quiera regular de una forma óptima el delito de financiación ilegal de partidos políticos:

¹³ Es decir, que terceros asuman los gastos del partido político.

¹⁴ Para Puente Aba es necesario abarcar en el nuevo delito de una forma global el hecho complejo del FIPP, de lo contrario esto podría originar “indeseables lagunas de punición” (Puente Aba, 2017, p.98)

¹⁵ Puente Aba agrega, a lo ya citado, lo siguiente: “Una regulación que pretenda realmente asegurar la transparencia y evitar la financiación irregular, tanto en el ámbito penal como extrapenal, debería incluir a todo tipo de agrupaciones políticas y entidades vinculadas con los partidos políticos”. (Puente Aba, 2017p. 98)

[Los miembros de un partido político desempeñaran cargos públicos]Esta situación plantea un interesante panorama, puesto que genera una amplia gama de opciones a la hora de identificar los flujos de circulación de la financiación ilegal. Por ello, no puede descuidarse, ni la sanción de todas las partes implicadas en este proceso, ni la incriminación de todas aquellas modalidades de conducta que supongan una afectación al bien jurídico protegido. Por consiguiente, una regulación penal adecuada y completa de la financiación ilegal de los partidos políticos abarcaría la sanción de comportamientos irregulares tanto en la financiación de origen privado como en la de origen público. (p. 84-85)

5.7 Análisis Económico del Derecho y el Delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos

En este apartado, realizaremos un breve análisis de como las herramientas y enfoques del análisis económico del derecho penal nos ayudaran a entender porque es necesario un delito de FIPP, y a partir de ello – con esta perspectiva transversal – como pueda colaborar a que el derecho penal pueda cumplir con sus fines en un estado constitucional de derecho.

5.7.1) Introducción

Para explicar lo útil que puede ser, usar las herramientas de la economía para analizar cuestiones del derecho penal, es importante empezar mencionado un caso introductorio de David Friedman, citado

(citado en Mery Nieto, 2012), ya que nos muestra una perspectiva diferente de análisis, para analizar la cuestión criminal, en el caso en mención se analiza la sanción más idónea y adecuada para sancionar el robo con arma de fuego, “un economista señala que si la pena para el robo armado y aquella para el robo armado con asesinato son las mismas, la sanción adicional para el asesinato no existe”(p. 263)

En otras palabras, se genera un efecto perverso, ya que, el delincuente va a preferir asesinar a cualquier testigo que presencie el delito de robo, buscando eliminar cualquier posibilidad de que puedan ubicarlo, porque no siente que tiene que asumir un costo extra por dicho accionar; por lo tanto, es muy importante analizar a profundidad las consecuencias que puede tener un excesivo positivismo, pudiendo generar resultados totalmente contrarios a los fines disuasorios que se buscaban inicialmente.

El enfoque económico permite explicar, desde una perspectiva diferente, la conducta del delincuente. Para su análisis se apoya en dos premisas básicas, conforme nos lo señala Mery Nieto (2012):

- Los recursos son escasos y las necesidades de los seres humanos ilimitadas
- Se tomara como modelo de comportamiento humano el maximizador racional este modelo de conducta humana asume que los seres humanos persiguen sus propios intereses, las más de las veces egoístamente y, en la

consecución de este objetivo, se comportan racionalmente.(p. 264)¹⁶

Señaladas las dos premisas básicas, debemos agregar que la decisión de delinquir dependerá de dos variables: “las preferencias o deseos del sujeto y el conjunto de oportunidades o restricciones que enfrenta” (Mery Nieto, 2012, p. 265). Lo cual, será materia de detenido análisis, por parte del sujeto a la hora de querer cometer un acto delictivo.

Dicho análisis, dependerá de tres cuestiones: el análisis de los costos y beneficios que pueden ser considerados, la que de ellos haga el individuo, y las restricciones que puedan afectar su decisión”. (Mery Nieto, 2012, p. 265-266).

Por lo tanto, como hemos podido apreciar, los incentivos y restricciones (o costos) que se generen en el sistema jurídico, van a ser decisivos, claves, para que se cumplan o no los objetivos propuestos.

5.7.2) La teoría del Public choice

El Instituto de Economía de Mercado Libre (1993) desarrolla en síntesis el aporte de la escuela del Public Choice:

[La escuela de la elección pública (Public choice), liderada por James Buchanan], llamo la atención sobre el comportamiento

¹⁶ Respecto a la segunda premisa, Mery Nieto, hace la siguiente aclaración: eso “no significa que el enfoque económico asuma que todas la personas actúen siempre intentando maximizar racionalmente su propio bienestar, sino que el modelo predice razonablemente la forma en que se comporta un individuo promedio. (p. 264)

de agentes no empresariales de la sociedad, como burócratas, políticos y lobbystas. Ellos – sostiene Buchanan – se comportan de la misma manera que el resto de agentes económicos, maximizando beneficios y minimizando riesgos y costos. Los beneficios, por otra parte, no siempre son pecuniarios, pues hay gente capaz de hacer cosas para satisfacer su ego, tener más autoridad, poder o influencia. En el caso de los servidores públicos con injerencia en el gasto público, Buchanan advierte que se pueden obtener esta serie de ventajas (sin hablar de soborno o corrupción), difundiendo el costo que exigen las requeridas erogaciones públicas. (p. 23)

Esta teoría económica que nos ayuda a entender cómo funciona el mercado de la política, logro desmontar la creencia, muy arraigada en el siglo pasado, de que el funcionario público solo ve por el interés público, sino que también vela por sus propios intereses como todo ser humano, permitiendo llevar a cabo un análisis realista del verdadero juego en el ámbito de la administración pública.

5.7.3) El legalismo mágico e incentivos perversos

Alrededor de la figura de los partidos políticos existe mucha protección en merito a ser instituciones claves en un Estado democrático, más aún con su constitucionalización, lo que llevo en algunos casos a la sobreprotección, olvidando de confrontar siempre lo que prescribía la ley con la realidad en el interior de cada partido y su interrelación en el sistema de partidos; las leyes siempre deben

ir actualizándose conforme los sectores de la sociedad van mutando o cambiando en merito a diferentes instituciones que surgen y que alteran la dinámica social imperante ; en el caso de los partidos políticos su funcionamiento ha variado bastante desde aquel modelo del clásico partido de masas, lamentablemente en algunos eso no ha ido acorde con su regulación.

Baucells y Marcett (2018) realizan una crítica importante al accionar de los partidos políticos, en consonancia con el enfoque que utiliza el análisis económico del derecho penal, resaltando más su utilidad, para encontrar soluciones creativas ante tan complicado diagnóstico político: “El ambiguo estatus de los partidos políticos, situado entre lo público y lo privado, ha sido estratégicamente utilizado como se ha querido tanto para maximizar ventajas como para minimizar controles”. (Baucells y Marcett, 2018, p.109)

Cuando la legislación que regula el funcionamiento democrático de los partidos políticos y la transparencia en la obtención de sus recursos económicos, deja vacíos, lagunas, o permite su fácil incumplimiento está creando un incentivo perverso en estos actores del sistema democrático, sumándole a ello la utilización de su naturaleza sui generis en algunos casos, indebidamente para evadir controles o fiscalizaciones, hace que se busque, más que nunca regularlos con un diagnóstico adecuado, merito del análisis empírico de su accionar en cada realidad nacional, y no solamente basándose en lo que dice u ordena la ley o la constitución.

5.8 Fundamentos del Delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos en el Perú

En este apartado vamos a analizar cuáles son los fundamentos que el delito de financiación ilegal de partidos políticos debe tener en el Perú en específico, luego de haberlo analizado a nivel general en los apartados anteriores.

5.8.1) Fundamento Dogmático

5.8.1.1) Eliminar lagunas punitivas

En el sistema penal peruano se sanciona las conductas corruptas en el ámbito público mediante el delito de cohecho por antonomasia, tratándose de un acto de corrupción clásico, y en general, en sus demás formas, mediante los delitos contra la Administración Pública; por otro lado, tenemos que conductas como introducir en el mercado legal bienes (comúnmente dinero) de origen delictivo (ilícito) son sancionadas mediante el delito de lavado de activos. En medio de los ámbitos de aplicación de ambos delitos existe un vacío punitivo, ya que se realizan conductas que vulneran la legislación electoral, en específico, la LOP, teniendo a los partidos políticos como principales actores y, asimismo como grandes responsables que persistan estos vacíos en la legislación penal respecto al financiamiento de los partidos. Estas conductas urgen de una regulación integral ya que pueden ser el inicio de potenciales conductas

delictivas que se llevaran a cabo dentro de la Administración Pública.

Grafico N° 1



Elaboración: propia

5.8.1.2) Refuerzo de la eficacia preventiva

Llenar ese vacío punitivo, que es el financiamiento ilegal de organizaciones políticas penalmente, va a permitir reforzar la eficacia preventiva del sistema de sanciones por el incumplimiento de ciertos supuestos específicos en la legislación de la materia (la LOP)

5.8.2) Fundamento económico-social

5.8.2.1) Eliminar incentivos perversos que son producidos por una legislación muy deficiente

Como lo hemos expuesto en los subcapítulos anteriores, la legislación que regula a las organizaciones políticas, en especial a los partidos, sufre de muchas deficiencias la última reforma del año 2017, que tenía como finalidad prevenir actos de corrupción y clientelismo en la política, deja muchas dudas que pueda llegar a cumplir dicha finalidad, ya que adolece de

varias puntos cuestionables que no le permitirían llevar acabo esa gran reforma, que tiene varios años esperando, que es una verdadera reforma integral de la regulación de las organizaciones políticas (en periodo electoral y no electoral en la caso específico de los partidos políticos), y ello va de la mano, con implementar un sistema de sanciones integral, gradual que permita generar los incentivos necesarios para buscar generar un cambio de conducta en los actores que participan en el mercado de la política peruana.

