

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

RESOLUCION JEFATURAL N° 000592-2022-JN/ONPE

Lima, 08 de Febrero del 2022

VISTOS: El Informe N° 004406-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 1713-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra CARLOS FELIPE ROMUALDO AYALA, excandidato a la alcaldía distrital de Fidel Olivas Escudero, provincia de Mariscal Luzuriaga y departamento de Áncash; así como el Informe N° 001159-2022-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De conformidad con el principio de irretroactividad, recogido en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019 (TUO de la LPAG), las disposiciones sancionadoras aplicables son las vigentes en el momento en que se configuró la presunta infracción que se pretende sancionar. Solo si la normativa posterior le es más favorable, se aplicará esta última;

En el caso concreto, al ciudadano CARLOS FELIPE ROMUALDO AYALA, excandidato a la alcaldía distrital de Fidel Olivas Escudero, provincia de Mariscal Luzuriaga y departamento de Áncash (en adelante, el administrado), se le imputa la no presentación de la información financiera relacionada a los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados de su campaña electoral en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018). La presunta infracción se habría configurado el 22 de enero de 2019;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)¹. Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Dilucidada la normativa aplicable, el cuarto párrafo del artículo 30-A de la LOP establece que los ingresos y gastos efectuados por el candidato en su campaña electoral deben ser informados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de los medios que esta disponga y en los plazos establecidos, con copia a la organización política. Esta obligación se realiza a fin de que la ONPE proceda con la verificación y el control de la actividad económico-financiera de las campañas electorales, en virtud del numeral 34.2 del artículo 34 de la LOP;

En relación con ello, el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP establece que las candidaturas distintas a la presidencial presentan la información financiera de su campaña electoral mediante el responsable de campaña que designen. En elecciones regionales y municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador

¹ La Ley N° 31046 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020.



regional y alcalde deben acreditar a un responsable de campaña para cumplir con su obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE. En caso no lo acrediten, o si así lo desearan, los candidatos serán sus propios responsables de campaña;

El numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP establece el plazo que tienen los responsables de campaña para informar a la GSFP los ingresos y gastos efectuados durante la campaña electoral. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 34.- Verificación y control

34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda. (Resaltado agregado)

Así, en relación con las elecciones municipales, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial el 28 de diciembre de 2018. Asimismo, mediante la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de enero de 2019, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de la campaña electoral de las ERM 2018, el 21 de enero de 2019;

En suma, la obligación de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional, así como de alcalde, consistía en presentar hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña. El incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo con el artículo 36-B de la LOP que establece:

Artículo 36-B.- Sanciones a candidatos

Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente. (Resaltado agregado)

En consecuencia, a fin de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador (PAS), resulta de trascendencia la evaluación de los siguientes aspectos: i) si el administrado tenía o no la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral; ii) si presentó o no hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que lo exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras circunstancias que pueda alegar el administrado y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

En el reporte del Sistema CLARIDAD sobre la información financiera de campaña electoral de los candidatos a cargos de elección popular consta la relación de excandidatos y excandidatas en el proceso electoral que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante ERM 2018. En dicho listado, figura el administrado;



Con base en dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe N° 1713-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 13 de noviembre de 2020. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio del PAS contra el administrado por no presentar la información señalada en el párrafo anterior y, por consiguiente, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000665-2021-GSFP/ONPE, de fecha 27 de marzo de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado por no presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

A través de la Carta N° 008644-2021-GSFP/ONPE, notificada el 22 de abril de 2021, la GSFP comunicó al administrado el inicio del PAS -junto con los informes y anexos-, y le otorgó un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, más ocho (8) días calendario por el término de la distancia, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Ante ello, el administrado presentó sus descargos iniciales el 07 de mayo de 2021;

Con Resolución Jefatural N° 000091-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2021, se dispuso la suspensión del cómputo de plazos para iniciar y tramitar los PAS por infracciones a la LOP, y a la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, por sesenta (60) días a computar desde el día siguiente de su publicación;

Por medio del Informe N° 004406-2021-GSFP/ONPE, de fecha 05 de octubre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 1713-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción emitido contra el administrado por no presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ERM 2018 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta N° 005273-2021-JN/ONPE, el 29 de noviembre de 2021 se notificó al administrado el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más ocho (8) días calendario por el término de la distancia. En ese sentido, el 6 de diciembre de 2021 el administrado presentó su descargo final;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al informe final, el administrado basa sus argumentos de defensa en las siguientes premisas:

