

El financiamiento público directo en el interregno parlamentario

CARLO ALVARADO ALDAVE

<carlo.alvarado.abogado@gmail.com>

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Perú

ORCID: 0000-0002-5209-0250

[Resumen] El financiamiento público directo es una subvención multianual proveniente de fondos públicos dirigido a las organizaciones políticas con una finalidad pública: garantizar el funcionamiento de dichas instituciones como un mecanismo de nivelación económica entre partidos políticos. En ese sentido, se encuentra regulado en la legislación peruana, otorgando la subvención a aquellos partidos políticos que logren representantes en el Congreso; sin embargo, dicho mecanismo se ha enfrentado a una situación no regulada: la disolución del Congreso de la República, no habiéndose previsto cómo continuar con el financiamiento público directo durante el interregno parlamentario, si debe asignárseles montos a los partidos políticos entrantes y si debe continuar el financiamiento a los partidos políticos del Congreso disuelto. Por tanto, este artículo pretende analizar cómo la disolución del Congreso de la República afecta el financiamiento público directo.

[Palabras clave] Financiamiento público directo, subvenciones con fondos públicos, interregno parlamentario; disolución del Congreso.

[Title] Direct public funding in parliamentary interregnum.

[Abstract] Direct public financing is a multi-year subsidy from public funds directed to political organizations with a public purpose: to guarantee the functioning of these institutions as a mechanism for economic equalization between political parties. In this sense, it is regulated in Peruvian legislation, granting the subsidy to those political parties that achieve representatives in Congress; however, this mechanism has faced an unregulated situation: the dissolution of the Congress of the Republic, not having foreseen how to continue with direct public financing during the parliamentary interregnum, if amounts should be assigned to the incoming political parties and if it should continue financing the political parties of the dissolved Congress. Therefore, this article aims to analyze how the dissolution of the Congress of the Republic affects direct public financing.

[Keyword] Direct public financing, subsidies with public funds, parliamentary interregnum, dissolution of Congress

[Recibido] 30/09/20 & [Aceptado] 04/11/20

ALVARADO, Carlo «El financiamiento público directo en el interregno parlamentario» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 171-197

I. FINALIDAD PÚBLICA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

Conforme lo establece la doctrina, el financiamiento público directo:

[...] ocurre cuando el Estado otorga subsidios o subvenciones a los partidos. En el caso peruano [...], está previsto el financiamiento público de tipo institucional, el cual es directo, ya que el Estado debe entregar a los partidos sumas de dinero para sus actividades de formación, capacitación e investigación, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario de los partidos políticos (BLANCAS, 2016, p. 268).

El artículo 29.º del Título VI de la Ley de Organizaciones Políticas establece que «dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección».

1.1 EL FPD COMO SUBVENCIÓN

Pero ¿qué es una subvención? Las subvenciones o subsidios son definidas en el numeral 3 de la Norma Internacional de Contabilidad N.º 20, Tratamiento contable de los subsidios gubernamentales y revelaciones referentes a la asistencia gubernamental, como “ayudas procedentes del sector público en forma de transferencias de recursos a una entidad, en contrapartida del cumplimiento, futuro o pasado de ciertas condiciones relativas a sus actividades de operación”.

A las subvenciones o los subsidios se les denomina también transferencias o primas, conforme al numeral 6 de la citada norma.

Es necesario recordar que las subvenciones no deben ser reconocidas hasta que exista una prudente seguridad de que el beneficiario cumplirá las condiciones asociadas a su disfrute y que las subvenciones serán recibidas.

En el caso del financiamiento público directo, aunque no son señaladas como subvenciones en la LOP, sí son reconocidas en una norma presupuestaria específica: la 27.º Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.º 014-2019 (Año Fiscal 2020) posterior a la disolución del Congreso, que autoriza:

[...] a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en el Año Fiscal 2020, a pagar la totalidad de la subvención que le correspondió en el año 2019, en el marco de la Octogésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, a cada partido político y

alianza de partidos políticos beneficiarios comprendidos en el marco de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y normas modificatorias.

El mismo texto se señala en la vigésima sexta disposición complementaria final de la Ley N.º 30879, que además indica que “las subvenciones se aprueban mediante resolución del titular de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)”, en normas idénticas a las dispuestas por la octogésima novena disposición complementaria final de la Ley N.º 30879, Ley de Presupuesto del año fiscal 2019, así como en la centésima disposición complementaria y final de la Ley N.º 30693, norma correspondiente al año fiscal 2018.

Téngase presente que una disposición similar, que señala como “subvención” al financiamiento público directo, se utiliza en los mismos términos en la vigésima séptima disposición complementaria final de la Ley N.º 30879, Ley de Presupuesto del año fiscal 2019, en la cual se indica que «[...] la ONPE queda autorizada a otorgar [...] un doceavo de la totalidad de la subvención que le corresponde a cada partido político y alianza de partidos políticos beneficiarios, comprendidos en el marco de la citada Ley 28094», norma que proviene de la trigésima séptima disposición complementaria final de la Ley N.º 30693 correspondiente al año fiscal 2018, y de la nonagésima quinta disposición complementaria final de la Ley N.º 30518 del año fiscal 2017. Todas estas disposiciones señalan también que «dichas subvenciones se aprueban mediante resolución del titular de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)».

Podría pensarse que el otorgamiento de un subsidio o subvención corresponde a un “derecho” de los partidos políticos; sin embargo, debemos recordar que las subvenciones, al otorgarse con fondos públicos, son otorgadas con una finalidad pública. Es decir, si no se cumple dicha finalidad, esta puede suspenderse o incluso retirarse.

Sobre este punto, puede percatarse que la redacción del artículo 29.º del Título VI de la LOP, además de establecer que los «[...] fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos [...] durante el quinquenio posterior a la mencionada elección [...]». La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año [...]». Esta información podría dar a entender que el financiamiento se otorga al comienzo de los cinco años en cuotas anuales de manera invariable e independiente de las condiciones presupuestarias.

