

El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable

POR RAÚL CHANAMÉ ORBE
<abogadochaname@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

LUISANA VEGA ZEÑA
<luisana.vega@pucp.pe>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

ROY MENDOZA NAVARRO
<mendozar271@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

[Resumen] Pasados poco más de dos años de la sanción de pérdida del financiamiento público directo 2015 a tres partidos políticos peruanos, todas declaradas nulas por el JNE, se reexaminan los casos para dar una propuesta que determine una sanción sustentada en los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad a los partidos políticos que no cumplan con presentar su información financiera anual (IFA).

Actualmente, los partidos políticos están sometidos al permanente escrutinio de la opinión pública, expuestos a la evaluación de los medios de comunicación y, cuando el poder económico sobrepasa al poder político, desnaturalizan sus nobles funciones, situación que debilita el sistema democrático, pues tiende a corromper a quienes ostentan la representación política y los aleja de sus verdaderos fines al interior de una comunidad política democrática.

Por ello, el presente artículo se orienta a responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los criterios que deben tomarse en cuenta al momento de imponer sanciones? ¿La sanción debe ser necesariamente graduable? ¿Cuál es la importancia de la IFA? En tal sentido, el presente artículo propondrá una fórmula alternativa, previsible y equitativa con los intereses de las organizaciones políticas, para bien de la democracia en el Perú.

[Palabras clave] Financiamiento, partidos políticos, principios de razonabilidad y proporcionalidad, Proceso Administrativo Sancionador, Ley de Organizaciones Políticas.

[Title] Direct public financing. A proposal for a proportional and reasonable sanction

[Abstract] After over two years since the sanction for the loss of direct public financing in 2015 to three Peruvian political parties, all declared null by the JNE, the cases are re-examined to elaborate a proposal

for a sanction based on the constitutional principles of proportionality and reasonableness applicable to political parties that do not submit their Annual Financial Information.

Currently, political parties are under constant scrutiny from public opinion, exposed to the evaluation of the media and, when economic power surpasses political power, their noble functions are denaturalized, which weakens the democratic system, since it tends to corrupt those who hold political representation and takes them away from their true purposes within a democratic political community.

That is why this paper seeks to answer the following questions. What are the criteria to take into account when imposing sanctions? should the sanction necessarily be adjustable? what is the importance of the annual financial report? This essay will propose an alternative formula, predictable and equitable with the interests of political organizations for the benefit of democracy in Peru.

[Keywords] Financing, political parties, principles of reasonableness and proportionality, Administrative Sanctioning Procedure, Law of Political Organizations.

CHANAMÉ, RAÚL, LUISANA VEGA & ROY MENDOZA (2017). *El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable. Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 11-44.

[Recibido] 17/10/2017 & [Aceptado] 17/11/2017

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del presente artículo tiene como antecedente un informe realizado a solicitud de la ONPE en 2015, en virtud del cual se analizaron tres resoluciones que imponían la sanción de pérdida del financiamiento al Partido Democrático Somos Perú, Restauración Nacional y Partido Nacionalista Peruano, y que luego fueron declaradas nulas por el JNE. Por tanto, ahora se reexamina lo trabajado en su momento y se da una propuesta para llegar a una sanción proporcional y razonable.

Tanto la Constitución Política de 1979 como la de 1993 constitucionalizaron a los partidos y movimientos políticos como actores colectivos que debían afirmarse a través de su actuación electoral en el modelo institucional democrático; a su vez, estos debían transmitir un conjunto de valores en los que se inspira nuestro Estado constitucional, como son la transparencia y la probidad de sus dirigentes. En correspondencia con estos principios institucionales, el Legislativo ha puesto en vigencia la Ley de Partidos Políticos (Ley 28094), modificada posteriormente por la Ley 30414 —la cual la denominó «Ley de Organizaciones Políticas»—, y el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas (Resolución del Jurado Nacional de Elecciones 049-2017).

Actualmente, los partidos políticos están sometidos al permanente examen de la opinión pública, expuestos a la evaluación de los medios de comunicación y se tornan vulnerables cuando el poder económico sobrepasa al poder político, situación que menoscaba el sistema democrático, corrompe a quienes ostentan tal o cual representación política y los aleja de sus verdaderos fines al interior de una comunidad política democrática.

Ahora bien, la iniciativa legislativa del financiamiento público directo conlleva correlativamente el deber de los partidos políticos beneficiados a alcanzar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) el Informe Financiero Anual (IFA), bajo apercibimiento de perder dichos recursos.

En 2017, por primera vez se hace efectivo lo previsto en 2003; es decir, mediante Decreto Supremo N.º 064-2017-EF, se autorizó una partida presupuestaria para otorgar financiamiento directo proporcional a cada organización política de acuerdo con la ley.

No obstante, la ausencia de financiamiento efectivo no era óbice para la recurrencia de las sanciones a los partidos, precisamente, por la omisión de estos en la presentación del IFA.

Dichas sanciones se han manifestado, a criterio del Jurado Nacional de Elecciones, sobre un amplio margen de discrecionalidad por parte de la entidad y, consecuentemente, se ha trasgredido el principio de razonabilidad establecido en el artículo IV del Título Preliminar, así como del artículo 230° inc. 3° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, modificado por el Decreto Legislativo 1029 que, a su vez, establece nuevos criterios para determinar la gradualidad y razonabilidad de las sanciones o restricciones impuestas.

Es por ello que el presente artículo se orienta a dilucidar la incertidumbre sobre estos aspectos: ¿hasta qué punto puede considerarse una decisión altamente discrecional? ¿Cuáles son los criterios que deben tomarse en cuenta al momento de imponer la sanción? ¿La sanción debe ser necesariamente gradual? ¿Cuál es la importancia del IFA? Así pues, el presente artículo propone una fórmula alternativa, previsible y, sobre todo, que satisfaga los intereses de las organizaciones políticas, para bien de la democracia en el Perú.

2. ANTECEDENTES

El financiamiento público directo como mecanismo de auspicio y apoyo por parte del Estado hacia los partidos políticos con el fin de impulsar sus actividades —que a su vez les permita alcanzar sus finalidades como tales— se encuentra previsto en el artículo 29° de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Correlativamente, el artículo 34° del mismo cuerpo dispositivo señala que:

Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital presentan ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero. Asimismo, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios puede requerir a los partidos y organizaciones políticas para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30°, que contiene el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado.

Asimismo, ante el incumplimiento reiterado de lo dispuesto en la normativa por parte de los partidos políticos, la ONPE¹ aplicó la sanción prevista para este supuesto normado en el inc. a del artículo 36° de la Ley de Organizaciones Políticas; en otras palabras, los sancionó con la pérdida del financiamiento público directo.