Los incentivos perversos a los que nos referimos son: sanciones ineficaces, un sistema de verificación control externo sumamente débil, una regulación del financiamiento permisiva al incumplimiento, y que en algunos casos buscan excluir de responsabilidad a las organizaciones políticas, prueba de un inexistente control interno en las organizaciones partidarias.

5.8.2.2) Buscar generar incentivos a los partidos políticos dentro del mercado de la política, para que perciban que es más conveniente competir respetando las reglas que prescribe la legislación electoral

Sabemos que la creación de este nuevo delito no puede hacer magia, y que por su simple implementación los partidos políticos vayan a cambiar su forma de organización e

interacción con los diferentes organismos electorales, como ya lo hemos expuesto este tiene que ser un trabajo en conjunto, en donde este nuevo delito, simplemente es una pieza más del rompecabezas que se necesita para buscar generar esos nuevos incentivos a los partidos.

Este nuevo delito debe ser acompañado con una reforma integral del sistema electoral y del sistema político, para que se pueda implementar correctamente, y genere los nuevos incentivos que se buscan, ya que como sabemos este es un fenómeno complejo, transversal en toda sociedad democrática, que nos afecta a todos los ciudadanos, por lo tanto para afrontar un fenómeno de este tipo necesitamos una acción conjunta, que muestre reformas integrales.

Por el momento, en el corto plazo, se completa, con este nuevo delito, el marco normativo sancionador respecto a la financiación de los partidos políticos, ya que estos vacíos punitivos generan impunidad, lo cual genera los efectos perversos en los actores políticos, con los cuales los partidos han venido funcionando hasta el momento.

Ya teniendo el marco normativo mínimamente necesario, toca trabajar conjuntamente en reformas integrales para buscar una correcta implementación en el sistema electoral y político de este nuevo delito.

5.8.3) Fundamentos facticos

Cuando hablamos de esta clase de fundamentos nos referimos a los casos relevantes de financiación ilegal de partidos políticos que se han presentado en el Perú. De los varios partidos políticos involucrados actualmente en investigaciones penales por irregularidades en los aportes a sus campañas electorales, abordaremos brevemente dos casos sumamente relevantes en la materia, el caso del Partido Fuerza Popular y el caso del Partido Nacionalista Peruano, que sin duda marcaran un precedente judicial nunca antes analizado en esta materia, ya que, por primera vez en la historia del Perú, no solo se investiga penalmente a los líderes o militantes de un partido político, sino también se incluye al partido como tal en dicha investigación.

5.8.3.1) Partido Fuerza Popular (PFP)

Caso Cocteles

Este caso tiene su origen en los cocteles millonarios que organizaba el partido Fuerza Popular (FP), por eso lleva su nombre, para recaudar grandes sumas de dinero para sus campañas electorales. “Habría disfrazado dinero de origen ilícito en forma de donaciones recaudadas en cinco celebraciones de cócteles durante las campañas electorales de 2011 y 2016. La suma asciende a S/ 4’383,591 y el partido no habría consignado los nombres de los aportantes en su declaración financiera”. (RPP, 11 de octubre de 2018)

En este caso las investigaciones fiscales inician “en agosto de 2016, la Fiscalía de Lavado de Activos abrió investigación preliminar contra Keiko Fujimori por presuntamente haber recibido aportes de la constructora brasileña Odebrecht para sus dos campañas presidenciales”. (RPP, 11 de octubre de 2018) Justamente la investigación se abre respecto a las actividades proselitistas que el partido realizó con la finalidad de recaudar fondos para su costosa participación en las contiendas electorales, el problema surge cuando, cuando los montos no cuadran, además de registrar irregularidades en la identidad de sus aportantes

En junio de 2017, el portal IDL Reporteros reveló que “en una agenda del empresario Marcelo Odebrecht se encontró la frase “Aumentar Keiko para 500 e eu fazer visita”. (RPP, 11 de octubre de 2018) Esto permitió a la Fiscalía tener un indicio directo, del cual le permita obtener más pistas de los hechos que se le imputan a la lideresa del partido Fuerza Popular

En septiembre de 2017, ocurre un hecho sumamente relevante, “el fiscal José Domingo Pérez asumió la investigación Este siguió la línea de las pesquisas contra Fuerza Popular, su lideresa y el secretario general del partido, Jaime Yoshiyama. Adecuó la investigación a la Ley de Crimen Organizado y amplió

a 36 meses el plazo para la investigación”. (RPP, 11 de octubre de 2018)

El 31 de octubre de 2018, el juez Concepción Carhuacho dictó 36 meses de prisión preventiva contra la lideresa del partido FP, Keiko Fujimori, luego de haber cumplido, anteriormente 8 días de detención preliminar. (El comercio, 1 de noviembre de 2018)

Caso Universidad Alas Peruanas y Joaquín Ramírez

Este caso está muy vinculado, como el anterior, a las finanzas del partido Fuerza Popular (FP). Tienen su origen en las investigaciones de la Fiscalía de Lavado de activos, luego de haber investigado al ex secretario general del Partido Fuerza Popular, Joaquín Ramírez, desde el 2017, por presuntamente haber utilizado sus empresas para lavar dinero: mediante millonarias y sospechosas transacciones comerciales, prestamos simulados, servicios fantasmas, compra de bienes subvaluados y venta de propiedades infladas (Cuarto Poder, 11 de agosto de 2019).

El caso tiene su correlato político, ya que dentro la misma investigación se encuentra incluido a Keiko Fujimori y al Partido Fuerza Popular. La Fiscalía en su teoría del caso, después de los años de investigación tiene los siguientes indicios bien trabajados, según reportaje del Programa Periodístico Cuarto Poder:

- Luego de la campaña electoral del 2011 (en ese tiempo el partido se llamaba Fuerza 2011), Keiko Fujimori habría obtenido un remanente, presuntamente ilícito, de 15 millones de dólares americanos; los cuales fueron entregados a Joaquín Ramírez, con la finalidad de que fueran invertidos en sus empresas, y de esa forma darle apariencia de legalidad.
- Con ese dinero Joaquín Ramírez habría utilizado dos de sus empresas para comprar dos inmuebles ubicados en Miraflores y Santiago de Surco.
- El inmueble de Surco fue el bunker político del partido Fuerza Popular en la última campaña electoral de 2016, desde ahí se organizó toda la campaña. Además hay un hecho muy sospechoso, luego de que Joaquín Ramírez lo comprara en agosto de 2012, solo 5 meses después en enero de 2013 y sin que medie beneficio alguno Joaquín Ramírez le cedió el uso al partido político de Keiko Fujimori (Fuerza Popular).
- Lo mismo ocurrió con el otro inmueble ubicado en Miraflores, también fue cedido al partido político Fuerza Popular (Cuarto Poder, 11 de agosto de 2019).

5.8.3.2) Partido Nacionalista Peruano (PNP)

Este caso, tiene su origen en los indicios de desbalance patrimonial que presentaban las finanzas personales de Nadine Heredia y que involucraba a su entorno personal, para que luego aparezcan las hipótesis de presuntos aportes ilegales que los líderes del PNP, Ollanta Humala y Nadine Heredia habrían recibido por parte de la empresa Brasileña Odebrecht, para sus campañas electorales de los años 2006 y 2011.

La investigación de la Fiscalía de la Lavado de Activos contra Ollanta Humala Tasso y Nadine Heredia Alarcón empieza a tomar cuerpo, en agosto de 2015, cuando “la procuraduría para casos de lavado de activos entregó a la fiscalía unas agendas y libretas con anotaciones de millonarias cifras realizadas por Nadine Heredia. La suma de las anotaciones alcanzaba los US\$3'600.000” (El Comercio, 7 de mayo de 2019). Posteriormente, un informe pericial grafotécnico ratificó que las anotaciones de las agendas correspondían a la Sra. Heredia.

Otro hecho importante del caso se produjo en diciembre de 2016, cuando la empresa Odebrecht y sus ex ejecutivos firmaron un convenio de acuerdo de colaboración en el que reconocían haber entregado no solo sobornos a funcionarios, sino también aportes a las campañas de diversos candidatos en las elecciones del 2011. (El Comercio, 7 de mayo de 2019)

Jorge Barata, ex director ejecutivo de Odebrecht en el Perú, confesó ante el fiscal Hamilton Castro que su empresa había entregado US\$3 millones al Partido Nacionalista para la campaña de Ollanta Humala del 2011. La afirmación posteriormente fue ratificada por Marcelo Odebrecht. (El Comercio, 7 de mayo de 2019)

Otro dato importante, es resaltar las modalidades que se habrían usado en este caso para la entrega de los aportes ilegales, tenemos el llamado <pitufos>, que se basa en hacer depósitos de dinero en varios tramos y montos que no puedan ser detectados por los fiscalizadores bancarios. Otras formas han sido los cobros por informes o actividades profesionales que nunca se habrían llegado a realizar. (El Comercio, 7 de mayo de 2019).