No obstante, la tercera disposición transitoria de la LOP menciona que «la distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29.º se inicia a partir del ejercicio presupuestal del año 2017, para cuyo efecto el Ministerio de Economía y Finanzas adoptará la previsión y acciones necesarias para su cumplimiento». Es decir, no fue considerado antes de dicho año, habiendo sido elegido el anterior Congreso, desde el ejercicio fiscal 2016 y el financiamiento público directo previsto en una norma desde el 2003. Esto, sin embargo, obedece a que se trata de una subvención a ser contemplada en el presupuesto anual, sujeta a resultados por el respectivo ejercicio presupuestal y con una finalidad pública, por tanto, sujeta a los objetivos, metas y resultados del ejercicio presupuestal previsto, lo que impide considerarlo fuera de dicho periodo.

En ese sentido, es necesario tener presente que, de acuerdo a la normativa antes señalada, el financiamiento público directo (FPD) constituye una subvención otorgada a las organizaciones políticas, en su calidad de personas jurídicas que cumplen una función de intermediarios entre el representante elegido y la ciudadanía y, por tanto, opera en tanto se cumple dicha función.

1.2 OTORGAMIENTO DEL FPD

La regla para recibir el financiamiento público directo es que la organización política cuente con representantes en el Congreso. En ese sentido, el artículo 29.º del Título VI de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), y sus modificatorias, menciona que «solo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1 % de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso». Es necesario mencionar que, a la fecha de elaboración de este artículo, se había promulgado la Ley 31046, que introduce modificaciones a la LOP respecto al financiamiento público directo; sin embargo, el párrafo señalado precedentemente se mantiene intacto.

La representación política se materializa con el sufragio conforme lo señala Aragón Reyes, quien indica que la primera función del sufragio es:

[...] la de producir representación, esto es, garantizar jurídicamente, procedimentalmente, la representación política. La democracia representativa solo es posible [...]

gracias a las votaciones democráticas, es decir, gracias al derecho de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La mediación de los partidos en la articulación de esta representación ni la desvirtúa ni la anula; al contrario, la hace posible en cuanto la racionaliza, la organiza (ARAGÓN, 2000, p. 55).

Adicionalmente, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado con Resolución Jefatural N.º 000025-2018-JN/ONPE, establece otros requisitos de carácter formal para entregar el financiamiento público directo. En ese sentido, el artículo 15.º del citado reglamento señala que las organizaciones políticas para solicitar el financiamiento público directo deben presentar al inicio del año fiscal ante la ONPE una solicitud suscrita por el representante legal y su tesorero. Es evidente que en tanto no se cumplan dichos requisitos, la organización política no contará con el financiamiento público directo. Se requiere adjuntar la siguiente documentación:

- 1) «Plan anual de actividades y presupuesto anual del financiamiento público directo, así como el acta de aprobación por el órgano partidario correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.º del Reglamento.
- 2) Declaración jurada que utilizará los recursos del financiamiento público directo que se le asignan conforme a Ley y el presente Reglamento, y de cumplir con presentar la rendición de cuentas mensual sustentada con la documentación de los gastos en los plazos establecidos.
- 3) Número de la cuenta bancaria abierta en el Banco de la Nación a nombre de la organización política destinada a recibir exclusivamente los depósitos del financiamiento público directo, de conformidad con el artículo 10.º del Reglamento» (art. 15º)

1.3 LA FINALIDAD PÚBLICA

Estamos ante una medida que, en primera instancia podría ser cuestionada por cualquier ciudadano en razón de las desatendidas y múltiples demandas de presupuesto público, por lo que es indispensable tener claro que justifica asignar fondos públicos a los partidos políticos que normalmente sufren del cuestionamiento de la población en general. En ese sentido, según Gutiérrez y Zovatto, la

finalidad pública del financiamiento público se encuentra en otorgar «nivelación de las oportunidades políticas bajo el supuesto de que un financiamiento predominantemente privado introduciría situaciones de desigualdad entre los contendientes» (GUTIÉRREZ & ZOVATTO, 2011, p. 7). Dicha posición es tomada por la ONPE, que considera que el financiamiento público directo genera «equidad en la competencia electoral y balancea la integración de los espacios de representación política» (ONPE, 2018, p. 26).

Para Jardim, dicha finalidad pública está en buscar un mecanismo que tiene como ventaja lo siguiente:

[...] además de ser transparente y de fácil acceso para la investigación de la prensa y de la sociedad civil, también proporcione a los partidos políticos la oportunidad de financiar sus actividades esenciales desvinculadas de las presiones propias de un sistema dependiente de donaciones privadas intrínsecamente condicionadas (2011, p. 122).

En todo caso, estamos ante mecanismos que, al romper la dependencia de aportantes privados, finalmente cumplen con cautelar la voluntad popular, donde «cada voluntad es un ciudadano y cada ciudadano es un elector» (JARDIM, 2011, p. 122), situación que se perturba y desnaturaliza por el control o condicionamiento del sistema democrático, por la vía de la cooptación de sus mandatarios (GUTIÉRREZ & ZOVATTO, 2011).

Podríamos resumir dichas posiciones en la idea de que el financiamiento privado puede estar condicionado a los intereses particulares de los aportantes, y si el partido político es totalmente dependiente de dichos aportantes, se encontrará indiscutiblemente condicionado a la atención de dichos intereses particulares. Asimismo, dicha situación fuerza a que los partidos políticos mejor financiados sean precisamente aquellos más permeables a la atención de dichos intereses particulares. Esto desnaturaliza la función de los partidos políticos, que deberían servir como un mecanismo de canalización de la opinión pública y de representación, pero por este condicionamiento económico dejan de representar a la ciudadanía y pasan a representar los intereses particulares de unos pocos aportantes, ello, además, en razón del valor del aporte.

Al otorgarse el financiamiento público directo a los partidos políticos, lo que ocurre es que se rompe la dependencia de los aportantes, pudiendo negarse a recibir los aportes sin que ello perjudique el funcionamiento del

partido político, y sin dejar de difundir sus ideas, posiciones e ideología, lo que fortalece su institucionalidad. En ese sentido, Ocampo y Sparrow señalan que este tipo de medidas son parte de una serie de «políticas destinadas a promover la institucionalización de los partidos políticos» que sirve, además, para «transparentar las fuentes de financiamiento de los partidos políticos» y esto «generaría confianza en los electores» (OCAMPO & SPARROW, 2012, p. 37); es decir, fortalece la legitimidad de los partidos políticos.