Consecuentemente, la ONPE dispuso las sanciones, mediante las Resoluciones Jefaturales N.º 064-2012-J/ONPE, N.º 065-2012-J/ONPE, N.º 066-2012-J/ONPE, N.º 067-2012-J/ONPE y N.º 068-2012-J/ONPE; R.J. N.º 043-2015 – J/ONPE; R.J. N.º 044-2015 – J/ONPE; R.J. N.º 045-2015 – J/ONPE —estas tres últimas del 10 de febrero de 2015—, correspondientes al Partido Democrático Somos Perú, Restauración Nacional y Partido Nacionalista Peruano, respectivamente.

Ahora bien, y previo trámite de apelación ante el JNE, estas tres últimas resoluciones mencionadas fueron declaradas NULAS por el pleno de este organismo constitucional en virtud de las siguientes consideraciones:

En base a los preceptos normativos citados, se advierte que el artículo 36, inciso a, de la LPP, frente al incumplimiento de los partidos políticos de presentar su información financiera anual dentro del plazo legal previsto, no establece una graduación en la sanción de pérdida de financiamiento público directo, que se corresponda a la magnitud de la infracción, según se trate de una presentación extemporánea o de un incumplimiento permanente. De igual forma, el artículo 79 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE tampoco contempla un régimen de gradualidad en la sanción mencionada, que tome en cuenta no solo la naturaleza de la infracción, sino también la menor o mayor gravedad del incumplimiento, conforme al criterio expuesto. De ahí que se puede concluir que el actual marco normativo previsto por la LPP y el citado reglamento le conceden a la ONPE una discrecionalidad amplia al momento de imponer la sanción correspondiente a la referida infracción².

(...) sin embargo, a consideración de este colegiado, en la sanción impuesta no se observó el principio de razonabilidad, en tanto que su determinación no respondió a ningún criterio para su aplicación progresiva o gradual, dependiendo de la gravedad de la falta (como lo habría sido si, estableciéndose una gradualidad en la sanción, la ONPE hubiese distinguido entre el incumplimiento definitivo y el cumplimiento extemporáneo de la presentación de la información financiera anual); limitándose,

1 De acuerdo con la normatividad vigente, la verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

2 Considerando N.º 11 de la Res. 078-2015/JNE; 079-2015/JNE y 00153-2015/JNE.

por el contrario, la citada administración electoral, a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de normas³.

Por consiguiente, la inobservancia del principio de razonabilidad, reconocido en el artículo 230, numeral 3, del citado cuerpo legal, se configura como un supuesto de nulidad de dicho acto administrativo⁴.

Como se puede apreciar, básicamente son dos los puntos por los cuales el pleno del JNE decidió ANULAR lo resuelto por la ONPE; estos fluyen de lo argumentado por aquella instancia y consisten en:

- a) Un margen de discrecionalidad en tanto no exista una gradualidad expresa en la norma que establece la sanción por imponer.
- b) Una vulneración al principio de razonabilidad por la ausencia de progresividad.

Por consiguiente, abordaremos con mayor profundidad lo advertido por el pleno del JNE, para lo cual se deberá incidir principalmente en el principio de razonabilidad no sin antes desarrollar aspectos importantes que se derivan de esta esta controversia.

3. ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los romanos inventaron el régimen político más avanzado de su época: la república⁵. Este fue el modelo que el mundo moderno reinventó para antepo-nerlo al despotismo de las monarquías (Chanamé, 2012, p. 13).

Desde luego, una de las características que fácilmente se puede identificar en este sistema, contemporáneamente, es la presencia de partidos políticos. Con la predominancia y extensión de la democracia representativa, se volvió necesaria la existencia de cuerpos organizados intermediarios.

En ese sentido, Norberto Bobbio señala que:

no obstante, que la democracia representativa no podía avanzar sin el progresivo aumento de la participación electoral hasta el límite del sufragio universal masculino y femenino, no solamente no eliminó a los partidos, sino los hizo necesarios: son ellos

3 Considerando N.º 15 de la Res. 078-2015/JNE; 079-2015/JNE y 00153-2015/JNE.

4 Considerando N.º 18 de la Res. 078-2015/JNE; 079-2015/JNE y 00153-2015/JNE.

5 En una nación con tradición republicana, el Estado no es únicamente un aparato represivo, sino el administrador del bien común, la res pública es de todos y, en consecuencia, se debe proteger y apreciar. Bunge (2009, p. 98).

quienes reciben de los electores una autorización para actuar en la que Hobbes veía la esencia de la representación política (2009, p. 505).

Desde la creación, en 1821, de la República como sistema político para nuestro país, esta no ha sido ajena a la existencia de agrupaciones con intereses políticos. De ello dan cuenta, aunque no con la compleja estructura de los partidos políticos modernos, los conservadores por un lado y los liberales por otro.

Nos hemos referido a «agrupaciones con intereses políticos», toda vez que, en 1850, ningún país del mundo (excepto los Estados Unidos de América) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos (Duverger, 1984, p. 15).

Esto concuerda con lo señalado por Landa Arroyo, cuando dice que en el Perú la existencia de partidos políticos data de antes de su reconocimiento legal. Así pues, la primera organización que se formó sobre la base de un programa político liberal y que tuvo como pretensión influir en la opinión pública directamente a través de una plataforma liberal y de un órgano periodístico propio fue el llamado Club Progresista, que ha sido considerado como el primer embrión de partido político en la historia peruana, fundado durante el proceso electoral de 1851 (2012, p. 5).

Ahora bien, los partidos políticos, en tanto agrupación de ciudadanos alrededor de comunes intereses políticos organizados bajo una determinada estructura, poseen una dinámica particular, cuyas actividades se orientan a la construcción de los destinos de una nación; canalizan los intereses de su militancia para trasmitirla a los órganos de gobierno, ya sea Ejecutivo o Legislativo⁶.

No hay duda del importante papel que desempeñan los partidos políticos en el desarrollo de una sociedad democrática y en la participación de los debates políticos más apremiantes para una comunidad de ciudadanos.

6 Norberto Bobbio sostiene que es una realidad innegable que actualmente se viva en un estado de partidocracia; así, quienes toman las decisiones no son, en última instancia, los representantes, a los que proporcionan instrucciones —en el sentido peyorativo que esta palabra siempre ha tenido en boca de los que sostienen la representación política en contraposición a la representación de intereses—.

Los partidos políticos se erigen y conservan la vigencia de los valores políticos, tales como la libertad, la justicia y la igualdad, etcétera; así como la concretización de estos en las instituciones del sufragio universal: el pluralismo, la promoción del sistema político de representación y la integración que coadyuvan, finalmente, a la creación de la máxima voluntad popular.

Ahora bien, los partidos políticos, según el artículo 1° de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, se definen en los siguientes términos.

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Los 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 del Estado y de la presente ley.