En 13 julio de 2017 el Juez Concepción Carhuano, dictó 18 meses de prisión preventiva para Humala y Heredia, medida que fue revocada el 26 de abril de 2018, en virtud a una sentencia del Tribunal Constitucional.

Con fecha 7 de mayo de 2019, el Fiscal German Juárez Atoche presentó acusación contra Ollanta Humala Tasso y Nadine Heredia Alarcón, líderes del PNP, por el presunto delito de lavado de activos en criminalidad organizada; solicitando 26 años y 6 meses de cárcel para Heredia Alarcón y 20 años de cárcel para Humala Tasso. Asimismo se incluye a “un grupo de personas que habría intervenido en el ocultamiento de más de US\$3 millones

entregados por Odebrecht, así como de otros ingresos de dinero que provendrían de aportes del gobierno venezolano”. (El Comercio, 7 de mayo de 2019)

Un último dato relevante, en la presente investigación que ya cuenta con acusación fiscal, es que, según la tesis fiscal, es que no todo el dinero habría ingresado a las cuentas del Partido Nacionalista Peruano sino, que una parte habría ido a parar en el patrimonio de los Humala-Heredia. (El Comercio, 7 de mayo de 2019)

5.8.4) ¿Cómo logramos una implementación optima?

5.8.4.1) Una adecuada Técnica Legislativa

Como hemos podido apreciar en capítulos anteriores, que el legislador use una correcta técnica legislativa, es uno de los pilares para lograr una correcta implementación del nuevo delito de financiación ilegal de partidos políticos en el sistema jurídico penal, de lo contrario va a surgir problemas en especial con las garantías penales como es el caso del principio de legalidad y de fragmentariedad.

Usar la técnica legislativa de la ley penal en blanco que cumpla con los requisitos mínimos, para que se acople de la mejor forma en la realidad de las organizaciones políticas y con los delitos ya existentes vinculados con este fenómeno de la financiación ilegal de partidos políticos.

En ese sentido Puente Aba (2017) nos da una importante recomendación, la cual es que “este nuevo instrumento de intervención penal solo puede funcionar adecuadamente si constituye una pieza en un sistema completo y coherente de regulación y control de la financiación de los partidos políticos”. (p. 141)

Asimismo agrega lo siguiente, Puente Aba (2017), con carácter previo a la configuración de un conjunto de infracciones administrativas y penales, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Publicidad y transparencia de las fuentes y cuentas
- Revisión de las vías y límites de financiamiento
- Buscar un adecuado balance entre los fondos públicos y privados
- Una limitación coherente tanto de los ingresos como de los gastos de los partidos políticos (p. 141).

5.8.4.2) Reforma integral del sistema electoral peruano (La gran reforma electoral)

Lamentablemente siempre las reformas parciales realizadas a la Ley de Organizaciones políticas, no han permitido articular una verdadera reforma integral electoral, y en especial de la regulación de los partidos políticos y las demás organizaciones electorales.

Aún persisten ciertos vacíos y deficiencias graves respecto a la financiación privada de las organizaciones políticas y, en especial, en el régimen de sanciones.

5.8.4.3) Voluntad política de querer llevar a cabo las reformas necesarias

Por último, la voluntad política es lo que siempre ha faltado, para llevar a cabo una reforma integral de la regulación de los partidos políticos y las demás organizaciones electorales, que permita una adecuada y armónica regulación.

Lamentablemente en este punto, surge una suerte de conflicto de intereses entre los actores políticos, ya que ellos mismo tiene que regularse, por lo que genera que este punto sea siempre debido, pero nunca se llegan a poner todos de acuerdo, en otras palabras, se podría decir que no hay interés para realizar las grandes reformas electorales para mejorar el sistema de financiamiento de los partidos políticos.

CAPÍTULO VI: EL NUEVO DELITO DE FINANCIAMIENTO PROHIBIDO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS (LEY N° 30997)

6.1) Introducción: La necesidad de un tipo autónomo del delito e Financiación Ilegal de Partidos Políticos

6.1.1) Posturas al respecto

Santana Vega (2018) nos apunta que no ha sido pacífica la introducción de un tipo penal de financian ilegal de partidos políticos en los sistemas penales, se esgrimen los siguientes argumentos, tanto a favor como en contra:

[Los inconvenientes que presentaría de acuerdo a los que están en contra de una tipificación autónoma]:

- Evitar la inflación penal en un ámbito especialmente delicado para un Estado democrático.
- Genera consecuencias perniciosas, en relación a que reduciría la responsabilidad política y la autorregulación dentro de las propias organizaciones políticas; en su lugar se debe “fortalecer los mecanismos de control administrativo político antes de acudir a la vía penal. (p. 127).

[Argumentos a favor de la necesidad de su tipificación autónoma]:

- Las evidentes conexiones existentes entre la financiación de los partidos y los supuestos graves de corrupción.

- Lo insatisfactorio de recurrir a figuras próximas, ya que no terminaban de captar todo el significado antijurídico de las conductas en cuestión, de tal manera que su introducción vendría a significar una necesaria simplificación dogmática y procesal.
- Este delito funcionara como un 'mecanismo de cierre' del sistema de control administrativo y político del funcionamiento de los partidos políticos, cuya actuación, característica de estructuras complejas (con jerarquías, especialización, rutinas, etc.) dificulta las posibilidades de control interno y externo.
- Este delito supone un instrumento de prevención de ulteriores desviaciones o abusos en el ejercicio de la función pública, operando como un mecanismo preventivo ante la insuficiencia de los sistemas pre-penales de control.
- Dejar el ámbito sancionador de la actuación irregular de los partidos políticos a la Administración, sobre todo en los casos más graves, no es operativo, ya que los cargos de dirección de la misma están ocupados por políticos, por lo que habría riesgo de falta de neutralidad y equidad en la apertura de procedimientos sancionadores y establecimiento de sanciones. (p. 128)

De los diferentes argumentos, tanto a favor y en contra, expuestos por Santana Vega (2018) se aprecia nítidamente que los argumentos a favor de un tipo penal autónomo del delito de financiamiento ilegal de

partidos políticos son más sólidos que los que se oponen al respecto, asimismo que refuerza el sistema de financiamiento de partidos políticos.

6.1.2) Fundamentos de la autonomía

Núñez (2018) resalta los argumentos por los cuales este delito debe contar con su autonomía:

- a) La existencia de un bien jurídico autónomo digno de protección (el desarrollo normal de las funciones atribuidas constitucionalmente a los partidos políticos);
- b) La complejidad de los procedimientos penales para el castigo de estas conductas al no estar suficientemente claros los tipos criminales a aplicar;
- c) La existencia de lagunas en su punibilidad;
- d) La falta de efecto disuasorio de las sanciones administrativas. (p. 3)

Complementando las posturas y argumentos señalados por diferentes autores, nosotros queremos agregar los siguientes:

- **La insuficiencia de las sanciones administrativas para afrontar integralmente este fenómeno complejo de la financiación ilegal de partidos políticos**

Se refuerza la eficacia preventiva, con la inclusión de sanciones penales en el sistema electoral

Permite sancionar a ambas partes involucradas en los hechos ilegales, esto era complicado de poder llevar a cabo en la legislación administrativa, ya que solo se puede sancionar a los partidos y no al que dona o aporta ilegalmente

El proceso penal resultaría más garantista que el procedimiento administrativo sancionador.

- **Las particularidades especiales que hacen complejo el fenómeno político-social de la financiación ilegal de partidos políticos, que no permiten que pueda subsumirse correctamente en algún tipo penal ya existente**

Su inclusión como tipo autónomo va a permitir cumplir de una manera óptima con las exigencias del principio de legalidad respecto a la exigencia de ley cierta, mejorando la taxatividad penal.

De esa forma los fiscales, titulares de la acción penal pública, ya no van a tener que tratar de acomodar los hechos de aportes o donaciones ilegales a los partidos políticos.

6.2) Análisis de la Ley que crea el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Política en el Perú

Con fecha 27 de agosto de 2019, fue publicada en el diario oficial “El Peruano” la Ley N° 30997. La cual modifica el Código Penal e incorpora el nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Creando los artículos 359-A, 359-B y 359-C.

6.2.1) Breve Análisis Dogmático

a) Ubicación en el Código Penal

Se encuentra ubicación en el Título XVII – de los delitos contra la voluntad popular, capítulo II – Delitos contra la participación democrática, del Código Penal.

Si bien los delitos electorales guarda relación con las conductas delictivas del financiamiento ilegal de partidos políticos, no sería la idónea, ya que podría traer confusiones de interpretación en su desarrollo dogmático, sobre todo si tenemos en cuenta que el bien jurídico protegido en los delitos electorales, vendría a ser “el normal desarrollo de tales procesos” (Santana Vega, 2018, p. 147), se podría asociar que el delito de financiación ilegal de partidos políticos solo se circunscribe al financiamiento electoral, dejando un gran vacío en el financiamiento ordinario (en periodos no electorales) de las organizaciones políticas.

Asimismo es de agregar que el nacimiento de este grupo de delitos surge como respuesta a los golpes de Estado y el uso de la violencia para tergiversar la voluntad popular canalizada en las elecciones a favor de intereses particulares. En este caso nos

encontramos en un escenario diferente, no se usa la violencia o la amenaza sino la influencia perversa del dinero para tergiversar el libre juego democrático en las campañas electorales.