Debe tenerse presente que el financiamiento público directo se regula en la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2016, en la que también se desarrolla el marco para la constitución y reconocimiento de las organizaciones políticas, dejando en manos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales la fiscalización del cumplimiento de sus disposiciones. En dicha Ley también se establece que el Registro de Organizaciones Políticas se encuentra a cargo del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE).

Es necesario hacer una acotación, dado que, en la legislación peruana, mediante Ley N.º 30414, se modificó el título de la Ley N.º 28094, de Ley de Partidos Políticos a Ley de Organizaciones Políticas. Dicha modificación obedece a que se denomina como tales no solo a los partidos políticos, sino también a los movimientos regionales, entendidos como organizaciones políticas de alcance regional.

2. DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El artículo 134.º de la Constitución Política del Estado faculta al presidente de la República a disolver el Congreso en los casos en que este haya censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. La misma norma establece que el decreto de disolución debe contener la convocatoria a un proceso electoral para elegir al nuevo Congreso, la misma que deberá llevarse a cabo dentro de los cuatro (4) meses siguientes de la fecha de la disolución y sin que se altere el sistema electoral preexistente.

En concordancia con ello, se emitió el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, suscrito el 30 de diciembre de 2019, que disuelve el Congreso de la República, revoca el mandato de los congresistas que no integran la Comisión

Permanente y convoca a elecciones para el nuevo Congreso. Bajo dicha coyuntura, corresponde determinar cómo la disolución del Congreso de la República puede afectar el financiamiento público directo.

Tengamos presente que la citada norma revoca el mandato de los congresistas que no integraban la Comisión Permanente, siendo de 28 titulares¹ durante el año 2019; es decir, se revocó el mandato de 102 congresistas. Dicho punto es importante, dado que la disolución del Congreso implica la revocación de los 102 congresistas citados y, por ende, el fin de sus funciones congresales, no pudiendo ser considerados más como parlamentarios, perdiendo, además, todas las prerrogativas inherentes al cargo y, por ende, la función de representantes, que es la función que resulta de interés para el otorgamiento del financiamiento público directo.

En tal sentido, el artículo 29.º de la Ley de Organizaciones Políticas establece lo siguiente:

Artículo 29.- Financiamiento público directo

Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0,1 % de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

Es decir, si el financiamiento público directo se encuentra directamente relacionado con el total de votos obtenidos para la elección de los representantes, entonces resulta inevitable establecer una correlación directa entre la cantidad de representantes ejerciendo dichas funciones y el monto final de la subvención a otorgarse a los partidos políticos por los cuales fueron elegidos los citados congresistas. Como consecuencia de la disolución, cada organización política inevitablemente va a ver reducido el monto del financiamiento público directo. Queda por ver si dicha reducción es total o parcial.

Por su parte, el artículo 135.º de la Constitución Política del Perú establece que durante el interregno se mantiene en funciones únicamente la Comisión Permanente del Congreso. El Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de

1 http://www.congreso.gob.pe/integrantescomisionespermanentes?=undefined&tm21_idP=97

urgencia, dando cuenta a la Comisión Permanente del Congreso para que los examine y, en su oportunidad, lo eleve al nuevo Congreso una vez que este se instale. La Comisión Permanente tiene otras funciones referentes al levantamiento de la inmunidad parlamentaria (art. 93.º), recibir los descargos de funcionarios por antejuicio constitucional (art. 100.º de la Constitución) y designación de algunos funcionarios (art. 101.º de la Constitución), sobre las que no es necesario ahondar a efectos de no desviar el tema de la investigación.

Siendo así, Robinson Urtecho señala que en la coyuntura del interregno parlamentario, la Comisión Permanente continúa ejerciendo «sus funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso, durante su receso e inclusive en el interregno parlamentario derivado de la disolución del Congreso» (URTECHO, 2012, p. 190). Es decir, el Poder Legislativo subsiste en funcionamiento únicamente por medio de su órgano indisoluble, con atribuciones legislativas, de control normativo, control político y moral (ORTIZ DE ZEVALLOS, DELGADO & ALJOVÍN, 1995, pp. 24-25), pero restringidas conforme a la Constitución, transfiriéndose la función legislativa al Ejecutivo durante el interregno mediante decretos de urgencia (GARCÍA, 2011, p. 210). Analizaremos con mayor profundidad dicho punto en las siguientes páginas.

3. LA COMISIÓN PERMANENTE Y EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

El artículo 29.º de la Ley N.º 28094, LOP, establece que «solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo», por lo que la disolución del Congreso tiene efectos directos en la asignación del financiamiento público directo, función que se encuentra a cargo de la ONPE.

En efecto, mediante Resolución Jefatural N.º 000078-2019-JN/ONPE para el ejercicio fiscal 2019, la ONPE aprobó la transferencia mensual del financiamiento público directo a las respectivas organizaciones beneficiarias, el cual se ha venido otorgando hasta el mes de septiembre del citado año, debiéndose determinar si se prosigue o no con las transferencias mensuales del financiamiento público directo del presente ejercicio anual, incluyendo los montos correspondientes al mes de enero de 2020.

Recordemos que la representación política en la actualidad se encuentra con la intermediación de los partidos políticos, en lo que Blancas denomina 'Estado de partidos' (BLANCAS, 2016, p. 45), donde los electores votan por candidatos presentados por partidos, que están subordinados a las orientaciones del partido, que ejercen la representación del pueblo actuando en consonancia con la posición del partido, y se organizan en el Congreso en grupos parlamentarios según la pertenencia al partido.