Como ya se ha dicho, y en concordancia con el texto de la norma citada, los partidos políticos son instituciones fundamentales para la marcha regular del sistema democrático. Sin embargo, actualmente estos han ido alimentando el descrédito por parte de los ciudadanos hacia ellos, en un contexto en el que requieren el financiamiento público. Al respecto, Tuesta Soldevilla ha señalado que:

Ante tal situación crítica de los partidos, desde la década del setenta, muchos países se vieron en la necesidad de implementar el financiamiento público. En América Latina, salvo los casos de Venezuela y Bolivia, los partidos reciben fondos públicos. Esto ocurre, sin embargo, en el momento en que los partidos políticos, en general, han perdido credibilidad y son más sensibles a la presión de los medios y la opinión pública, por lo que el debate sobre este tema ha estado contaminado por malos desempeños partidarios y prejuicios extendidos (2012).

Este descrédito ya generalizado se debe principalmente a la presencia oportunista o electorera de algunos partidos, que reducen su presencia y activismo a épocas en las que se desarrollan procesos electorales para impulsar campañas y garantizar cargos públicos que les aseguren vigencia política, aunque sea de manera meramente ocasional.

Asimismo, el débil manejo de los partidos los hace vulnerables frente a quienes pueden, por gozar de un alto poder económico, adueñarse de la estructura y manipular la voluntad de la institución para sus fines particulares.

4. LA NECESIDAD E IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Cuando nos referimos a los partidos políticos⁷, o al sistema de partidos políticos⁸, debemos relacionarlos —en la mayoría de las democracias occidentales— en el plano de interacción y competencia enmarcado en un sistema democrático, bajo el principio de la representación, ya que los partidos son uno de los principales actores de la pluralidad de ideologías que otorgan mayor dinamismo a la democracia como sistema.

Daniel Zovatto (2006) señala que la regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos en los que se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, a la vez que su estructura y sus principios de organización; en suma, establece los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos.

Una de las regulaciones que viene cobrando fuerza y legalidad es la referente al financiamiento de los partidos —sea este para sus gastos ordinarios o de campaña—. Con ello se regula el financiamiento privado, público o estatal —este último se entiende como la destinación de los fondos o recursos que el Estado otorga a los partidos políticos o a los candidatos, cuyo desembolso puede ser antes o después de las elecciones—. Al respecto, Zovatto (2014) señala que el término «financiamiento estatal» comprende tres categorías básicas de subvención:

- 1) Subsidios directos: fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley.
- 2) Subsidios indirectos: subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales.

7 Entendiendo a los partidos políticos como un grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos a cargos públicos, según Sartori (1997). O como una comunidad de una estructura particular, que se caracteriza, ante todo, por las relaciones internas entre sus miembros, según, Duverger (1987).

8 Según Alan Ware (1996), la distinción entre partidos y sistemas de partidos es algo difícil de aclarar; sin embargo, esboza una definición, entendiendo al sistema de partidos como los patrones de competencia y cooperación entre los diferentes partidos de un sistema, resaltando el carácter de «sistema» de los partidos, siendo siempre el sistema más que la suma de sus partes.

- 3) Subsidios específicos: fondos que se otorgan a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación.

Sobre tema del financiamiento, la tendencia en la legislación electoral en los recientes años es aceptar el financiamiento mixto, es decir, que las organizaciones políticas puedan recibir financiamiento privado —previa reglamentación de las fuentes de financiamiento prohibidas y topes a los aportes— y financiamiento público directo e indirecto del Estado —en algunos casos para labores propias y ordinarias del funcionamiento de los partidos políticos, temas de capacitación, investigación o para los gastos de las campañas electorales—. Ello conlleva la obligación o condición de remitir informes respecto a sus ingresos (propios, públicos y privados) y la contabilidad partidaria en general. En efecto, el objetivo es evitar y, de ser el caso, sancionar los financiamientos prohibidos o de procedencia no cierta y, con ello, evitar la corrupción y el clientelaje entre los aportantes secretos y el partido. No obstante, una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello porque todo esfuerzo regulador tiende a levantar las expectativas de que las nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar los peores abusos. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos intentos de regulación (Zovatto, 2014).

En general, la justificación del financiamiento público a partidos tiene tres vertientes: (1) equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición; (2) disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos; y (3) proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan organizarse y sobrevivir en la contienda electoral. Sin embargo, el financiamiento público a partidos también puede tener algunas desventajas. Primero, los partidos políticos pueden volverse excesivamente dependientes del erario público. Segundo, pueden disminuir los incentivos para que los partidos se mantengan tan cerca del electorado como lo harían sin dicho financiamiento. Tercero, dependiendo de las reglas del juego, el financiamiento público puede premiar o castigar a cierto tipo de partidos. Pero, incluso con estos inconvenientes, la mayoría de los países democráticos han adoptado algún tipo de financiamiento público (Aparicio & Pérez Martínez, 2007).

Por su parte, el analista político Juan de la Puente encuentra cinco procesos que conducen la situación en el Perú, donde el dinero es el principal organizador de la política: i) el incremento del costo de las campañas electorales, que personaliza la política y la vuelve menos institucional; ii) el financiamiento ilegal proveniente del narcotráfico, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas y crimen organizado, o con aportes de agentes legales no declarados; iii) la compra directa de cargos por empresas, —fundamentalmente, constructoras— en gobiernos regionales y gobiernos locales; iv) el desborde de la institucionalidad partidaria por el dinero externo, bajo un esquema en que «billetera mata partido» o «chequera mata militante» y en el que tiene más dinero dirige el partido; y v) el emprendimiento partidario, ya que hacer partidos es casi como fundar empresas (en Zovatto, 2014).

En ese contexto, Daniel Zovatto señala que el dinero y la política forman un matrimonio indisoluble, pues la relación entre ambos es, al mismo tiempo, necesaria y conflictiva. En la base de ese interés hay un hecho ineludible: el uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática.

Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se lo presenta en la discusión pública—, el financiamiento político es parte de la normalidad y, cuando está bien regulado, contribuye a una democracia de mejor calidad.

En otras palabras, si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento que necesita financiarse sin comprometer su integridad ni la de la política. Ello muestra la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa (Zovatto, 2014, p. 15). Al respecto, Holmes y Sunstein indican que la democracia es cara, ya que los derechos civiles y las libertades políticas «no pueden protegerse ni hacerse valer sin financiamiento público» (Holmes & Sunstein, 1999, p. 15). La democracia nos propone, precisamente, proteger y hacer valer algunos de esos derechos civiles y libertades políticas. A su vez, las democracias modernas no podrían existir sin partidos políticos (Guerrero, 2003).

En un documento de investigación de Transparencia por Colombia se señalan los siguientes aspectos que posibilitan la creciente importancia de gestionar recursos para apalancar el desarrollo de las elecciones.