Por eso, consideramos que un lugar más idóneo, en relación con el bien jurídico protegido, conforme ya lo hemos analizado, en capítulos anteriores, guarda relación con el correcto funcionamiento de los partidos políticos que les permita cumplir las funciones que la Constitución les prescribe, pero sin dejar de lado que también se está protegiendo indirectamente el normal funcionamiento de la Administración Pública.

b) Objeto material del delito

El objeto material lo constituyen los aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otra clase de beneficio proveniente de fuente prohibida de financiamiento prohibido.

c) Sujeto activo

Conforme la redacción del artículo 359-A del Código Penal, nos encontraríamos ante un delito común tanto para la financiación activa y pasiva.

Respecto a la financiación activa no hay inconveniente, ya que es un consenso en la doctrina penal que nos encontramos ante un delito común. Los problemas interpretativos, a nuestro parecer, se presentan respecto al sujeto activo en la financiación pasiva, ya que, lo trata como un delito común, cuando no lo es, ya que para recibir o recepcionar los aportes de financiamiento

legalmente prohibido, tienes que ser miembro de la organización política o alianza electoral, no lo puede recepcionar cualquier persona, por lo tanto no es común.

Que la persona que recepcione los aportes, donaciones, contribución o cualquier beneficio lo use en beneficio de la organización política o alianza electoral, no soluciona el problema interpretativo respecto al sujeto activo en la financiación pasiva.

d) Conducta típica (tipo objetivo y subjetivo)

En este punto, se tiene que reconocer que el nuevo tipo penal, da un gran margen de amplitud para imputar como sujeto activo al incluir los verbos rectores 'solicitar', 'aceptar', 'entregar' y 'recibir', asimismo es de resaltar que la redacción incluye que pueden ser realizadas de manera directa e indirecta las acciones típicas.

Otro elemento que llama la atención, es que el objeto material del delito, tiene que producir o generar un beneficio en la organización política o alianza electoral. Por lo que, se podría decir que el legislador le ha dado prioridad al uso que se le va a dar al aporte en lugar de exigir una cualidad especial en el sujeto activo en el financiamiento pasivo.

El elemento que ha generado más polémica de este nuevo delito, lo encontramos en la tipicidad subjetiva: al exigir que el sujeto debe conocer el origen de los aportes, donaciones,

contribución o cualquier beneficio que está recibiendo en beneficio de la organización política, lo cual, puede generar una gran confusión con el delito de lavado de activos.

Este elemento del dolo que se ha incluido en la redacción de este nuevo delito y como estamos hablando de financiamiento prohibido, en varios casos puede tener un origen delictivo, va a generar más similitudes con el delito de lavado de activos. Asimismo desnaturaliza al delito de financiamiento prohibido volviendo un delito más complejo respecto a su subsunción, alejándolo de lo que se considera un delito de mera actividad.

Agravantes

Tiene 3 modalidades agravadas: dos de carácter cualitativo y una de carácter cuantitativo

1. Si es cometido por el candidato, tesorero, responsable de campaña o administrador de hecho o de derecho de los recursos de una organización política.
2. El valor del aporte supere las 50 UITs.
3. El agente integrante de una organización criminal): Que consiste, en que el agente que comete el delito lo hace como integrante de una organización criminal

e) Pena

Tabla N° 5

	Pena
Tipo base	De 2 a 5 años de PPL De 60 a 180 días multa Inhabilitación (Art. 36 inc. 1,2,3,4 del CP)
Primera agravante	De 4 a 6 años de PPL De 100 a 300 días multa Inhabilitación (Art. 36 inc. 1,2,3,4 del CP)
Segunda agravante	De 5 a 8 años de PPL De 120 a 350 días multa Inhabilitación (Art. 36 inc. 1,2,3,4 del CP)
Tercera agravante	De 5 a 8 años de PPL De 120 a 350 días multa Inhabilitación (Art. 36 inc. 1,2,3,4 del CP)
Fuente: Ley N° 30997	
Elaboración: Elaboración propia	

Somos de la opinión que, al igual que los delitos contra la administración pública, deben tener un plazo de prescripción más amplio del normal, es decir que el plazo se duplique; justamente por las dificultades que se pueden presentar para investigar esta clase de conductas delictivas, ya que, de esa manera se pueda llevar a cabo una adecuada investigación penal, evitando la impunidad.

6.3) Análisis Crítico del nuevo Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas

6.3.1) Posturas en la doctrina penal peruana

Caro Coria (2019) expuso su postura al respecto, en diferentes videos y entrevistas que se encuentran en el Fanpage de Facebook del Estudio de abogados Caro & Asociados, en base a ello hemos extraído en síntesis las principales ideas al respecto:

- El gran problema que presenta este nuevo delito, es que tiene algunos elementos que permiten mezclar o confundirlo con el delito de lavado de activos, redacción que, si bien no es igual, pero, que genera grandes confusiones. Asimismo, esto genera que se habrá todo un debate sobre la retroactividad penal benigna, si esta excepción al principio de irretroactividad de las normas penales puede ser usado por la defensa de los imputados en los procesos abiertos por lavado de activos por aportes ilegales a los partidos políticos.
- Existen dos elementos en este nuevo delito que generan todo este debate: a) se enfocan en el financiamiento ilícito de fuente prohibida, además de contener una norma específica que define cuales son esos aportes ilícitos; y, b) la exigencia que el autor del delito tiene que saber que la fuente de donde provienen los aportes eran ilícitas, o debía presumir dicho origen.

- En términos constitucionales, genera la sensación que se está regulando el mismo hecho a través de dos normas
- Esta es una que no reúne las condiciones esenciales para cumplir con lo que ordena el artículo 35° de la Constitución; ya que, solo se ha limitado a sancionar penalmente las fuentes prohibidas de la Ley de Organizaciones Políticas.
- Esta nueva ley trae más complicaciones para los casos abiertos por lavado de activos por aportes ilegales a los partidos políticos, genera 'ruido' en los respectivos proceso, además que perjudica la postura fiscal; ya que, le otorga argumentos a la defensa de los procesados, para reiterar su argumento que estos hechos no eran delito cuando se llevaron a cabo, sino solo constituían infracciones administrativas en el momento de los hechos, en caso el juez vuelva a rechazar ese primer argumento, entonces solicitaran que se les aplique la pena más benigna entre los dos delitos (lavado de activos y el nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas).
- Recomienda que se debió sancionar penalmente el hecho de recibir financiamiento y no declararlo (más allá de que sea de fuente ilícita o no)
- Otro vacío de la nueva ley es, como queda el partido político involucrado en los hechos materia del delito, recomienda lo siguiente:

- Debió haberse incluido a los partidos políticos como sujetos pasibles de sanción penal, al igual que en los casos de corrupción
- Los partidos deben tener la obligación de reportar las operaciones sospechosas ante la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), por lo tanto, deben ser incluidos en la lista de sujetos obligados a prevenir el lavado de activos, contar con un oficial de cumplimiento. Ya que, de lo contrario, los partidos se van a preocupar por no cometer delitos, pero sin reportar las operaciones sospechosas.
- Esto último tiene su fundamento, en que los partidos políticos como receptores de donaciones y fuentes de manejo de importantes sumas de dinero durante las campañas electorales, son entidades que deben tener un oficial de cumplimiento y un programa de prevención de lavado de activos, por lo tanto, surge un deber de reportar operaciones sospechosas. (Carlos Caro, 2019)

Azabache Caracciolo (2018) expreso su postura al respecto, mediante entrevistas en su Blog personal, de los cuales hemos hechos un resumen de sus opiniones al respecto:

- Lo que pretendería esta nueva ley es poner la “vara” tan alta para los fiscales, respecto a la carga probatoria, con la intención que no se puede llegar a reunir todos los elementos

probatorios que exige el tipo y de esa forma no se sancione a ningún político por recibir dinero de fuente prohibida.

- El espíritu de la norma no es la sanción sino, por el contrario, la obstrucción a las investigaciones en curso contra los partidos políticos y sus miembros.
- Reitera los problemas que el ex juez supremo Cesar Hinostroza, quería introducir en la aplicación del delito de lavado de activos, utilizando el delito previo para elevar excesivamente la carga de la prueba, y que de esa forma fuera muy complicado sancionar a alguien por el delito de lavado de activos; cuestión que fue solucionada en el Pleno Casatorio 1-2017 de octubre de 2017. (Cesar Azabache, 2018)

6.3.2) Principales Críticas al nuevo delito de Financiamiento Prohibido De Organizaciones Políticas

a) Una redacción que afecta la autonomía del nuevo delito (lavado de activos y Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos)

La redacción realizada por el legislador del nuevo delito se presta a confusiones, especialmente en relación a la tipicidad subjetiva, como ya se ha señalado en apartado anterior, ya que extrae un elemento típico característico de otro delito, que en este caso vendría a ser el delito de lavado de activos. Generando una confusión generalizada entre ambos delitos en el sistema penal peruano.