- a) Que, participó como invitado en las ERM 2018, y que no pertenece a la organización política por la cual postuló;
- b) Que, no realizó gasto alguno durante las ERM 2018; pues los mismos fueron asumidos por el alcalde provincial, por lo cual éste tiene la responsabilidad de presentar la información financiera de su campaña;
- c) Que, desconocía de su obligación de presentar la información financiera de su campaña durante las ERM 2018, en tanto ni la ONPE ni la organización política por la cual postuló le informaron de la misma;
- d) Que, el artículo 30-A de la LOP establece que el responsable de campaña tiene la obligación de presentar la información financiera de la campaña del candidato; por lo cual esta obligación le es exigible al responsable de campaña de la organización política por la cual postuló;



- e) Que, el artículo 28 de la LOP limita el alcance de esta Ley a los partidos políticos, por lo cual, al excluir a los movimientos políticos, da a entender que lo determinado en la LOP no se aplica para movimientos políticos;
- f) Que, no existe procedimiento administrado regulado en la LOP o en otra norma con rango de Ley que establezca la forma en la cual los administrados deben informar sobre la inexistencia de aportes, ingresos y gastos de campaña, por lo cual se desconoce si la presentación de la información financiera bajo estas circunstancias es obligatoria. Por ello, la sanción propuesta por la ONPE vulnera los principios de legalidad y tipicidad;
- g) Que, bajo la interpretación realizada, se debe tomar en cuenta el principio de culpabilidad, ya que no existe ánimo alguno de incurrir en omisión o incumplimiento, pues no existe disposición de informar sobre una obligación legal que no existe;

Previo al análisis de los descargos finales presentados por el administrado, es preciso señalar que es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante indicar quiénes tienen tal condición en un proceso electoral y si el administrado la adquirió en las ERM 2018;

Sobre el particular, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00290-2018-JEE-PBBA/JNE, del 16 de julio de 2018, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidato en las ERM 2018 para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. De esta manera, y al margen de lo que haya sucedido posteriormente con la candidatura del administrado, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Ahora bien, corresponde el análisis de los argumentos de defensa esbozados por el administrado en sus descargos finales;

Respecto de los argumentos a) y b), el administrado señala que participó en las ERM 2018 como candidato *invitado* de la organización política por la postuló, y que los gastos de su campaña fueron asumidos por el postulante a alcalde provincial de dicha organización. Sobre ello, se debe resaltar que, al haberse constituido en candidato, el administrado se vio sujeto a las obligaciones que emanan de dicha condición, a pesar de no ser miembro de la organización política por la cual postuló. Así, **el haber sido invitado por la organización política a participar en las ERM 2018 no es un hecho que resulte relevante en el análisis del presente PAS, pues el administrado se constituyó en candidato**, incluso sin ser miembro de la organización política por la cual postuló;

Por ello, se debe señalar es **el administrado quien tiene la obligación de presentar la información financiera de su campaña, dada su condición de candidato**. Así, el numeral 5 del artículo 34° de la LOP es bastante enfático en señalar que son los mismos candidatos y candidatas quienes tienen la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral en el plazo establecido por Ley:

*34.5. Para el caso de las elecciones congresales y de representantes ante el Parlamento Andino, de las elecciones regionales y elecciones municipales, en el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la **obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral a la Oficina Nacional de Procesos Electorales**, proporcionando una copia a la organización política.*



En el caso en concreto, el administrado no puede atribuirle la presentación de los gastos de su campaña al candidato a la alcaldía provincial, pues éste, al realizar su rendición de cuentas, ha cumplido con su obligación personal como candidato; **mas no ha subsanado el incumplimiento del administrado, quien, como candidato, debe realizar la presentación de su información financiera, aunque haya tenido una campaña austera con gastos mínimos.** De esto se desprende que la obligación de presentar la información financiera **es individual para cada candidato;** y que la falta de aportes e ingresos percibidos o de gastos efectuados **no remueve la obligación de presentar la información financiera** en los términos planteados por la LOP;