- 1) La ampliación de las normas y prácticas de la democracia en el mundo; «Una abrumadora mayoría de los países reconocen y recurren a las elecciones como única vía jurídicamente reconocida y socialmente aceptada para la integración y renovación de sus órganos de gobierno» (Carrillo, Lujambio, Navarro & Zovatto, 2003, p. 9).
- 2) Incremento y pluralidad de las opciones político electorales; cada vez más partidos y candidatos buscan acceder a la contienda electoral y los votantes tienen un mayor espectro de opciones para elegir.
- 3) Mayor inversión de recursos para responder a la competencia electoral; esto implica la necesidad de recursos que aseguren la conquista de los votos ante tanta competencia y la necesidad de incorporar las nuevas y especializadas técnicas de marketing político-electoral y el uso intensivo de las nuevas tecnologías de información: «Las grandes cantidades de dinero involucradas en algunas campañas electorales hacen imposible para aquellos que no tienen acceso a fuentes de financiación privada, competir en igualdad de condiciones con quienes si tienen suficientes fondos» (Falguera, Jones & Ohman, 2014, p. V). (Transparencia por Colombia, 2014)⁹.

En conclusión, para el buen funcionamiento y mayor dinamismo del sistema democrático se requieren partidos que participen plenamente de las contiendas electorales en todos los niveles, que capaciten a sus afiliados y a la ciudadanía en general para ampliar la cultura política de los ciudadanos, todo ello con el objetivo de que emitan un voto informado y responsable. Sin embargo, para el cumplimiento de este objetivo es necesario que los partidos perciban ingresos, privados, propios o públicos —estos últimos buscan equilibrar la competencia—, que puedan usarse de manera eficiente, siempre sujetos a un proceso de rendición de cuentas ante la autoridad competente. Con ello será posible establecer un sistema transparente en su financiamiento que, al ser público, permitirá que los ciudadanos puedan acceder a esta información.

5. INFORME ANUAL COMO DEBER INELUDIBLE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La rendición de cuentas y la transparencia de los informes financieros de los partidos políticos implican que estos puedan ser conocidos por la sociedad y

⁹ Las referencias parentéticas mencionadas en la cita pertenecen al original.

que los electores tengan conocimiento de cómo obtienen y en qué destinan sus recursos las diferentes organizaciones políticas. Ello implica proscribir la cultura del secreto que históricamente ha caracterizado al financiamiento y, en especial, a las campañas de los partidos políticos.

La transparencia en la financiación electoral como elemento rector para el derecho de acceso a la información tiene que ver tanto con la rendición de cuentas a las autoridades sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña, como con el real acceso a dicha información.

Tradicionalmente, la financiación de las campañas se ha caracterizado por una cultura de la opacidad, congruente con el manejo de los asuntos internos de los partidos y de la no exposición al escrutinio público. Por esta razón, la divulgación de información relevante sobre el financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas de los candidatos es útil para hacerle frente a los riesgos de la corrupción en las elecciones. Esto implica dar a conocer, de manera oportuna y confiable —preferiblemente en tiempo real—, el origen, monto y destinación de los recursos. La transparencia en la financiación y rendición de cuentas de las campañas cualifica el ejercicio del control de la autoridad electoral y hace posible unas elecciones con mayores garantías para todos los que participan en ellas, a la vez que genera una ciudadanía más activa y responsable, con información relevante para ejercer su derecho al voto y hacer seguimiento a los elegidos (Transparencia por Colombia, 2014).

Asimismo, el ingeniero Mariano Cucho señala que es preocupante que el entusiasmo demostrado al momento de adquirir los kits electorales o, inclusive, al participar en el proceso electoral, no coincida con el nivel de cumplimiento para entregar en forma oportuna las rendiciones de cuentas de la campaña electoral. Al contrario, la relación se hace inversamente proporcional.

Las organizaciones políticas distritales y provinciales, así como los movimientos regionales, en ese orden, demuestran una alta proporción de incumplimiento. Las organizaciones políticas locales distritales tienen un porcentaje de incumplimiento del 72%; las provinciales, del 68%; y los movimientos regionales, del 60%.

Con una tasa de incumplimiento de presentación de la rendición de cuentas de apenas el 37%, se plantean diversas interrogantes sobre el origen del

dinero que mueve las campañas políticas, y sobre el nivel de compromiso que muestran las organizaciones políticas por el cumplimiento de la ley de partidos políticos, respecto de sus finanzas, especialmente durante las campañas electorales (Cucho, 2014).

Por tanto, si los partidos son los principales actores de la democracia —encargados de canalizar demandas del electorado, de constituir planes, proyectos o plataformas electorales que busquen el bien común, que sean los medios a través de los cuales se cristaliza la democracia representativa—, tienen el deber ineludible de presentar en el momento oportuno sus informes financieros, que contengan todos actos contables y el detalle de sus ingresos y el destino de los recursos públicos que obtienen. Todo ello en concordancia con un sistema de cuentas claras y precisas, que coadyuve al trabajo de fiscalización, auditoría, control y evaluación de los organismos especializados, que empieza a partir de la presentación de los informes contables. De esta manera se garantizará un trabajo conjunto que genere una cultura de transparencia en los estados financieros de los partidos, y desterrará y desincentivará la recurrencia a financiamientos prohibidos y ocultos.

6. TABLA DE GRADUACIÓN DE SANCIONES POR PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL. ANÁLISIS SOBRE LA GRADUACIÓN DE SANCIONES A ORGANIZACIONES POLÍTICAS POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL

6.1. Criterios por tomar en cuenta para el sistema de graduación de sanciones

La potestad sancionadora de la administración pública encuentra sus límites en el respeto a los principios constitucionales que informan todo tipo de procesos. Así lo ha dejado establecido el Tribunal Constitucional. Es por ello que todas las decisiones de la administración deberían partir de estos principios. En el presente caso analizaremos el principio de razonabilidad, que implica, de cierta forma, a la proporcionalidad de una determinada decisión, que es a lo que finalmente se quiere llegar.

6.1.1. *Criterio de razonabilidad*

Toda sanción impuesta por la administración pública está sujeta a los principios establecidos por el art. 230 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LAPG), así como a los parámetros constitucionales que justifican externamente cualquier decisión que afecte o restrinja derechos en el marco de un Estado de derecho.

La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3.º, Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (vg. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman.

Particularmente, en el caso materia de análisis se pondrá especial énfasis en el principio de razonabilidad, con la finalidad de buscar una salida que permita reducir al máximo la discrecionalidad que ha sido advertida por el JNE en las resoluciones que se han detallado en la parte de los antecedentes del presente artículo.

De modo que comenzaremos señalando que algo es «racional» cuando se ajusta a una razón o fundamento. De modo similar al término anterior, se entiende como «razonable» a todo aquello que es arreglado, justo, conforme a la razón. Si bien en el ámbito gramatical ambas palabras pueden resultar equivalentes, el contexto en el cual se utilizan difiere.

En el campo del derecho es muy común referirse a lo racional dentro de un campo discursivo; es decir, que está relacionado con argumentaciones o demostraciones que sirven de apoyo a algo. Sin embargo, al hablar de lo razonable en el campo jurídico hay que tomar conciencia de ciertos matices que posee dicho vocablo al estar más vinculado a aspectos valorativos o subjetivos.