Cuadro comparativo entre el delito de lavado de activos y el delito de financiación ilegal de Partidos Políticos en la Dogmática Jurídico penal extranjera

Tabla N° 6

Delito Categorías Dogmáticas	Lavado de activos	Financiación Ilegal de Partidos Políticos
Bien jurídico protegido	El correcto funcionamiento del mercado y la circulación de capitales (Muñoz Conde, 2015, p. 480)	El correcto funcionamiento del sistema democrático de partidos, conforme a lo constitucionalmente establecido, lo cual indirectamente también va a proteger el correcto funcionamiento de la Administración Pública (Haba García, 2016, p. 456)
Naturaleza del delito	Es un delito complejo	Es un delito de mera actividad

Objeto material	Dinero, bienes, efectos o ganancias (Pérez López, p. 192)	Las donaciones o aportes ilegales
Sujetos activo	Es un delito común	En su modalidad activa es un delito común En su modalidad pasiva es un delito especial
Tipicidad objetiva	Cada parte del proceso de lavado de activos se ha criminalizado Se sanciona penalmente cada parte del proceso que constituye el lavado de activos, es decir quienes intervienen en los actos de conversión o transferencia, actos de ocultamiento y tenencia, actos de traslado, ingresar o sacar del país dinero o instrumentos	La recepción o entrega de las donaciones o aportes ilegales

	<p>financieros negociables emitidos al portador de origen ilícito.</p>	
<p>Tipicidad subjetiva</p>	<p>Además de que la conducta sea realizada dolosamente, se exige un elemento adicional, el cual es que el sujeto activo tenga conocimiento del origen ilícito del objeto material del delito</p>	<p>Solo se exige que la conducta se haya llevado a cabo dolosamente</p>
<p>Consumación</p>	<p>No se consuma en un instante, ya que se trata de un proceso complejo.</p> <p>Ante esta dificultad, y por razones político criminales el legislador ha optado por criminalizar cada etapa que involucra llevar acabo lavado de activos</p>	<p>Se consuma con la mera entrega o recepción de las donaciones o aportes ilegales</p>
<p>Delito previo</p>	<p>Lo que caracteriza este delito es la previa realización de hecho ilícito (de un delito).</p>	<p>No forma parte del tipo, el haber cometido delito previo o tener que</p>

	<p>“lo que determina la existencia del lavado de activos es la previa realización de una actividad delictiva que genere bienes idóneos sobre los que recaen las conductas típicas” (Del Carpio Delgado, 2018, p. 335)</p>	<p>saber de la ilicitud de los aportes, ya que nos encontramos en un delito de mera actividad que sanciona las infracciones más graves a la regulación del financiamiento ilegal de partidos políticos.</p>
<p>Fuente: Derecho Penal Parte Especial (2015), Análisis comparativo del delito de lavado de activos en las legislaciones penales peruana española (2018), El Delito de Financiación Ilegal de los Partidos Políticos (2017), Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos (2016).</p> <p>Elaboración: Elaboración Propia</p>		

b) Desnaturaliza el delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos (como delito de mera actividad)

Este es un delito eminentemente de mera actividad, su misma prognosis de pena así lo indica, de 2 a 5 años de pena privativa de libertad, el legislador al introducir elementos de otros delitos, en este caso del lavado de activos, lo desnaturaliza, ya que complejiza la figura típica. En otras palabras, pareciera que el legislador, busca elevar la exigencia de la tipicidad del delito, para que al final nadie pueda ser sancionado.

c) Vulnera el principio de legalidad – taxatividad (principio de legalidad: como está regulado en el sistema penal peruano)

El principio de taxatividad en la doctrina penal

Primero desarrollaremos brevemente el principio de taxatividad en el ámbito práctico, de nuestro sistema jurídico.

Esta garantía contiene dos exigencias dirigidas al legislador, como lo señala Caro John (2013):

- Le prohíbe crear tipos penales extremadamente abiertos en los cuales la conducta criminal, al menos en su esencia, no puede ser determinada con la norma penal
- Le impone el deber de procurar que el lenguaje utilizado en la norma pueda ser comprendido por un ciudadano medio.

(p. 120)

Hurtado Pozo (2004) identifica 4 supuestos que afectarían el mandato de taxatividad: entre ellos podemos encontrar el mal uso de la técnica legislativa, que es lo que ocurriría en este caso.

El mandato de taxatividad también se ha visto expresado y desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC), para lo cual, citaremos las dos sentencias los apartados pertinentes:

El sub principio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen

sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.(Exp. N° 2192-2004-AA /TC-Tumbes, Fundamento Jurídico N° 5)

Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso. (...). El grado de indeterminación será inadmisibile, sin embargo, cuando ya no permita al ciudadano conocer qué comportamientos están prohibidos y cuáles están permitidos [Expediente N.º 0010-2002-AI/TC].

(Exp. N° 0012-2006-PI/TC, Fundamento jurídico N° 25)

Por lo tanto, después de haber realizado el contenido del mandato de taxatividad, el cual exige que el legislador lleve a cabo una redacción lo más precisa posible, que permita que cualquier ciudadano pueda advertir cuales son las conductas que se están prohibiendo.

En el presente caso, y en concordancia con todo lo anterior, es claro que la redacción de este nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, no tienen a la precisión ni claridad, con la que

un tipo penal debe contar, conforme mandato expreso de la Constitución; por el contrario, genera gran polémica entre los mismos penalistas respecto a la autonomía de esta figura delictiva. Por lo tanto, se está viendo vulnera este subprincipio penal.

d) Solapamiento entre sanciones administrativas y la sanción penal

Los incisos 1 y 3 del artículo 359-C, contienen supuestos similares, por no decir iguales, a algunos de los supuestos de financiamiento de fuente prohibida.

Tabla N° 7

	Código Penal	Ley de Organizaciones Políticas	
Inciso 1, del artículo 359-C	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.	Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.	Inciso a, del artículo 31
Inciso 3, del artículo 359-C	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,	Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración	Inciso e, del artículo 31

	<p>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.</p>	<p>pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.</p>	
<p>Fuente: Código Penal y Ley de Organizaciones Políticas</p> <p>Elaboración: Elaboración Propia</p>			

Como podemos apreciar, son prácticamente iguales, lo cual genera una clara violación al principio de fragmentariedad del derecho penal y al principio constitucional Ne bis in ídem.

En el primer caso, la presente tipificación penal no cumple con la exigencia del principio de fragmentariedad penal, que obliga a seleccionar las conductas más graves, de todas las que pueden afectar al bien jurídico, para ser sancionadas penalmente.

En el segundo caso, la inclusión de este nuevo delito, genera que una misma conducta sea sancionada tanto en la vía penal como en la vía

administrativa, sin ninguna diferenciación entre ambas, lo que generara problemas a la hora de sancionar a las organizaciones políticas, lo cual es un gran retroceso, en vistas de implementar un sistema de sanciones integral y gradual. Es muy preocupante que el legislador no haya tenido en cuenta que, no se puede sancionar a una persona dos veces por los mismos hechos, conforme a la garantía constitucional del Ne bis in ídem.

e) Al no usar la técnica legislativa de la ley penal en blanco queda muy aislado el nuevo delito del sistema de financiación de las organizaciones políticas, lo que genera nuevos problemas

Para abordar esta crítica es necesario que primero abordemos que es una ley penal en blanco, cuál es su origen, cuál es su utilidad en el sistema penal y como debe ser usada.

Los orígenes de la ley penal en blanco los encontramos en Alemania, era usada “para explicar los casos en que la ley del Imperio (Código Penal del Reich) dejaba la determinación del supuesto de hecho en manos de los Estados (Lander) o los municipios”. (Mir, 2003, p. 36) Por lo cual, en un inicio la ley penal en blanco se concebía como una “autorización o delegación por parte de un órgano legislativo superior respecto de órganos de inferior jerarquía.” (Mir, 2003, p. 37)

Como señala Mir (2003) es Mezger quien amplía el concepto de Ley penal en blanco, de la cual deriva su concepción actual como técnica legislativa que señala el supuesto de hecho de una norma penal, en una norma extrapenal.

El Tribunal Constitucional Español (citado en Zugaldia, 2010) ha señalado requisitos que se deben cumplir para utilizar correctamente la ley penal en blanco:

La utilización de las leyes penales en blanco es conciliable con las garantías del principio de legalidad siempre y cuando: a) el reenvío sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido; b) la ley, además debe señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición; c) sea satisfecha la exigencia de certeza, en el sentido que exista concreción bastante para que la conducta calificada como delictiva quede suficientemente precisada con el complemento de la norma a la que la ley penal se remite. (p. 115)

En el presente caso, constituye un grave error, que el legislador haya tomado la decisión de dejar de lado, la técnica de la ley penal en blanco para esta clase de delitos, ya que, como lo hemos señalado en apartados anteriores, para combatir eficazmente este complejo fenómeno político social, que surgen en las democracias, es necesario el trabajo conjunto del derecho administrativo y el derecho penal.

El uso de la técnica legislativa de la ley penal en blanco, para esta clase de delitos, permite mantener una mejor sintonía entre la regulación penal y la administrativa, si la técnica es usada correctamente.