Por tanto, bajo la luz de este artículo, se determina que el administrado se encontró en la obligación de presentar la información financiera en el plazo establecido, lo cual no ocurrió en este caso. Asimismo, del portal Claridad se advierte que el administrado no acreditó a un responsable de su campaña; por lo tanto, la obligación de presentar la Información financiera de ingresos y/o gastos de campaña recaía en el mismo;

Respecto del argumento c), se debe resaltar que **no es posible responsabilizar a la organización política por no haber informado al administrado de sus obligaciones como candidato.** Así, el numeral 5 del artículo 34º de la LOP señala que las infracciones cometidas por los candidatos y candidatas **no afectan a las organizaciones políticas ni las comprometen en su pago:**

“Las infracciones cometidas por estos candidatos o sus responsables de campaña no comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan”.

Por lo tanto, el administrado no puede responsabilizar en su totalidad a la organización política por la falta de presentación de su informe financiero; toda vez que es una obligación que emana de su condición como candidato, al margen de la organización política por la cual inscribió su candidatura;

Asimismo, sobre la supuesta obligación de notificación personal alegada por el administrado, es necesario indicar que las comunicaciones que la ONPE realizó a través de Oficios Circulares a las organizaciones políticas, fueron realizadas con un fin comunicacional y de difusión de las normas, **no existiendo normativa que obligue a la ONPE** a notificar individualmente y de manera previa a los candidatos y candidatas a cargos de elección popular de la obligación de presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral;

A mayor abundamiento, cabe recalcar que, en virtud del principio de publicidad normativa, se presume de pleno derecho que el administrado conocía sobre el modo, la oportunidad y el contenido de la obligación adquirida al constituirse en candidato; por lo cual no resulta viable cualquier alegato con el cual se pretenda desvirtuar este principio. En consecuencia, el administrado, al haberse constituido como candidato, debió tener la diligencia mínima de informarse sobre sus derechos y obligaciones, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña;

Finalmente, sobre la falta de alcance de los medios de transporte, comunicación e información alegados por el administrado; se debe tomar en cuenta que, a fin de informar a los candidatos de sus obligaciones electorales, se cursaron a las organizaciones políticas comunicaciones y notas de prensa, estas últimas de alcance nacional vía la página web de la ONPE;

Bajo lo señalado, y como se precisa en párrafos anteriores, la LOP dispone la presentación de la información financiera de aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral a cargo de los candidatos. Al ser un mandato legal, **este es de público conocimiento y, por tanto, de obligatorio cumplimiento;**



sobre ello, la Constitución Política de 1993 indica en su artículo 51° lo siguiente: “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”, de igual forma, el artículo 109° de la citada Carta Magna señala: “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”;

En la misma línea de razonamiento del párrafo anterior, es preciso recalcar el siguiente precepto legal: “**el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento**”; así, no sólo resulta imposible alegar la ignorancia de la norma como un eximente de responsabilidad, sino que se presume que el administrado debió conocer las normas relativas al derecho electoral y cumplirlas de forma obligatoria;

Por ende, la ONPE otorgó al administrado todas las facilidades necesarias para que cumpla con la presentación de la información financiera solicitada, al enviar cartas a la organización política con la cual postuló, al emitir Circulares y Notas de Prensa en su página web, y a través de la publicación de diversas Resoluciones en medios oficiales;

En consecuencia, lo alegado por el administrado en este punto carece de respaldo jurídico, toda vez que era obligación de todo candidato presentar la información financiera de su campaña durante las ERM 2018;

Respecto al argumento d), el administrado señala que es el responsable de campaña de la organización política quien tiene la obligación de presentar la información financiera de su campaña, en los términos supuestamente establecidos por el artículo 30-A de la LOP. A fin de resolver lo señalado, se debe realizar una interpretación sistemática de los artículos 30-A, 34 y 36 de la LOP, a fin de determinar a quién le correspondía la obligación de presentar la información financiera de la candidatura del administrado. Sobre ello, el artículo 30-A de la LOP señala lo siguiente:

[...]

Los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben ser informados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de los medios que esta disponga y en los plazos señalados en el párrafo 34.5 del artículo 34 de la presente ley.

[...]