La representación política se consagra como un derecho constitucional que abarca el derecho al sufragio activo (derecho a votar para elegir representantes) como el sufragio pasivo (derecho a ser elegido) (BLANCAS, 2016) conforme lo reconoce el artículo 35.º de la Constitución Política del Perú; sin embargo, el artículo 31.º de la Constitución reconoce los mecanismos de participación directa (referéndum, iniciativa legislativa, revocación y remoción de autoridades, y rendición de cuentas), por lo que se reconoce el derecho a la participación popular como un derecho «que va más allá del derecho de sufragio, integrando, al lado de este, otros derechos de participación y control que concurren a fortalecer la legitimidad del sistema democrático» (BLANCAS, 2016, p. 49).

En ese sentido, la regla establecida por el artículo 29.º de la LOP establece que es requisito para el financiamiento tener representantes en el Congreso, quedando como confirmación fáctica de esta regla, el hecho de que aunque existan 24 partidos políticos inscritos en el ROP —mediante Resolución Jefatural N.º 000165-2017-JN/ONPE, N.º 000046-2018-JN/ONPE y N.º 000078-2019-JN/ONPE, y sobre la base de lo señalado en la LOP y los resultados oficiales de las Elecciones Generales 2016, proclamados por el JNE— se autorizó el financiamiento a solo diez partidos políticos, que son precisamente los que tuvieron representación en el Congreso de la República durante el periodo 2016-2019.

Teniendo en cuenta que contar con representantes en el Poder Legislativo es el criterio para recibir financiamiento público directo, debemos recordar que el artículo 101.º de la Constitución establece que los miembros de la Comisión Permanente se encuentran en la misma proporción al de los representantes de cada grupo parlamentario, sin exceder el 25 % del número total de congresistas (32 congresistas), por lo que las organizaciones políticas siguen representadas

en la Comisión Permanente que poseían con el funcionamiento del Pleno del Congreso; sin embargo, Marcial Rubio señala que la Comisión Permanente «no tiene otra atribución que guardar los decretos de urgencia para someterlos al nuevo Congreso. Se respeta, así, el principio de que ella no sustituye al Congreso disuelto en el ejercicio de sus funciones es simplemente un órgano de enlace entre el antiguo y el nuevo Congreso» (RUBIO, 1999, p. 151).

Incluso, lo llega a denominar 'representantes de representantes' (RUBIO, 1999) y cuestiona que pueda ejercitar la delegación de facultades legislativas del Pleno durante su funcionamiento, debido a que:

El texto no dice si la delegación sería hecha en receso del Pleno o también cuando este funciona. Si pudiera ser lo último, en realidad se estaría produciendo una peligrosa situación en la que los congresistas renuncian a uno de sus poderes esenciales, que es dar las leyes, y la entregan a representantes suyos. Hacer esto sería una grave alteración del principio de que es el Congreso (y no una parte de él, por importante que sea) la que legisla.

Aun cuando a delegación fuera para épocas de receso del Pleno, es inconveniente que una parte de los congresistas vote por el total. Siempre puede haber manipulación que haga complicada la vida política, sobre todo desconociendo derechos a la oposición cuando es minoría.

De otro lado, la práctica parlamentaria aconseja que cuando hay receso y es necesario dictar alguna norma se recurra a la legislatura extraordinaria, que es perfectamente posible en nuestro país [...] (RUBIO, 1999, p. 149).

Es decir, no se considera que la Comisión Permanente realmente pueda reemplazar la labor del Pleno del Congreso, o algunas de sus funciones derivarse de este, sino que apenas se trata de un órgano derivado de este, con la mera función de servir de auxiliar al Congreso durante el receso parlamentario o, como en este caso, durante la disolución del mismo.

Como mecanismo que asegura la continuidad legislativa y de fiscalización del Congreso durante sus periodos anuales de receso, la existencia de este organismo es plenamente justificable. La cuestión radica en establecer con prudencia su composición y atribuciones, de tal manera que sea un auxiliar adecuado del Congreso bicameral o unicameral, y no un mini-Congreso [...] (BERNALES, 1999, p. 464).

Para dilucidar ello, tenemos la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 29 de octubre de 2019, Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, así como el Auto N.º 1 de calificación de la demanda de conflicto competencial interpuesta con fecha 10 de octubre de 2019 por el señor Pedro Carlos Olaechea

Álvarez-Calderón, quien invoca la condición de presidente del Congreso de la República, contra el Poder Ejecutivo.

En el citado Auto N.º 1, el Tribunal Constitucional (TC) señala en su parágrafo 10 que «[...] efectivamente, la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso de la República son órganos diferentes y no tienen las mismas competencias, es decir, esta última no es un Pleno reducido ni tiene sus mismas atribuciones» [el subrayado es nuestro]. Así, no considerar a la Comisión Permanente como una fracción del Congreso de la República, sino como un órgano administrativo en el cual precisamente no ejerce las funciones legislativas, demuestra que carece de las facultades y características propias del Congreso en sí.

[...] no queda claro, a nuestro juicio, si entre las atribuciones de la Comisión Permanente estará la de ocuparse de materias legislativas. Sostenemos que no, porque ese atributo es esencial al plenario parlamentario. Quedarían entonces las llamadas funciones de administración y de gobierno del Congreso, así como el mantenimiento de relaciones con los otros órganos del Estado (RUBIO & BERNALES, 1988, p. 335).

Recordemos que la función legislativa es la razón principal del Congreso de la República y, en general, de cualquier Parlamento. Sobre el particular, Enrique Bernales señala que:

La ley es un acto parlamentario, entendido como un acto jurídico a través del cual se expresa la voluntad política de la representación nacional. Constituye la principal expresión de la voluntad del Parlamento, y sus efectos, en la mayoría de los casos, son generales y abstractos (BERNALES, 2001, p. 91).

A todo esto, la primera preocupación radica en que, si se trata de un órgano que no comparte las funciones del Pleno del Congreso y que carece de las facultades legislativas, la representación de esta pueda carecer del mismo nivel o valor, que amerite la permanencia del financiamiento público directo. En ese sentido, Bernales afirma que «[...] quienes son miembros de ella, a pesar de emanar del Congreso y con un encargo transitorio, en los hechos tendrían atribuciones y funciones de prelación respecto de sus pares, que en tal virtud dejarían de serlo para convertirse en representantes de segundo nivel» (BERNALES, 1999, p. 468).