El Tribunal Constitucional también se ha encargado del desarrollo de este principio. De ello dan cuenta numerosas sentencias en las que este colegiado ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto:

La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias.

Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión (Cfr. Exp. N° 0090-2004-AA/TC).

De modo algo más genérico, pero también comprendido en el concepto de razonabilidad, se halla la noción de este, según la cual se identifica la razonabilidad como prohibición o interdicción de arbitrariedad. Razonable sería, así, toda intervención en los derechos fundamentales que constituya consecuencia de un fundamento. Arbitraria, aquella donde esta se encuentra ausente.

Asimismo, ha señalado este colegiado que la razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente «creador» o «motivador» del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquel.

En consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.

Por otro lado, la razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa.

- a) La razonabilidad cuantitativa pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de este en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etcétera.
- b) La razonabilidad cualitativa pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los

hechos generados por las personas. Así, su objeto será la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias, y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias.

Así pues, el acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado. Existe, entonces, el deber de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquel.

La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y solo si guardan armonía y *sindéresis* con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes.

6.1.2. Criterio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad da la idea de una decisión justa, proporcional a la infracción cometida, que a su vez hace equitativa la decisión adoptada.

Antes de continuar con el análisis que se ha iniciado en el presente artículo, concordemos primero en qué buscamos cuando aludimos al principio de proporcionalidad pues, según el Tribunal Constitucional:

El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3º y 43º, y plasmado expresamente en su artículo 200º, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del

hecho ocasionante del acto estatal. En consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella.

Como se sabe, el principio de razonabilidad conlleva el cumplimiento de sus tres dimensiones: subprincipio de adecuación, subprincipio de necesidad y subprincipio de proporcionalidad stricto sensu.

La suma de estos factores determina la reducción de la discrecionalidad administrativa en la apreciación de los ilícitos y la imposición de las sanciones¹⁰.

Ahora bien, el cuadro que se propondrá más adelante deberá cumplir con las exigencias que el desarrollo de este principio implica. Por lo pronto, diremos que se trata de un cuadro de sanciones adecuadas o idóneas en tanto que permite cautelar un fin público como lo es la transparencia en las actividades de financiamiento en los partidos políticos. Ello es necesario pues no existe medida menos gravosa, lo que a su vez dará paso para el examen de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, y en este punto se tocarán los criterios establecidos en el art. 230 inc. 3^a de LAPG.

6.2. Graduación de sanciones

De acuerdo con la Real Academia Española, entendemos por escala

2. f. una sucesión ordenada de valores distintos de una misma cualidad; por gradual 1. adj., que está por grados o va de grado en grado, y por escala gradual 1. f. Der. Cada una de las series de penas ordenadas en los códigos, de mayor a menor gravedad, para adaptarlas a la índole, grados y circunstancias de los delitos y participación de los culpables (RAE, 2001).

Por otro lado, se entiende por sanción: «1. f. pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores» (RAE, 2001).

En consecuencia, la graduación de sanciones viene a ser un castigo o pena impuesta al infractor, de acuerdo con la gravedad del ilícito cometido con consecuencias concretas en su aplicación.

10 Exp. 0090-2004 AA/TC FJ 35.

En legislación electoral comparada, la reforma electoral de México, de 2014, modificó significativamente el marco institucional bajo el que se administran las actividades de naturaleza político-electoral. Ello acarreó también el cambio del diseño legislativo de fiscalización en materia electoral que implicó: i) la redefinición de las competencias a nivel federal y local; ii) la transformación y creación de instancias de ejecución y supervisión de las actividades en materia de fiscalización; iii) la modificación de los procedimientos para rendir cuentas y de revisión por parte de la autoridad (INE, 2014), y también el diseño de un sistema de sanciones por incumplimiento de obligaciones de los partidos en cuanto al régimen financiero en la reciente Ley General de Partidos Políticos¹¹ y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹². Todo ello sobre la base del Reglamento de Fiscalización (INE/CG263/2014).

11 Ley General de Partidos Políticos de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014. Título Quinto. Del Financiamiento de Los Partidos Políticos. Capítulo I Del Financiamiento Público (Artículos 50°, 51° Y 61°), Art. 77 y 78, sobre Informes de ingresos y gastos de los partidos políticos y plazos para presentar los Informes Financieros Trimestrales y Anuales.

12 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 443.d (Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos); Art. 456.1.a Respecto a los Partidos políticos

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

En Chile, la Ley N.º 19.884, Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, modificada por las leyes N.º 19.963, N.º 19.964, N.º 20.053 y N.º 20.568, señala, en el art. 41, el plazo de presentación de la Cuenta General de los ingresos y gastos electorales, por parte de los partidos políticos, dentro de los treinta (30) días siguientes a la elección presidencial, parlamentaria o municipal, además de prescribirse una escala de sanciones a las organizaciones políticas, relacionadas con el financiamiento privado, el financiamiento público, la transparencia del financiamiento y de las prohibiciones¹³.

Por otro lado, la Constitución de la República de Colombia, en el art. 109 (modificado por el Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003, artículo 3º), señala que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, indicando además la obligación de los partidos, movimientos y candidatos de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Asimismo, la Ley 130º por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, establece normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. En los arts. 12º y 13º se señala el financiamiento directo a los partidos subdivido en dos aspectos: el financiamiento estatal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o representación en el Congreso; y el financiamiento estatal para las campañas electorales de los partidos o movimientos políticos. Finalmente, la Ley 1475 establece reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. En el art. 19º se dispone la rendición pública de cuentas. De este modo, dentro de los primeros cuatro (4)

13 Párrafo 5. De las sanciones

Artículo 27 A.- Sin perjuicio de las sanciones específicas establecidas para cada caso, las infracciones a las normas de los Párrafos 1º, 3º y 4º del presente Título, cometidas tanto por particulares o entidades aportantes como por candidatos o partidos políticos, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal, de acuerdo con la siguiente escala: *{Ley N.º 19.963, Art. Único N.º 4, D.O. de 26.08.2004}

- a) El doble del exceso en la parte que supere el 30%;
- b) El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y
- c) El quintuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%. Dicha multa se expresará en unidades de fomento.

La multa será aplicada por el director del Servicio Electoral.

Las infracciones a las normas del Párrafo 2º que cometan los candidatos o partidos políticos serán sancionadas con multa a beneficio fiscal equivalente al triple de las sumas indebidamente recibidas, sin perjuicio de las sanciones que les correspondan a ellos o a sus representantes por delitos en que hubieren incurrido.