Por el contrario, el legislador ha optado por regular este nuevo delito aisladamente, sin concordancia con lo regulado en la legislación extrapenal,

lo cual genera nuevos conflictos entre el derecho penal y el derecho administrativo por su falta de sintonía en la hora de luchar contra el financiamiento ilegal de partidos políticos, todo lo contrario a lo que se buscaba con la creación de este nuevo delito.

f) Su redacción inadecuada e imprecisa podría traer consecuencias negativas en los procesos iniciados contra los partidos políticos por recepción de aportes ilegales (el debate sobre la conveniencia de usar la retroactividad penal benigna)

Esta redacción inadecuada del nuevo delito, ha traído como consecuencia que se pueda confundir o estar muy ligado a otros delitos, en especial, con el delito de lavado de activos, que ha llevado a cuestionarse si de verdad se trata de un tipo autónomo o en el fondo se trataría de un tipo atenuado o un delito vinculado a otros delitos. Con su entrada en vigencia ha entrado a debate si se debe, este nuevo delito, a los casos ya abiertos mediante el uso de la figura de la retroactividad penal benigna.

La retroactividad penal benigna es una excepción al principio de irretroactividad de las leyes penales¹⁷ (principio de legalidad – ley previa)

Bacigalupo (2004) nos explica, cual es la finalidad de esta excepción: “Se trata de una excepción con un fundamento político-social, dado que carece de sentido dictar o mantener la ejecución de penas por hechos que ya no se

¹⁷ La ley aplicable al delito desde el punto de vista temporal es la vigente en el momento de su comisión. Se trata de una regla que se deriva del principio de legalidad que prohíbe la aplicación retroactiva de la ley [ley previa] (Bacigalupo, 2004, p. 177), y está expresamente prescrita en nuestro Código Penal.

consideran delitos o cuando la gravedad de aquellas aparece como desproporcionada” (Bacigalupo, 2004,p. 179).

García Caveró (2008) nos brinda apuntes importantes para determinar cómo se debe aplicar esta figura de la retroactividad penal benigna:

La determinación de la ley penal más favorable requiere diferenciar primeramente si se trata de una variación del hecho delictivo o de una variación de la consecuencia jurídica.

En caso que el hecho delictivo sea idéntico y solo cambie la penalidad, se aplicara como ley más favorable la que tenga menor penalidad cualitativa o cuantitativa.

Si la variación tiene lugar en el ámbito del hecho delictivo habrá que determinar si se mantiene la identidad del injusto respecto del tipo básico, pero no respecto de las agravantes, tendrá que determinarse cual de ambos tipos tiene una penalidad menor y aplicarse como ley más favorable (...). Finalmente, cabe la posibilidad de que la ley posterior reduzca el ámbito de punibilidad, abarcando la ley penal anterior de forma general los elementos especificados en la nueva disposición. En estos casos existe una identidad que fundamenta la continuidad del injusto, en la medida en que la ley anterior contiene los elementos del delito, al igual que la ley penal posterior, aunque de una manera más general” (p. 168).

Por lo tanto, en base a todo lo antes citado y anotado, en el caso en concreto, es de tener en cuenta que se trata de investigaciones abiertas por presuntos aportes ilegales que recibieron los partidos políticos para sus campañas

electorales, ante el vacío punitivo existente al momento de los hechos imputados por aportes ilegales, la fiscalía apertura investigación por el delito de lavado de activos; por lo cual, somos de la opinión que, para que se pueda aplicar la retroactividad penal benigna en dichos casos, se tendría que aceptar indirectamente que el nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas es una variación del delito de lavado de activos, en otras palabras, un delito de lavado de activos atenuado, lo cual sería totalmente contrario a lo que señala el artículo 35° de la Constitución. Lo cual vendría a ser totalmente inconstitucional; ya que, la Constitución prescribió la creación de un delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, como un delito autónomo, y no, como una figura atenuada de otro delito ya existente.

Aunado a ello, este nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, merece la siguiente reflexión adicional, conforme a las lecciones que nos dejó la experiencia española al respecto:

- Si en la experiencia extranjera, como es el caso de España, el problema común era que, los políticos buscaban recurrir al estrecho margen de acción propios del derecho penal de un Estado social y democrático de derecho (principios de fragmentariedad y subsidiariedad), para evitar de esa forma que se implementen verdaderas reformas de la legislación no penal vinculadas a la financiación de los partidos políticos, buscando impunidad para sus formas ilegales de recabar fondos partidarios.

- En el Perú se ha producido algo similar, pero a la medida del sistema político peruano, que se ha visto involucrado en un grave escándalo que ha generado la empresa Odebrecht realizando aportes ilegales a los principales partidos políticos, que participaban en las campañas electorales, con la finalidad de asegurar un gobierno que se alinie a sus intereses en desmedro de los intereses de la nación.
- La fiscalía, ante el vacío punitivo que existía cuando se realizaron los aportes ilegales, ha utilizado el delito de lavado de activos para tipificar dichas conductas irregulares llevadas a cabo por los partidos políticos.
- En respuesta a ello, los legisladores ante la obligación constitucional de crear un delito de financiación ilegal de Partidos Políticos en el Perú – ya que se aprobó mediante referéndum que dichas sanciones penales se constitucionalicen - han visto una buena oportunidad tipificar un delito con exigencias de delitos más complejos. Obstruyendo de esa forma futuras investigaciones y de pasada las actuales también, en contra de los partidos políticos.
- Por tanto, lamentablemente esta nueva regulación penal del financiamiento de las organizaciones políticas, se convierte en una versión más del mal uso que, le da el legislador, a los efectos simbólicos del derecho penal, notándose de manera clara una ausencia de compromiso de la clase política peruana por combatir de manera seria el financiamiento ilegal de partidos políticos.

- Cumpliéndose lo señalado por D.H. Lowenstein, citado por Maroto (2015): “las investigaciones y persecuciones penales le parecen tanto al gobierno como al público un método más factible de combatir la corrupción en la financiación de campañas que la reforma del sistema” (p. 173). Lo cual parece una constante, no sola en el Perú, sino a nivel mundial.

6.4) Propuestas de Modificación del Delito de Financiamiento

Prohibido de Organizaciones Políticas

En primer lugar, somos de la opinión que se debe cambiar la palabra ‘prohibido’ por la de ‘ilegal’ en el nomen iuris del delito.

En merito a que el término ‘ilegal’ es más amplio que el del ‘prohibido’, si nos quedamos con el segundo término restringiríamos el delito solamente a los supuestos que la ley de organizaciones políticas llamarían financiamiento de fuente prohibida, quedando corto su alcance para tratar este fenómeno democrático complejo de la financiación ilegal de partidos políticos.

En segundo lugar, somos de la opinión que se deben crear dos tipos penales claramente diferenciados para el caso del financiamiento ilegal de partidos políticos

- Uno que sancione tanto al que entrega como al que recibe, que incluya tanto los aportes de fuente prohibida como los aportes anónimos.

- Otro que sancione a los que incumplen los topes establecidos en la legislación extrapenal, pero que para su ejecución se recurra al ocultamiento de dichos aportes o se haya blindado información falsa al ente fiscalizador o que no haya presentado ninguna información al respecto de dicho aporte.

En tercer lugar, una redacción más clara que no permite que la figura delictiva se confunda con otras ya existentes, y de esa forma que claramente plasmada su autonomía frente a otros delitos

Se retira de la tipicidad subjetiva del tipo el elemento que exigía al agente pasivo conocer el origen ilícito de las fuentes de financiamiento prohibido, lo cual generaba una grave confusión con el delito de la lavad de activos. Dando cumplimiento al principio de legalidad, en su dimensión como ley cierta: mandato de determinación o taxatividad.

En cuarto lugar, respeto al principio de legalidad penal, uso correcto de la ley penal en blanco

Uso adecuado y constitucional, respecto al principio de legalidad: por un lado, al realizar un correcto uso de la ley penal en blanco, ya que, en la tipificación contamos con los elementos mínimos del delito de financiación ilegal de partidos políticos; y por el otro; mejorando la redacción, buscando que sea lo más clara posible, que tenga certeza, respetando el mandato de taxatividad.

En quinto lugar, respeto al principio de fragmentariedad del derecho penal

Lo que se busca, es que, solamente las infracciones más graves del sistema de financiamiento de los partidos políticos, sean sancionadas penalmente, para buscar erradicar ese solapamiento entre sanciones administrativas y penales, que trae graves problemas al sistema jurídico en general generando ineficiencia en general, por el contrario, las sanciones administrativas y penales deben funcionar en conjunto teniendo un único fin combatir este complejo fenómeno social del financiación ilegal de partidos políticos.

En sexto lugar se trata de ser lo más amplio posible en la posible imputación del sujeto activo, pero sin generar problemas interpretativos respecto a los sujetos participantes

Se busca que el tipo penal trate de abordar a la mayor cantidad de sujetos involucrados en estas complejas actividades delictivas, buscando brindar más facilidades al fiscal a la hora de llevar su investigación, teniendo en cuenta las grandes limitaciones con las que cuenta actualmente, ya que el sistema de control y verificación de las cuentas de los partidos políticos es muy reducida e incompleta. Por lo tanto, nos enfrentamos a un fenómeno relativamente nuevo en el Perú que tiene que verse reforzado en el tipo penal que busca incluir a los sujetos involucrados en perspectiva global.