Téngase en cuenta que, al momento de la disolución del Congreso de la República, solo queda en funciones la Comisión Permanente, la cual, a su vez,

no tiene el mismo número de representantes que el Pleno del Congreso y que, según lo que hemos visto, sus funciones están restringidas a labores administrativas del Congreso. En tal sentido, siendo que los partidos políticos deberían servir como un mecanismo de canalización de la opinión pública y de representación, cautelando la voluntad popular, y que esta se expresa precisamente para la promulgación de leyes, al carecer de dicha facultad resulta cuestionable que la finalidad pública perseguida por el financiamiento público directo pueda cumplirse después de finalizadas las labores legislativas del Congreso disuelto.

Es difícil entender que la menor cantidad de representantes y la pérdida de las facultades legislativas del Congreso no pueda tener mella en el financiamiento público directo derivado precisamente de la representación que ejercen los congresistas en el cuerpo legislativo. En tal sentido, el constitucionalista Enrique Bernales señala que los congresistas, si bien representan a la Nación en su conjunto y no propiamente a sus electores, entonces no están sujetos al mandato imperativo ni pueden ser interpelados ni siquiera por los partidos políticos a los cuales pertenecen; sin embargo, establece la siguiente acotación:

Debe entenderse, por tanto, que la representación parlamentaria no significa atomización. Los parlamentarios representan a la Nación, pero ejercen tal representación en nombre de los partidos y organizaciones políticas que facilitaron su elección. El que no estén sujetos a mandato imperativo no debe interpretarse como independencia absoluta y deslealtad partidaria. Al contrario, son voceros y expresan el punto de vista de sus movimientos, coordinando con ellos a través de sus respectivas estructuras y defendiendo sus propuestas programáticas (BERNALES, 1999, pp. 440-441)

En ese sentido, existe una interdependencia entre el parlamentario y su organización política, destinada a servir de representante de la voluntad popular, precisamente para ejercer una labor legislativa. Siendo así, la disolución constitucional del Congreso, al reducir el total de representantes, priva a la Comisión Permanente de la labor legislativa, y con esto le quita quorum para resolver cualquier otra materia o función, que además se encuentran restringidas por la misma Constitución. Ello muestra claramente que, aunque las fuerzas políticas se encuentren proporcionalmente representadas en su composición, esto no es suficiente para asumir que se mantiene la representación que requiere el financiamiento público directo para otorgarse, dado que la Comisión Permanente no tiene una naturaleza parlamentaria plena.

En razón de la disminución de competencias de la Comisión Permanente, puede advertirse, y confirmarse, que la naturaleza parlamentaria de este órgano no es

plena, y que durante el periodo de disolución, el Gobierno carece de los controles ordinarios y normales en el desarrollo de su gestión (DELGADO, 2003, p. 14).

Con base en lo antes señalado, podemos percatarnos de que el elemento que altera la transferencia de los fondos por financiamiento público directo es la decisión contenida en el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, dado que convocó a elecciones para un nuevo Congreso para el día domingo 26 de enero de 2020. Bajo ese orden de ideas, el financiamiento público directo se reiniciaría con la instalación del nuevo Congreso elegido como sucesor del Congreso disuelto.

Corroboramos lo señalado en el párrafo precedente que la Constitución Política del Perú establece en su artículo 136.º que el «[...] Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el periodo constitucional del Congreso disuelto». Por tanto, la sustitución del Congreso extraordinario se hace en todos sus aspectos, incluidos también la distribución de la representación y el financiamiento público directo a sus respectivos partidos políticos. Todo ello significa que la suspensión del financiamiento público directo a los partidos políticos del Congreso disuelto tiene que ser forzosamente total.

Por otro lado, es necesario tener presente que la figura de la disolución constitucional del Congreso de la República por parte del Ejecutivo por haber negado la confianza al Consejo de Ministros no tiene un equivalente en las constituciones latinoamericanas,² todas presidencialistas o semipresidencialistas. Existen casos sobre los que se puede hacer algún paralelismo, pero no son iguales como para ser utilizados como referentes en este análisis.

El primer referente semejante de esta figura —más propia de regímenes parlamentarios— es la 'disolución' de las Cámaras del Congreso de la Unión, contemplado en el artículo 66.º de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, dicha facultad constituye en realidad una función mediadora del presidente de la República frente al conflicto entre las Cámaras para la terminación anticipada del periodo de sesiones ordinarias (GAMBOA & VALDÉS, 2007), algo completamente diferente a lo contemplado en la legislación peruana.

2 Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Disolución del Congreso Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <https://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/disolucion.html> visitado el 05/11/2020

El otro referente, un poco más cercano, es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo artículo 240.º establece la disolución de la Asamblea Nacional, en caso se haya producido la remoción del vicepresidente ejecutivo en tres oportunidades dentro del mismo periodo constitucional como consecuencia de la moción de censura. Por las funciones asignadas al vicepresidente ejecutivo, podría quizás establecerse un paralelismo con el Presidente del Consejo de Ministros en el Perú, pero solo en tanto comparten la función de proponer el nombramiento y designación de los ministros. No obstante, resulta claro que el presidente del Consejo de Ministros no puede asumir la presidencia en caso de ausencia de este, como sí ocurre en el caso venezolano, pese a no ser un cargo de elección popular. Asimismo, resulta cuestionable establecer comparaciones, dado que el vicepresidente ejecutivo es definido como un 'colaborador' del presidente, siendo este último quien preside el Consejo de Ministros y siendo, por tanto, la cabeza visible del Estado y del Gobierno, situación que no se da con el cargo del primer ministro peruano respecto al presidente de la República del Perú.

Como podemos apreciar, no existe un equivalente perfecto en legislaciones latinoamericanas, que, al igual que la peruana, son semipresidencialistas, lo que implica que las consecuencias de la disolución del Congreso peruano deben analizarse *a posteriori*, al representar la primera experiencia de su aplicación constitucional en la región.

4. PRONUNCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Mediante Oficio N.º 000068-2019-JN/ONPE se realizó la consulta al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y mediante Oficio N.º 000069-2019-JN/ONPE se realizó la consulta al Ministerio de Economía y Finanzas, ambos documentos de fecha 28 de octubre de 2019.