Toda infracción o falta de cumplimiento a las disposiciones de esta ley que no tenga una pena especial, se sancionará con multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales.

meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán, ante el Consejo Nacional Electoral, la declaración de patrimonio, ingresos y gastos. En el art. 25º, respecto a la administración de recursos y a la presentación de informes, se indica que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán presentar, ante el Consejo Nacional Electoral, los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubieren participado dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la votación. Respecto a las sanciones, el art. 12.1 señala, como una de las sanciones, de acuerdo con la gravedad o reiteración de faltas, la suspensión o privación de la financiación estatal o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10¹⁴.

7. UNA PROPUESTA SOBRE GRADUACIÓN DE SANCIONES POR PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL (IFA) PARA EL PERÚ

De acuerdo con los antecedentes señalados al inicio del presente artículo, la revisión y sistematización de la legislación electoral comparada en materia de financiamiento público y sanciones a las organizaciones políticas por la no presentación en el tiempo legalmente establecido de sus informes, balances, registros, libros o estados de ingresos o gastos referidos a la contabilidad interna del partido —que incluye el financiamiento público o estatal de la organización

14 Por Resolución del Consejo Nacional Electoral (CNE), 0330 de 2007, «Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones», dispone en su art. 32º una clasificación de faltas leves y graves, así como criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, clases de sanciones y criterios para la graduación de sanciones. Por otro lado, la Resolución 3097/13 del CNE «Por la cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “Cuentas claras” como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral», señala que el software aplicativo denominado «Cuentas claras» es una herramienta informática de ambiente web que facilita la rendición de los informes públicos y el diligenciamiento de los formularios. Finalmente, el Estatuto Básico de los Partidos, Ley 130/94 creó el Fondo Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales y la Resolución del CNE N.º 3639/13, estableció como una de las funciones de este Fondo velar por el estricto cumplimiento, en lo que corresponda a la financiación de partidos y campañas electorales, según lo establecido en la Ley 130 de 1994, así como las demás funciones que se adopten normativamente en el marco de los aportes estatales a la actividad político electoral.

política—, adopción del criterio jurisprudencial sobre gradualidad y principio de proporcionalidad, razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, emitido por el Tribunal Constitucional del Perú¹⁵ y la consulta de doctrina en materia sancionatoria en la administración pública; se tiene que el objetivo es determinar la gradualidad en la aplicación de sanciones que impliquen porcentajes de pérdida del financiamiento público directo (FPD), que sean razonables y proporcionales de acuerdo con la comisión de la infracción por parte de las organizaciones políticas que omiten o presentan extemporáneamente sus informes financieros anuales en los plazos legalmente establecidos.

Para ello, se propone una tabla que contenga los siguientes criterios:

1. Por el tipo de infracción o falta (leve, grave o muy grave).
2. Los tramos de aplicación (intervalos subdivisibles).
3. Número de días de presentación extemporánea (cuantificación de los días correlativos a la pérdida de un porcentaje del financiamiento público).
4. Porcentaje de pérdida del financiamiento público directo (son proporciones que se descuentan progresivamente en relación directa con el tipo de infracción y el número de días de presentación extemporánea).

En tal sentido, se ha tomado en cuenta lo establecido en el art. IV del Título Preliminar y el art. 230° inc. 3 de la LAPG:

El art. IV del Título Preliminar de la LAPG manifiesta que:

- 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Asimismo, el art. 230 apartado 3, señala que:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

15 Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 1803-2004-AA/TC. Caso. Grimanesa Espinoza Soria.

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulta más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Así tenemos que, en plena satisfacción al principio de razonabilidad, para la determinación de una falta o infracción leve se han tomado en cuenta los días extemporáneos en los que se interpone, así como el criterio de la repetición o continuidad en la comisión de la infracción, el que deberá entenderse como la continuidad en el tiempo en la omisión de presentación del informe por parte del partido político.

Entretanto, para la consideración de una infracción o falta muy grave se ha tomado en cuenta la gravedad del daño causado al interés público. Este, a su vez, puede entenderse, como bien lo ha señalado el Tribunal Constitucional, como el interés de todos; así, en la medida que no presenta el IFA, este perjudica la transparencia en la fiscalización de actividades por parte de los partidos políticos. Asimismo, en este punto se toma en cuenta lo previsto por el literal d) respecto a las circunstancias de la comisión de la infracción, las que obedecerán a eventos únicamente fortuitos.

Finalmente, para la determinación de infracción o falta muy grave, adicionalmente a la presentación fuera del plazo en el que se gradúa las sanciones, existe —además de la gravedad del daño al interés público— la intencionalidad de la conducta del infractor. Esto es que, pese a que la entidad puso en conocimiento la obligación (por medio de comunicados) de presentación del IFA, el infractor omitió dicha documentación.

8. PROYECTO DE TABLA DE GRADUACIÓN DE SANCIONES

CUADRO 1

Tabla de graduación de sanciones por prestación extemporánea de la información financiera anual

Tipo de infracción o falta	Tramos de aplicación	Número de días de presentación extemporánea	Porcentaje de pérdida del financiamiento público directo
Leve	Tramo 1	1 a 5 días	20%
	Tramo 2	6 a 10 días	40%
Grave	Tramo 1	11 a 20 días	60%
	Tramo 2	21 a 30 días	80%
Muy Grave		Más de 30 días	100%

En el caso en particular, sobre graduación de sanciones¹⁶ por presentación extemporánea de la IFA, en la tabla propuesta se proyectan hasta tres (3) grados en tipos de infracción o falta en la que incurrirían las organizaciones políticas, que van desde leves, graves y hasta muy graves. Estas deberán concordar con lo estipulado por el artículo 230° Inc. 3 de la LAPG, modificado por el Decreto Legislativo N° 1029, en los siguientes términos:

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para sí infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - b) El perjuicio económico causado;
 - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
 - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
 - e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
 - f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
- (...)

16 Respecto a la gradualidad de sanciones en establecimiento de multas, los Organismos Reguladores, especialmente el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), han establecido una metodología del cálculo de las multas base y la aplicación de factores atenuantes y agravantes por utilizar en la graduación de sanciones. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y diversas municipalidades, — sobre la base de las infracciones del Reglamento Nacional de Tránsito, la Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento en materia de seguridad y salud del trabajo—, han establecido criterios específicos para la graduación de sanciones y estas tienen como constante niveles o grados leves, graves y muy graves que tienen relación proporcional con las sanciones establecidas.

Por otro lado, deberá tomarse en cuenta que corresponden a los tramos de aplicación, concretizados en números de días hábiles¹⁷ de presentación extemporánea; y finalmente deberá considerarse la sanción, que es un porcentaje de pérdida del financiamiento público directo.