CONCLUSIONES

1. Después de analizar la regulación de los partidos políticos en las constituciones del Perú se ha podido concluir que la actual Constitución de 1993 nace en un contexto adverso a los partidos políticos, en tiempos de la anti política, lo que trae como consecuencia una constitución que no apoya la formación de un sistema de partidos.
2. A nivel legal, la regulación de la financiación de los partidos políticos, pese a sus reformas mantienen muchas deficiencias y se han generado nuevas contradicciones, que no permiten que se cumpla lo prescrito en la Constitución de 1993(artículo 35°).
3. En la formación del sistema político peruano, luego de la independencia de España, no existió una clase política dirigente que organice los rumbos de la naciente república peruana, generando un vacío de poder que fue aprovechado por los caudillos militares, que buscaban cuotas de poder para sus fines personales.
4. El bien jurídico en el delito de financiación ilegal de partidos políticos más aceptado por el dogmático jurídico penal es el correcto funcionamiento democrático de los partidos políticos; bien jurídico penal que tiene un origen constitucional, producto de la constitucionalización de los partidos políticos.
5. Respecto a la imputación objetiva del delito de financiación ilegal de partidos políticos, se trata de un delito con dos modalidades una activa (entregar) y otra pasiva (recibir), siendo dependientes una de la otra para la configuración del delito.

6. Respecto a la imputación subjetiva hemos concluido que por la naturaleza misma del delito solo se exige que la conducta se haya realizado dolosamente, sin tener como exigencia que el sujeto activo deba conocer el origen de las donaciones o aportes recepcionados o recibidos.
7. Eliminar lagunas punitivas y reforzar la eficacia preventiva de la regulación de la financiación de las organizaciones políticas se han convertido en los principales fundamentos de tipificación autónoma del delito de financiación ilegal de partidos políticos.
8. Eliminar los incentivos perversos de un muy deficiente régimen de sanciones, originado por el legalismo mágico en la legislación de los partidos políticos, son el principal fundamento económico del delito de financiación ilegal de partidos políticos.
9. Los diversos casos ocurridos en el Perú, entre los principales tenemos los casos del partido Fuerza Popular y el Partido Nacionalista Peruano, constituyen el fundamento social del delito de financiación ilegal de partidos políticos.
10. El delito de financiación ilegal de partidos políticos tiene que funcionar como una cláusula de cierre del sistema que regula el financiamiento de los partidos políticos.
11. Una correcta introducción del delito de financiación ilegal de partidos políticos en el sistema jurídico, es seleccionar las infracciones más graves a la regulación del financiamiento de los partidos políticos, para que, de esa forma

evitar futuras contradicciones entre el derecho penal y el derecho administrativo.

12. Para conseguir sanciones eficientes que permitan a la regulación cumplir su finalidad constitucional es necesario la implementación de un sistema verdaderamente gradual de sanciones por el incumplimiento de lo prescrito en la legislación que regula el financiamiento de los partidos políticos.

En concordancia con ello, la inclusión de sanciones penales, contra los miembros de los partidos políticos, va permitir conformar un verdadero sistema gradual de sanciones.

13. Para una correcta implementación del delito de financiación ilegal de partidos políticos: necesitamos una gran reforma de la Ley de Organizaciones Políticas, ya que pese a varias reformas con las que ha contado, se ha visto el problema en partes y no en su conjunto; por lo tanto, necesitamos una gran reforma integral del sistema electoral.

14. Del análisis del nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, incurre en graves deficiencias, al contravenir el principio de legalidad penal (mandato de taxatividad) y el principio de fragmentariedad.

15. Es necesario una reforma a la actual tipificación del nuevo delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, sobre todo en la imputación subjetiva en claro respeto a los principios de legalidad penal de fragmentariedad.

RECOMENDACIONES

1. Respecto al nomen iuris

Consideramos que es recomendable, cambiar el nombre del delito, por el de “financiación ilegal de organizaciones políticas”, ya que, no solamente debemos centrarnos en el financiamiento de fuente prohibida, que es el principal supuesto, pero no debe ser el único en la regulación penal del financiamiento ilegal de organizaciones políticas.

2. Respecto a la ubicación

Consideramos que es recomendable, crear un título especial en el Código Penal que acoja a este delito de financiación ilegal de partidos políticos, que se encuentre ubicado entre los delitos contra la voluntad popular y los delitos contra la administración Pública; lugar que guardaría concordancia con el bien jurídico penal protegido.

3. Respecto a la tipificación

Proponemos una nueva tipificación del delito de financiación ilegal de partidos políticos, que no se centre solamente en el financiamiento de fuente prohibida, sino que abarque además otros supuestos que, la actual regulación ha omitido, sin tener en cuenta que son de igual gravedad que el financiamiento de fuente prohibida prohibido.

PROPUESTA DE LEGE FERENDA

Título XVII Bis

Artículo N° - Delito de Financiación ilegal de organizaciones políticas

“El que de manera directa o indirecta recibe o entrega, solicita, acepta u ofrece:

- Aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio, en favor de una organización política, que sean de fuente anónima
- Aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio, en favor de una organización política, que sean de fuente prohibida, conforme al artículo 31° de la Ley de Organizaciones Políticas.

En beneficio de un partido político o alianza electoral.

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años e inhabilitación conforme al artículo 36, inc. 1, 2, 3 y 4 del Código Penal.

El que de manera directa o indirecta recibe o entrega, solicita, acepta, ofrece sobrepasando los topes, prescritos en la ley de LOP, usando para ello cualquier modalidad de ocultamiento u obstrucción, con la finalidad de darle de apariencia de legalidad, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años e inhabilitación conforme al artículo 36, 1, 2, 3 y 4 del Código Penal”

FUENTES DE LA INFORMACIÓN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) AA.VV. (2010) *Cuestiones de Derecho Penal, Procesal Penal y Política criminal*. Lima: ARA Editores
- 2) Alban, J. (2018) *Una reforma para fortalecer el sistema de partidos políticos en el Perú* (Tesis de Pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP, Lima-Perú.
- 3) Bacigalupo, E. (2004) *Derecho penal Parte General*. Lima: ARA Editores
- 4) Baucells, J. y Marcett, J. (2018) *Sistemas de control interno en los partidos en España*, M. y Botella, J. (Directores) *Responsabilidad jurídica y política de los partidos en España*. Valencia: Tirant lo blanch
- 5) Bernaldes, E. (1999) *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Editora Rao.
- 6) Blancas, C. (2016) *Derecho Electoral Peruano*. Lima: Palestra
- 7) Buchanan, J. (1993) *¿Podemos controlar la democracia?* En Cuadernos de divulgación: Clásicos contemporáneos del Instituto de Economía de Libre Mercado.
- 8) Caro, J. (2013) *El principio de legalidad penal* en Libro Homenaje al profesor José Hurtado Pozo. El penalista de dos mundos. Lima: IDEMSA
- 9) Cooter, Robert; Aciarri, Hugo (Directores) (2012) *Introducción al análisis económico del derecho*. Chile: Civitas/ Thomson Reuters
- 10) Cotler, J. (1992) *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.

- 11) Del Carpio J. (2018) *Análisis comparativo del delito de lavado de activos en las legislaciones penales peruana española* en Anuario de Derecho penal N° 4. Lima: Ideas.
- 12) Dopico (2015) *Aproximación a las necesidades de reforma legal en relación con la respuesta pena a la corrupción política* en Estudios sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y sobre la corrupción en el ámbito público – Universidad de Deusto – Bilbao
- 13) Duverger, M. (1970) *Instituciones políticas y derecho constitucional*.
Barcelona: Ariel
- 14) Ferreira Rubio (2016) *El crimen organizado y el financiamiento de la política* en Tuesta, F. (Editor) Partidos políticos y elecciones: Representación política en América Latina. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas/ PNUD/Jurado Nacional de Elecciones.
- 15) García – Pablos de Molina, A. (2009) *Derecho Penal Parte General*. Lima: Jurista Editores/INPECCP
- 16) García, P. (2008) *Lecciones de derecho penal Parte general*. Lima: Grijley.
- 17) García, V. (2008) *Los derechos fundamentales en el Perú*. Lima: Jurista Editores
- 18) García, V. (1998) *Análisis Sistemático de la Constitución Peruana de 1993- Tomo I*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Lima.

- 19) Gracia, L. (2007) *Modernización del derecho penal derecho penal del enemigo*. Lima: IDEMSA
- 20) Gracia, L. (2010) *El derecho penal ante la globalización económica en Cuestiones de Derecho Penal, Procesal Penal y Política criminal*. Lima: ARA Editores.
- 21) Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (2011) *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México D.F: UNAM/Instituto Internacional para al democracia y la asistencia electoral/OEA
- 22) Hava, E. (2016). *Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos en Terradillos Basoco* (Coord.) Derecho Penal: Parte Especial: Vol. 3 Parte 1. Madrid: Iustel
- 23) Hirsh (2000) *Derecho penal Obras completas – Tomo II*. Buenos Aires: Rubinal-Culzoni.
- 24) Hurtado Pozo (2005) *Manual de derecho penal Parte General*. Lima: Grijley.
- 25) Jauregui, J. (2017). *Ingeniería constitucional y debilidad de los partidos políticos peruanos en el periodo 2001-2016*. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú -PUCP, Lima, Perú.
- 26) Krugman, P.; Wells, R. y Graddy, K. (2015) *Fundamentos de Economía*. Barcelona: Reverte.
- 27) Leon, J. (2019) *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Valencia: Tirant lo blanch
- 28) Loewenstein (1976) *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel

- 29) Malem, J. (2002) *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa
- 30) Maroto, M. (2015). *La Financiación Ilegal de Partidos Políticos*. Madrid: Marcial Pons.
- 31) Maroto, Manuel; Anderica, Victoria; Baleato, Suso; Ongil, Miguel (2013) *Qué hacemos para contar con medios de control democrático de la financiación frente a la corrupción de los partidos*. Madrid: Akal
- 32) Mc Evoy, C (1994) *Un proyecto Nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- 33) Mc Evoy, C. (2017) *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- 34) Mir Puig (2003) *Introducción a las bases del derecho penal*. Buenos Aires: BdeF – Julio Cesar Faria Editor.
- 35) Morales, M (2018) *Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos en* Marín, E. (Directora) Esquinas, P. (Coordinadora) *Lecciones de Derecho Penal Parte Especial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 36) Muñoz Conde (2015) *Derecho Penal Parte Especial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 37) Muñoz, F. (2001). *Introducción al Derecho Penal*. Buenos Aires: BdeF – Julio Cesar Faira Editor.
- 38) Nieto, A (2010). *Financiación Ilegal de Partidos Políticos: Una propuesta de tipificación* en Reyna Alfaro, L. (Coord.). *Derecho Penal y Modernidad*. Lima: Ara Editores.