El artículo 6.º de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ley N.º 29809, establece entre sus funciones las siguientes:

- a) Velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú y la legalidad, brindando la

orientación y asesoría jurídica que garantice la vigencia de un Estado constitucional de derecho y contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

De la misma manera, el artículo 7.º de la citada Ley establece que entre las funciones específicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos está la de “promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funciones”.

Asimismo, conviene recordar lo que señala el Decreto Legislativo N.º 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en cuyo artículo 5.º establece que:

5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego o en la entidad pública, según corresponda, y con el responsable del programa presupuestal.

Siendo la Oficina Nacional de Procesos Electorales un organismo constitucionalmente autónomo, podría pensarse que, al encontrarse el financiamiento público directo dentro del marco de competencias de esta, las opiniones de los entes rectores no deberían ser vinculantes. Esta apreciación resulta incorrecta, puesto que los organismos constitucionalmente autónomos también son entidades que invariablemente se encuentran sujetas a la normatividad de la materia. También manejan un presupuesto que está regido por los mismos principios aplicables a todas las entidades públicas y forman parte del Estado peruano.

Sobre dicho punto, el citado Decreto Legislativo N.º 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público establece con absoluta claridad en su artículo 6.º que se definen como entidades públicas las siguientes:

6.1 Constituye entidad pública (en adelante, Entidad, única y exclusivamente para efectos del presente Decreto Legislativo) todo organismo o entidad con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos organismos públicos y empresas, creados o por crearse; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los organismos constitucionalmente autónomos a los que hace referencia el inciso 2 del párrafo 3.1 del artículo 3.º.

El artículo 3.º al que hace referencia el numeral 6.1 antes citado es precisamente el que determina el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Presupuesto Público, considerando que es de aplicación a las siguientes entidades del sector público:

2. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República.

En tal sentido, dado que el financiamiento público directo constituye una subvención, y todas las subvenciones son reguladas y otorgadas por el Poder Ejecutivo, resultaba necesario contar con la opinión del ente rector en materia presupuestaria, así como del ente rector en interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico para el funcionamiento de los sistemas administrativos, como lo es el Sistema Nacional de Presupuesto Público, materia que ya fue analizada al tratar el financiamiento público directo como una subvención.

Las exigencias establecidas por el Decreto Legislativo N.º 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público —cuyo artículo 71.º, en sus numerales 71.1 y 71.2, para el caso de las subvenciones, tales como contar con el financiamiento respectivo y el informe técnico sustentatorio de la Oficina de Presupuesto de la Entidad, debiéndose establecer mediante resolución del titular los mecanismos para la rendición de cuentas, así como para la evaluación de los resultados alcanzados y los beneficios generados— hacen que sea indispensable contar con la opinión del ente rector.

Asimismo, el numeral 71.4 del citado decreto Legislativo N.º 1440 establece que los documentos sustentatorios de las subvenciones con cargo a cualquier fuente de financiamiento a favor de personas jurídicas nacionales del sector privado, debe ser presentada anualmente al Ministerio de Economía y Finanzas. Entre estos se incluyen declaración jurada de las subvenciones que recibe, la rendición de cuenta, metas y presupuestos de gastos, y evaluación y análisis costo – beneficio de la subvención. Como puede apreciarse, esto implica una serie de requisitos y evaluación de resultados que tienen necesariamente que ser reportados al Ministerio de Economía y Finanzas, por exigencia de la Ley, precisamente por ser este el ente rector en materia presupuestaria.

No obstante, como la duda central es determinar cómo deben otorgarse las subvenciones para situaciones no reguladas en la norma especial —en este caso, la Ley de Organizaciones Políticas—, y este análisis debe realizarse sobre la base de la interpretación del conjunto de las normas sobre la materia, es que era necesario solicitar la opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En ese sentido, con Oficio N.º 216-2020-JUS-SG ingresado como Expediente N.º 6148-2020 se remite el Informe 005-2020-JUS/GA, el cual atiende las consultas formuladas por la ONPE, indicando, además, que mediante Informe N.º 001-2020-EF/42.02 el Ministerio de Economía y Finanzas se declara incompetente para absolver las consultas formuladas por la ONPE, haciendo referencia a que se le trasladaron las consultas mediante Oficio N.º 053-2020-EF/13.01, por considerar que son competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por su parte el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió el Informe 005-2020-JUS/GA, el cual atiende las consultas formuladas por la ONPE, las cuales versan respecto a lo siguiente:

¿Se debe continuar con la transferencia de financiamiento público directo a las organizaciones políticas que obtuvieron representación en el Congreso de la República, pese a que este fue disuelto por el Poder Ejecutivo, siendo su consecuencia inmediata el cese de las funciones de sus representantes, a excepción de los integrantes de la Comisión Permanente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM?

¿Hasta qué momento debe efectuarse dicha distribución? ¿Cierre del año fiscal en el que fue disuelto el Congreso de la República o la instalación del nuevo Congreso?

¿Cómo debe proceder el Estado con las organizaciones políticas que logren representantes en el nuevo Congreso de la República respecto del financiamiento público directo?

Sobre el particular, el citado Informe N.º 005-2020-JUS/GA indica:

Al respecto, la disposición del artículo 29.º de la Ley de Organizaciones Políticas no puede ser leída de manera literal, sino que debe ser interpretada en estrecha vinculación con el ejercicio de la función representativa de los miembros del Parlamento. En ese sentido, el financiamiento público directo debe otorgarse en la medida en que los congresistas estén en ejercicio de sus funciones, pues ello es lo que justifica que sus partidos reciban los fondos necesarios para dar continuidad a sus actividades y fortalecer su institución, la misma que ha acreditado, a través del voto, reconocimiento y arraigo entre la población.

De esta manera, en el actual interregno parlamentario, los miembros de la Comisión Permanente no están ejerciendo función parlamentaria, ya que su mandato fue revocado al momento de disolverse el Congreso. En ese sentido, la participación de algunos de ellos como miembros de la Comisión Permanente solo se remite al cumplimiento estricto de las funciones que la Constitución le confiere, sin el cariz representativo propio de la función congresal. Por tanto, al no existir función congresal en actividad, el financiamiento público directo a las organizaciones políticas no resulta razonable.