9. CUESTIÓN PREVIA. SOBRE EL PLAZO DE 30 DÍAS HÁBILES DE PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL (IFA)

La determinación del plazo integral adicional de treinta (30) días hábiles para la presentación de la información financiera anual (IFA) de manera extemporánea, es decir, posterior al plazo legal establecido por la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N.º 28094, de seis (6) meses contados a partir de cada ejercicio anual, es un plazo razonable, por los motivos expuestos a continuación:

A) Las organizaciones políticas tienen un plazo de seis (meses) del año en curso actual, contados a partir del cierre de cada ejercicio anual para la presentación de su IFA, pero adicionalmente tienen seis (6) meses más, que son posteriores a la presentación del IFA del año del ejercicio anterior. Es decir, tienen un promedio de doce (12) meses para ordenar, estructurar, constituir, organizar y elaborar su IFA, tomando en cuenta, adicionalmente, que los partidos deben contar con sistemas de control interno, cuyo objetivo es la transparencia en el manejo de sus recursos económicos, y como garantía de una adecuada utilización y contabilización de su actividad económica. Además, deben contar con un área de tesorería con funciones específicas relativas a las cuentas que involucran la contabilidad del partido. Finalmente, las organizaciones políticas, como toda asociación, tienen un manejo contable profesionalizado, cuyos libros registran los ingresos y gastos de toda fuente¹⁸. Por tanto, este sistema estructurado de la organización financiera, económica y contable de las

17 Para el cómputo se trata de días hábiles, lo que beneficia aún más a los partidos políticos, al otorgarles más tiempo para la presentación de sus Informes Financieros, habida cuenta de que el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (Resolución Jefatural N.º 060-2005-J/ONPE, del 14 de marzo de 2005) señala, en su art. 73º sobre informe inicial de gerencia, que la Gerencia, una vez analizado el informe del partido, emite un informe inicial respecto de las formalidades en la entrega de la información y la consistencia general de los datos en un plazo no mayor a los seis (6) meses. En dicho informe inicial se señalan las inconsistencias que pudieran haberse detectado y se solicita directamente al partido que realice las correcciones, aclaraciones y pedidos de nueva información, mediante comunicación escrita dirigida al tesorero. Dicha comunicación debe indicar el pedido concreto de información o aclaración que debe ser entregada en un plazo de diez (10) días calendario.

18 Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Art. 58, Art. 59, Art. 60, Art. 61 y Art. 62

organizaciones políticas coadyuva y retroalimenta permanentemente el proceso de organización y elaboración —de manera ordenada— de los balances generales, los estados de ingresos y egresos, las notas a los estados financieros y cualquier otra información que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidario solicite para consolidar la transparencia en la información económica de los partidos, como un principio del interés público en un estado democrático y con cuentas claras, respecto a las finanzas económicas de los principales actores de la democracia, que son, fundamentalmente, los partidos políticos.

B) De la legislación comparada se tiene que países como México, Chile y Colombia manejan plazos perentorios de presentación de contabilidad partidaria, bastante más cortos en comparación de los que prescribe nuestra Ley N.º 28094. Dichos plazos se ajustan las organizaciones políticas en general, bajo sanción de perder parte o la totalidad del financiamiento estatal. Así, por ejemplo, tenemos el siguiente cuadro:

CUADRO 2

Comparativo de plazos para la presentación de informes financieros o contables en la legislación compara de México, Chile y Colombia

País	Plazo		Órgano al que reporta	Infracción	Sanción
México	Gastos ordinarios	Trimestralmente (dentro de los treinta días (30) siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda)	Consejo General del Instituto a través de la Comisión de Fiscalización	No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en la Ley y sus reglamentos	Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.
		Anualmente (a más tardar dentro de los sesenta días (60) siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte			
	Precampaña	Diez (10) días siguientes al de la conclusión de las precampañas			
	Campaña	Por periodos de treinta días (30) contados a partir del inicio de la etapa de campaña, los cuales deberán entregar dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo			

País	Plazo		Órgano al que reporta	Infracción	Sanción
Chile	Contabilidad electoral (cuenta general de ingresos y gastos electorales)	Dentro de los treinta días (30) siguientes a una elección presidencial, parlamentaria o municipal	Director del Servicio Electoral	Infracciones sobre el financiamiento privado, público (incluyendo los reembolsos de gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos) e infracciones a la transparencia del financiamiento	Multas a beneficio fiscal equivalentes al triple de las sumas indebidamente recibidas y toda infracción o falta de cumplimiento a las disposiciones que no tengan una pena especial, se sancionará con multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales.
Colombia	Financiamiento del funcionamiento del partido	Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año	Consejo Nacional Electoral – Fondo Nacional de Financiamiento Político	Incumplir deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos	Sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético.
	Recursos sobre las campañas electorales	Informe consolidado de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiera participado dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la votación			

CUADRO 3

Plazos para la presentación de Informes financieros según la legislación del Perú

País	Plazo		Órgano al que reporta	Infracción	Sanción
Perú	Actividades de formación y funcionamiento ordinario	Actividades de formación y funcionamiento ordinario. En el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual.	Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios	Incumplimiento de presentación de la información financiera anual	Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos.
	Informe sobre aportaciones privadas	Los partidos políticos presentan a la Gerencia, con una periodicidad semestral.			
	Informes sobre aportaciones a gastos de campaña	Los partidos políticos están obligados a presentar bimestralmente informes de las aportaciones recibidas y los gastos efectuados durante la campaña electoral, a partir de la convocatoria al respectivo proceso electoral. Estos informes deben ser presentados dentro de los siete (7) días siguientes al vencimiento del bimestre que corresponda.			

A partir de la información precedente sobre regulaciones legales de plazos para presentar los respectivos informes financieros o contables es posible saber que existen legislaciones más drásticas en cuanto a plazos perentorios, como son la de los países en comparación, cuyos plazos no exceden de los cuatro (4) meses al inicio de cada ejercicio anual. En nuestro caso, el plazo es de medio año (6 meses), tiempo que se verá incrementado en (30) días hábiles más, interpretado como periodo extemporáneo, para efectos de la presentación de la IFA. Sin embargo, debe reconocerse que este periodo se encuentra fuera del plazo legal predeterminado y establecido por ley, por lo tanto, se entiende que los partidos que presenten su IFA más allá del 30 de junio del año en curso estarían incurriendo en una infracción o falta, pues la presentación extemporánea afecta directamente las labores y funciones de la ONPE, como son las de verificación y control externo de las actividades económicas y financieras de los partidos —información que solo se puede obtener de los informes contables que proporcionan las organizaciones políticas—, lo que afecta, también, la publicidad en el tiempo para conocimiento público de los mencionados informes.

C) Los 30 días como un máximo de plazo extemporáneo afectan, como ya se ha señalado, una función esencial de la ONPE: la verificación y control de las actividades financieras de los partidos. Es un tema bastante sensible, coyunturalmente, que las organizaciones políticas, en especial los partidos políticos, señalen expresamente, —de manera inequívoca y en plazo oportuno— de dónde o de qué fuente provienen los fondos económicos que manejan, especialmente en épocas de campaña. Por ello es de vital importancia, en aras de la transparencia de la información, que los partidos presenten su IFA de manera oportuna, pues es el único medio del cual dispone la gerencia supervisora de fondos partidarios iniciar su trabajo de análisis, sistematización y cotejo de los datos proporcionados por la contabilidad y los estados financieros de los partidos. Así, a partir de ello, es posible determinar si estos se ajustan a lo que la Ley N.º 28094 prescribe o si se determina que existen contradicciones, inconsistencias o no se contrasta de forma certera la información brindada por el partido y, en consecuencia, este incurra en alguna falta o infracción sujeta a una sanción, previa investigación y debido procedimiento.