- 39) Núñez, E. (2018) *Un concreto caso de corrupción: El delito de financiación ilegal de partidos políticos* en Anuario de Derecho Penal Económico y de la Empresa N° 4
- 40) Panebianco, A. (1982) *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- 41) Pérez Lopez (2018) *Aspectos sustantivos del delito de lavado de activos* en AA.VV. El delito de lavado de activos. Lima: Gaceta Jurídica.
- 42) Pérez, (2017) *El Delito de Financiación Ilegal de los Partidos Políticos* en el Código Penal Español: Regulación y Propuestas De Lege Ferenda
- 43) Perú. (2018). *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú: Sistematización de la experiencia desde la ONPE*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- 44) Puente, L. (2017) *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 45) Ramos, M. (2010) *Limites al poder punitivo del Estado (II) Principio de legalidad* en Zugaldia, J. (Dir.) (2010) Fundamentos de derecho penal Parte General. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 46) Rubio, M. (1999) *Estudio de la Constitución de 1993 – Tomo V*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- 47) Santana, D. (2017) *El delito de financiación ilegal de partidos políticos* en Joan Queralt, J. y Santana, D. (directores) *Corrupción pública y privada en el estado de derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- 48) Sartori, G. (1972) *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- 49) Sartori, G. (1992) *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- 50) Silva Sánchez (2006) *La expansión del derecho penal*. Buenos Aires: BdeF – Julio Cesar Faria Editor.
- 51) Tanaka, M. (2004) *Situación y Perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano* en Miriam Kornblith [et al.] *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance /Asociación Civil Transparencia.
- 52) Tuesta, F. (2006) *Regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú* en Zovatto, D. (coordinador) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F: UNAM
- 53) Ugaz, J. (2013) *¿Es el derecho penal efectivo para controlar la corrupción?* En Libro Homenaje al profesor José Hurtado Pozo. *El penalista de dos mundos*. Lima: IDEMSA
- 54) Villavicencio, F. (2006) *Derecho Penal. Parte General*. Lima. Grijley.
- 55) Zovatto (2003) *Dinero y política en América Latina: Una visión comparada*. Lima: Asociación Civil Transparencia/International IDEA
- 56) Zovatto, D. y Casas, K. (2014) *La regulación del financiamiento político. Análisis comparado. Situación actual y desafíos* en Memoria del I Congreso Peruano de Estudios Electorales. Lima: Jurado Nacional de Elecciones – Escuela Electoral y de gobernabilidad.

57) Zugaldia, J. (Dir.) (2010) *Fundamentos de derecho penal Parte General*.

Valencia: Tirant lo Blanch.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

- 1) Javato Martin, A. (2017) *El delito de financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304 bis y 304ter CP)*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-26.pdf>
- 2) Hakansson Nieto (2019) *El financiamiento público y privado de las organizaciones políticas*. Gaceta Constitucional, Tomo 134-febrero 2019- págs. 31-36.
- 3) Diez Ripollés (2002) *El derecho penal simbólico y los efectos de la pena*. Boletín Mexicano de derecho comparado, Nueva serie, año XXXV, número 103, enero-abril.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3703/4543>
- 4) Chaname/Vega/Mendoza (2017) *El Financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable*. Elecciones 16(7), 2017: ONPE.
- 5) Tuesta, F. (2006) *Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos*. Derecho PUC / Pontificia Universidad Católica del Perú -- No. 59.
- 6) Freidenberg, F. (2005) *Abriendo la caja negra. Reformas partidistas y dilemas democráticos en América Latina*.
https://works.bepress.com/flavia_freidenberg/4/

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- 1) Caro Coria, D. (15 de marzo de 2016) *¿Financiación ilegal de partidos?* El dinero en las campañas electorales. El comercio. Consultado el 20 de julio de 2018. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/financiacion-ilegal-partidos-dino-carlos-caro-coria-170516>
- 2) Caro Coria, D. (28 de diciembre de 2017) *Cómo frenar la financiación ilegal de partidos.* El Comercio. Consultado el 20 de julio de 2018. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/frenar-financiacion-ilegal-partidos-dino-carlos-caro-coria-noticia-484749>
- 3) Caro Coria, D. (19 de marzo de 2018) *Lavado electoral.* El Comercio. Consultado el 20 de julio de 2018. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/lavado-electoral-dino-carlos-caro-coria-noticia-505410>
- 4) RPP (4 de octubre de 2017) *¿Cómo detener el dinero ilegal que ingresa a los partidos políticos?* Consultado el 20 de julio de 2018. Recuperado de <http://rpp.pe/politica/elecciones/como-detener-el-dinero-ilegal-que-ingresa-a-los-partidos-politicos-noticia-1080547>
- 5) RPP (27 de setiembre de 2017) *¿Las sanciones electorales son efectivas en el Perú?* Consultado el 20 de julio de 2018. Recuperado de <http://rpp.pe/politica/gobierno/las-sanciones-electorales-son-efectivas-en-el-peru-noticia-1079307>

- 6) RPP (11 de octubre de 2018) *¿Por qué la Fiscalía investiga los cócteles de Fuerza Popular?* Consultado el 12 de octubre de 2019. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/judiciales/por-que-la-fiscalia-investiga-los-cocteles-de-fuerza-popular-noticia-1095086>
- 7) El Comercio (1 de noviembre de 2018) *Keiko Fujimori: cinco claves para entender investigación en su contra* Consultado el 12 de octubre de 2019. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/keiko-fujimori-cinco-claves-entender-investigacion-noticia-570402-noticia/>
- 8) El Comercio (7 de mayo de 2019) *Fiscal pide 26 años y 6 meses de cárcel para Heredia y 20 años para Humala* Consultado el 12 de octubre de 2019. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/fiscalia-presento-acusacion-ollanta-humala-nadine-heredia-noticia-632772>
- 9) El Comercio (24 de abril de 2019) *Odebrecht: Jorge Barata confirmó aportes a campañas electorales en el Perú* Consultado el 12 de octubre de 2019. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/odebrecht-jorge-barata-confirma-aportes-campanas-electorales-peru-noticia-629325>
- 10) El Comercio (28 de mayo de 2018) *Sanciones sin efecto: la gran deuda electoral* Consultado el 12 de octubre de 2019. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/sanciones-efecto-gran-deuda-electoral-informe-noticia-523125>

WEB

- 1) Casas-Zamora, K.; Zovatto, D. (2015) *El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América*

Latina. Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings.

<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto-Spanish.pdf>

- 2) Carlos Caro (28 de agosto de 2019) sobre el nuevo delito de financiación ilegal de organizaciones políticas. Recuperado de <https://www.facebook.com/CaroAsociados/videos/2599333306766929>
- 3) Carlos Caro (20 de junio de 2019) Lavado de activos, corrupción y financiamiento ilegal de partidos políticos. Recuperado de <https://www.facebook.com/justiciatv/videos/480860865983892>
- 4) “En Prensa” de Cesar Azabache Caracciolo (7 y 9 de diciembre de 2018) Financiamiento de Partidos Políticos, entrevista a Canal N y al Programa periodístico Cuarto Poder. Recuperado de <https://cesarazabache.blogspot.com/2019/09/lavado-de-activos-y-financiamiento.html?fbclid=IwAR1XT31hJBFV0oH5-HwHH2wTsLOcU5DBFHf8PcEaZ5MyF1r0PEOCaWkT-8>

AUDIOVISUALES

- América Televisión (2019) “*El Expediente Joaquín Ramírez*”. Programa periodístico Cuarto Poder, del 11 de agosto de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=AtkERSt5cRg>

LEGISLACIÓN

Legislación nacional

- Constitución Política del Perú

- Ley N° 28094 – Ley de Organizaciones Políticas
- Ley N° 30689 – Ley que modifica el Título VI de la Ley N° 28094
- Ley N° 30905 – Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas.
- Ley N° 30997 – Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas.

Legislación Extranjera

- Código Penal Español (2015) – Arts. 304 bis y 304 ter

JURISPRUDENCIA

- Tribunal Constitucional (2004).Exp. N° 2192-2004-AA /TC-Tumbes
- Tribunal Constitucional (2006). Exp. N° 0012-2006-PI/TC