Como puede apreciarse, esta interpretación resulta acorde con la finalidad pública que tiene toda subvención proveniente de fondos públicos y acorde con la finalidad que la doctrina establece para el financiamiento público directo.

Adicionalmente, el citado informe del Ministerio de Justicia señala que la entrega del FPD debe ser proporcional al tiempo que dura el periodo parlamentario.

Entonces, tomando en cuenta las disposiciones vigentes, podemos señalar, por un lado, que la entrega de financiamiento público directo a organizaciones políticas debe ser proporcional al tiempo que dura el periodo parlamentario, es decir, al tiempo en que los congresistas ejercen efectivamente su función parlamentaria (un quinquenio, regularmente, o un tiempo menor ante casos previstos en nuestra Constitución, como la disolución del Congreso); por otro lado, que la ONPE dicta las normas sobre la ejecución de la entrega de financiamiento público directo y que estas establecen una transferencia mensual que es supervisada y sujeta a una rendición de cuentas.

Es necesario tener en cuenta que la conclusión 2 del Informe N.º 005-2020-JUS/GA del MINJUS expresamente establece que corresponde el cese del FPD en el mes de disolución del Congreso. Al respecto, se señala lo siguiente:

El momento exacto en que debe cesar el financiamiento público directo depende de las normas que regulan su ejecución. Así, teniendo en cuenta que el artículo 9.º del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios aprobado por Resolución Jefatural N.º 000025-2018-JN/ONPE establece una entrega mensual, el momento de cese del financiamiento público directo DEBE ser el mes en el que se disolvió el Congreso (septiembre de 2019).

Como hemos visto, dicha interpretación coincide con el análisis señalado en los párrafos anteriores.

5. ACCIONES ADOPTADAS POR LA ONPE

Cabe señalar que al haberse otorgado el financiamiento público directo para las organizaciones políticas mediante Resolución Jefatural N.º 000165-2017-JN/ONPE; con Resolución Jefatural N.º 000046-2018-JN/ONPE; y Resolución Jefatural N.º 000078-2019-JN/ONPE para los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019, respectivamente, entonces correspondía emitir una resolución jefatural para la asignación correspondiente del año 2020, una vez conocidos los resultados electorales y definido el presupuesto general de la República, mediante norma de rango legal.

Efectivamente, la ONPE emitió no solo la resolución del titular que aprobaba el otorgamiento de la subvención del financiamiento público directo mediante la Resolución Jefatural N.º 157-2020-JN de fecha 13 de julio de 2020, sino que, además, emitió la Resolución Jefatural N.º 154-2020-JN del 10 de julio de 2020, en la cual reajusta el monto total del financiamiento público directo para el ejercicio fiscal 2019 y señala la imposibilidad de seguir otorgando la citada subvención a las organizaciones políticas beneficiarias que tenían representantes en el Congreso disuelto.

Llegado este punto, cabe preguntarse si la suspensión de la subvención podría ser considerada un acto inmotivado, injustificado y, por ende, arbitrario; es decir, ¿podía adoptarse una decisión distinta por parte de los funcionarios de la ONPE? Sobre dicho punto, es necesario tener en cuenta que la justificación de la medida tiene como base precisamente la promulgación del citado Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, cuya constitucionalidad fue avallada por el supremo intérprete de la Constitución mediante la sentencia del Expediente N.º 0006/2019-CC/TC antes citada, la misma que generó una situación jurídica distinta a la que se presenta tras cada elección general que inicia el proceso de otorgamiento del financiamiento público directo a favor de las organizaciones políticas; es decir, difícilmente podría ser considerado arbitrario o injustificado.

Conviene detenerse sobre dicho punto, dado que al ser el Tribunal Constitucional el supremo intérprete de la constitucionalidad de las normas en el Perú se cuenta con la jurisprudencia suficiente respecto a la constitucionalidad de la

disolución del Congreso de la República, haciendo innecesario un mayor análisis sobre dicho punto, algo que no es tampoco materia de análisis en este artículo.

Por otro lado, debe recordarse que el artículo 4.º la Ley N.º 28716, “Ley de control interno de las entidades del Estado”, establece que uno de los objetivos es “cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales [...]”, así como “promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo [...]”. Por tanto, hay que tener especial cuidado de que los fondos públicos a ser transferidos a los partidos políticos cuenten con el respectivo sustento legal.

Es necesario recordar que el artículo 7.º numeral 5 de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N.º 27815, establece que entre los deberes de los empleados públicos se encuentra el uso adecuado de los bienes del Estado, debiendo proteger y conservar los bienes del Estado y utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados. En tal sentido, son obligaciones del titular y de los funcionarios de una entidad, conforme al artículo 6.º literal d) de la Ley N.º 28716 relativas a la implantación y funcionamiento del control interno, el documentar y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de gestión y control interno, referidas, entre otros aspectos, a “[...] la ejecución y sustentación de gastos, inversiones, contrataciones y todo tipo de egreso económico en general”.

Conforme señala el artículo 4.º de la Ley N.º 27785, “Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, “las entidades que, en uso de sus facultades, destinen recursos y bienes del Estado a entidades no gubernamentales nacionales se encuentran obligadas a informar a la Contraloría General sobre la inversión y sus resultados”.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que incurren en responsabilidad administrativa funcional y en responsabilidad civil los funcionarios y servidores que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y por los daños

económicos causados al Estado, conforme lo establece la novena disposición final de la citada Ley N.º 27785.

Recordemos también que, de acuerdo al artículo 42.º del Decreto Legislativo N.º 1440, “Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público”:

El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios en el marco de los presupuestos aprobados [...]. Las acciones que contravengan lo antes establecido generan las responsabilidades correspondientes.

Como puede apreciarse, la normativa peruana señala con claridad las responsabilidades administrativas y civiles en las que incurre todo funcionario que maneja fondos públicos, quien debe asegurarse de que estos sean utilizados para los fines para los que fueron previstos.