D) Respecto a la función específica de analizar y cotejar los datos provenientes de la IFA de los partidos, la gerencia supervisora de fondos partidarios, de acuerdo con su reglamento, debe presentar un informe inicial sobre formalidades en la entrega de la información; y, lo más importante, debe informar respecto a la consistencia general de los datos en un plazo no mayor a los seis (6) meses. Si hubiese inconsistencias, se pedirá al partido las aclaraciones o información adicional; luego de ello se prepara y presenta el informe final, que debe realizarse en un plazo máximo de ocho (8) meses contados desde la recepción de la información. Si se analiza detalladamente, los 30 días de extemporaneidad que se otorgan a los partidos afectan directamente en el tiempo a las labores de control y verificación de la gerencia, pues esta se seguirá rigiendo por el mismo periodo en los plazos para ejecutar sus labores —no más de seis (6) meses para la presentación del informe inicial y no más de ocho (8) meses para la presentación del informe final—. Dado el caso, si hay mérito para iniciar el proceso sancionador, tomando en cuenta que el partido que utilice hasta el máximo plazo de extemporaneidad estaría restando un promedio de treinta (30) días del plazo para supervisión de los fondos de los partidos, mientras no exista la información, no se podrá hacer ninguna labor de control o fiscalización.

Por lo expuesto, el plazo adicional de treinta (30) días hábiles es más que suficiente para que las organizaciones políticas puedan finiquitar, saldar, finalizar y culminar de manera completa toda su IFA en este plazo extemporáneo razonable.

10. CONCLUSIONES

- Existe una evidente necesidad de financiamiento público hacia los partidos políticos, de manera que puedan solventar, legítimamente, las actividades propias, y así canalizar la voluntad electoral, establecer una relación oportuna con la opinión pública y fortalecer la democracia.
- La situación de los partidos demuestra serias insuficiencias de organización e intereses ocasionales; es decir, solo consideran reactivarse en épocas de coyuntura electoral, por lo que presentan como único fin realizar grandes campañas para alcanzar cargos públicos. En ese estado de necesidad se presentan muy vulnerables hacia el poder económico.
- Correlativamente al punto uno, resulta imprescindible que los partidos políticos presenten su IFA en el plazo establecido en la norma. De esa forma se consigue o se permite la dinámica de las funciones de la entidad señalada para fiscalizar la transparencia en las actividades de los partidos.
- De la experiencia comparada en cuanto a la presentación del IFA, se puede observar que, en el Perú, el plazo para su presentación resulta bastante generoso, si se toma en cuenta que, en Colombia, según el art. 25° de la Ley 1475, se otorgan solo dos meses; y en México la presentación de informes se hace de manera trimestral.
- El plazo otorgado de (6) meses a los partidos políticos en el Perú resulta más que suficiente. Además, ello abona a que la entidad encargada de su recepción pueda cumplir cabalmente sus funciones en el plazo establecido para la norma; de lo contrario, se corre el riesgo de que se presenten impunidades por las infracciones cometidas.

- La potestad sancionadora de la administración pública está sujeta, primero, a los principios constitucionales y a tomar en consideración los principios que la informan, en especial al de razonabilidad, el cual permitirá y garantizará la interdicción de todo acto discrecional, cuando no arbitrario.
- La razonabilidad como principio garantista de la interdicción de la arbitrariedad garantiza la resolución de controversias ajustadas a la debida motivación y a los parámetros constitucionales propios de un Estado de derecho.
- La proporcionalidad de las sanciones deberá aplicarse pues esta implica su razonabilidad, por lo que las graduaciones propuestas se ajustan a dicho principio en observación, de manera adicional a los criterios establecidos en el artículo 230° de la LPAG.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APARICIO CASTILLO, Javier & Jacaranda MA. PÉREZ MARTÍNEZ

2007 *Financiamiento público a partidos políticos*. Recuperado de http://investigadores.cide.edu/aparicio/Aparicio&Perez_FinanPublico-Partidos_08.pdf

BUNGE, Mario

2009 *Filosofía Política. Solidaridad cooperación y democracia integral*. Barcelona: Gedisa.

BOBBIO, Norberto

2009 *Teoría General de la Política*. Tercera edición. Torino: Trotta.

CHANAMÉ ORBE, Raúl

2012 *La República inconclusa. Un ensayo sobre la República, la Constitución y la Democracia*. Lima: Fondo Editorial Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

CUCHO, Mariano

2014 Principales desafíos en la supervisión del dinero y la política en el Perú. En *Financiamiento de la Política en el Perú*. Lima: Idea Internacional, Konrad Adenauer y ONPE.

DUVERGER, Maurice

1984 *Los partidos políticos*. Novena reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo

2003 *Fiscalización y transparencia del financiamiento a los partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México DF: Auditoría Superior de la Federación.

HOLMES, S. & R. SUNSTEIN

1999 *The cost of rights: why liberty depends on Taxes*. Nueva York: W.W. Norton & Co.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE)

2014 Junta General Ejecutiva/Comisión de Fiscalización. Anexo: Diseño y alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos. Recuperado de http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_8_a1.pdf

LANDA ARROYO, César

2012 Los partidos políticos y sus límites en el régimen democrático peruano: el caso Movadef. *Revista Jurídica Thomson Reuters*, 1(1).

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

Sf *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de www.rae.es

SARTORI, Giovanni

1997 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

2014 *Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2012 Dinero para los partidos. *La República*, 2 de agosto. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2012/08/02/dinero-para-los-partidos/>

WARE, Alan

1996 *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Itsmo.

ZOVATTO, Daniel

2006 *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

ZOVATTO, Daniel

2014 Visión general del dinero en la política hoy y los principales desafíos. *En Financiamento de la política en el Perú*. Lima: Idea Internacional, Konrad Adenauer y ONPE.

[Sobre los autores]

RAÚL CHANAMÉ

Abogado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Profesor principal de pre y posgrado en dicha casa de estudios. Titular de las cátedras de Teoría del Estado, Derechos Fundamentales e Historia Constitucional. Actualmente es magistrado en el Jurado Nacional de Elecciones.

LUISANA VEGA

Licenciada en Ciencia Política por la UNMSM y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Adjunta en la Cátedra de Teoría del Estado. Maestría de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la UNMSM.

ROY MENDOZA

Abogado por la UNMSM. Adjunto en la Cátedra de Derecho Constitucional II. Maestría de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la UNMSM.