En esa línea de ideas, si existe alguna duda respecto a que el uso de los fondos públicos pudiera no ser acorde con la finalidad establecida por ley, la sola existencia de esta probabilidad impone al funcionario público la obligación de no entregarlos. Esta situación se aplica perfectamente a los fondos provenientes del financiamiento público directo que no deberían ser entregados a las organizaciones políticas que perdieron representación en el Congreso disuelto. Además, existe el pronunciamiento expreso del órgano rector en ese sentido, mediante el Informe N.º 005-2020-JUS/GA del MINJUS.

6. CONCLUSIONES

La naturaleza del financiamiento público directo se encuentra ligada a los fines públicos que esta persigue, los cuales son asegurar que la independencia económica de los partidos políticos de los aportantes privados mejore la institucionalidad y promueva que dichas personas jurídicas sean los vehículos portadores de la voluntad popular. En ese sentido, el financiamiento público directo constituye una subvención o subsidio otorgado a las organizaciones políticas, en su calidad de personas jurídicas que cumplen una función de intermediarios entre el representante elegido y la ciudadanía. Por tanto, se entrega únicamente en tanto se tiene previsto el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados del respectivo ejercicio presupuestal en el cual se otorga.

La disolución constitucional del Congreso de la República ocurrida en el año 2019, al revocar el mandato de los congresistas que no formaban parte de la Comisión Permanente, interrumpió el supuesto de la norma que requiere que las organizaciones políticas beneficiarias cuenten con representación en el Congreso y que los congresistas continúen en el ejercicio de sus funciones. Ello hacía imposible el cumplimiento de su finalidad pública y obligaba a su inmediata suspensión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, MANUEL

2000 «Democracia y representación. dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio». *Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 9, 36-60. Recuperado de <<https://bit.ly/3pVvDvN>>

BERNALES, ENRIQUE

1999 *La Constitución de 1993, análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad/ICS/RAO Editora. Recuperado de <<https://bit.ly/3pXDSaT>>

2001 *Parlamento y ciudadanía: problemas y alternativas*. Serie Democracia N.º 3. Lima: Comisión Andina de Juristas. Recuperado de <<https://bit.ly/2UWFnYk>>

BERMÚDEZ, JORGE

1998 «Elementos para definir las sanciones administrativas». En *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, 323-334.

BLANCAS, CARLOS

2016 *Derecho electoral peruano*. Lima: Palestra.

DELGADO, CÉSAR

2003 «Las competencias de la Comisión Permanente en el Congreso peruano». *Gaceta Constitucional* N.º 53, 341-367.

GAMBOA, CLAUDIA & VALDÉS, S.

2007 *Análisis del segundo párrafo del artículo 66.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (SPI-ISS-08-07). México D.F.: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <<https://bit.ly/3IYCPVL>>

GARCÍA, VÍCTOR

2011 *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Arequipa: ADRUS.

JARDIM, TORQUATO

2011 «Las finanzas electorales en Brasil». En Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coordinadores), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (pp. 119-134). Recuperado de <<https://bit.ly/375dGSL>>

OCAMPO, DIEGO & SPARROW B.

2012 *Institucionalidad y partidos políticos en el Perú ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?* Lima: GRADE; CIES. Recuperado de <<https://bit.ly/3fxVRjr>>

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2018 *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú*. Serie: Documentos de trabajo N.º 43. Lima: ONPE.

DELGADO-GUEMBES, CESAR & ALJOVÍN, C.

1995 *Congreso Procedimientos Internos*. Lima: Instituto Apoyo.

RUBIO, MARCIAL & BERNALES, E.

1988 *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores.

RUBIO, MARCIAL

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993* (tomo IV). Lima: Fondo Editorial PUCP.

URTECHO, ROBINSON

2012 *Manual del Proceso Legislativo*. Lima: Congreso de la República.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 29 de octubre de 2019, Expediente N.º 0006-2019-CC/TC; y Auto N.º 1 del Expediente N.º 0006-2019-CC/TC de calificación de la demanda de conflicto competencial interpuesta con fecha 10 de octubre de 2019 por el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)
- Ley N.º 28859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE)
- Ley N.º 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado
- Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
- Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
- Decreto Legislativo N.º 1440, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público
- Ley N.º 30879, Ley de Presupuesto del año fiscal 2019
- Ley N.º 30693, Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2018
- Ley N.º 30518, Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2017
- Decreto de Urgencia N.º 014-2019 Decreto Urgencia de Presupuesto del Año Fiscal 2020
- Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM
- Resolución Jefatural N.º 000165-2017-JN/ONPE

- Resolución Jefatural N.º 000025-2018-JN/ONPE Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios
- Resolución Jefatural N.º 000046-2018-JN/ONPE
- Resolución Jefatural N.º 000078-2019-JN/ONPE
- Resolución Jefatural N.º 157-2020-JN/ONPE
- Resolución Jefatural N.º 154-2020-JN/ONPE

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Norma Internacional de Contabilidad N.º 20: “Tratamiento contable de los subsidios gubernamentales y revelaciones referentes a la asistencia gubernamental”

PÁGINAS WEB

Miembros de la Comisión Permanente del año 2019 del Congreso de la República En: <http://www.congreso.gob.pe/integrantescomisionespermanentes?m21_idP=97>

[Sobre el autor]

CARLO ALVARADO ALDAVE

Abogado. Titulado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, especialista en Derecho Administrativo y Cooperación Técnica Internacional. Con estudios de Maestría en Ciencias Políticas y Gobierno y diversos estudios de posgrado en Ciencia Política y Gobierno (PUCP), en Derecho Administrativo e Instrumentos de Gestión (CAL), Contrataciones del Estado (USIL), Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (ACCEDEMINJUS), y Gobernabilidad Democrática, Económica y Social (USMP-AECID). Con experiencia de 12 años en el sector público en diversas entidades, en materia de Derecho Administrativo, Convenios de Cooperación Internacional y Convenios de diverso tipo, Contrataciones del Estado, Administración Municipal, Sistema Nacional de Control y Elaboración de normas legales y documentos de gestión (TUPA, ROF, CAP, MOF, MAPRO).