Así, de la misma norma con rango de ley se desprende que es obligatorio presentar la información relacionada a los ingresos y gastos efectuados por el candidato. En adición a ello, se debe tomar en consideración lo señalado por los numerales 34.5 y 34.6 del artículo 34° de la LOP;

Del numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP se desprende que son **los candidatos los responsables de su propia campaña y, por lo tanto, deben cumplir con la obligación de presentar la información financiera, siempre que no acrediten a un responsable de campaña**; ya que, al ser ellos quienes reciben los aportes e ingresos y realizan los gastos de campaña, deben sustentar dicha información ante la ONPE, siendo opcional la designación de un responsable de campaña diferente a él;

Por otro lado, el numeral 34.6 del artículo 34° de la LOP señala lo siguiente:

34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda.



Como se puede apreciar **los responsables de campaña tienen la obligación de presentar el informe financiero** una vez finalizado el proceso electoral que corresponda. Aplicando lo señalado *supra*, y tomando en cuenta que los candidatos son responsables de presentar la información financiera de su campaña siempre que no hayan designado a un responsable de campaña, entonces **los candidatos están obligados a presentar la información financiera en un plazo no mayor de 15 días hábiles desde que se declaró la conclusión del proceso electoral que corresponda;**

En adición a ello, el artículo 36-B de la LOP **establece sanciones para el incumplimiento de la obligación de presentar la información financiera;** y resalta que **es el candidato quien será sancionado ante este incumplimiento.** Veamos:

Artículo 36-B.- Sanciones a candidatos

Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, **de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).** En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente. (Resaltado agregado)

Esto se ve complementado por lo señalado en los artículos 58 y 59 del RFSFP; sobre ello, se debe tomar en cuenta que el artículo 58 señala que **el candidato o el responsable de campaña** tienen la obligación de entregar la información financiera ante la ONPE en el plazo establecido por Ley:

Artículo 58.- Responsabilidad del candidato o del responsable de campaña

Los candidatos o el responsable de campaña acreditado por éste, tienen la obligación de entregar la información de aportes y gastos de su respectiva campaña electoral a la ONPE conforme a Ley y con copia a la organización política en los formatos y plazos definidos por la gerencia.

Por otro lado, el artículo 59 señala que los candidatos **acreditan a los responsables de campaña ante la ONPE** en un plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de su inscripción como candidato:

Artículo 59- Acreditación de los responsables de campaña

Los responsables de campaña electoral en caso de las elecciones [...] regionales y elecciones municipales, en el caso de los cargos de [...] alcalde, son acreditados por el candidato ante la ONPE en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de su inscripción definitiva [...].

De una lectura en conjunto de ambos artículos, se desprende que **el candidato puede acreditar un responsable de campaña ante la ONPE a fin de que éste pueda responder por la obligación de presentar la información financiera de la campaña del candidato,** siendo la elección de un responsable de campaña **opcional y alternativa.** Esto se condice con lo señalado en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, donde se indica que *“los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo”;* así, se entiende que **el candidato puede contar con un responsable de campaña, siempre que éste sea acreditado ante la ONPE;**

Así, realizando una interpretación sistemática de los artículos citados, se desprende que **el candidato está obligado a informar a la GSFP de la ONPE sobre los aportes, ingresos y gastos relacionados a su campaña electoral.** Asimismo, se entiende que el candidato es responsable de la presentación salvo que designe a un responsable de campaña; también, se comprende que las infracciones cometidas por el candidato o su



responsable de campaña no comprometen a la organización política a través de la cual postula; y, finalmente, se determina que el incumplimiento de la presentación de la información financiera en el plazo establecido por Ley amerita una sanción pecuniaria;

Por lo tanto, no se puede afirmar que la organización política debe designar a alguien la responsabilidad sobre la campaña del administrado, sino que es éste quien debe acreditar ante la ONPE la designación de un responsable de campaña. Sin embargo, de la revisión del expediente, no se ha encontrado documento alguno en el que el administrado designe a un responsable de campaña; asimismo, del portal CLARIDAD, tampoco se desprende que el administrado ha designado a un responsable de campaña. De esta manera, se demuestra que el administrado era el único responsable de la presentación de la información financiera de su campaña durante las ERM 2018, quedando desvirtuado lo señalado por éste en sus descargos finales;

Respecto al argumento e), el administrado señala que el artículo 28 de la LOP limita el alcance de esta Ley a los partidos políticos, por lo cual, al excluir a los movimientos políticos, la ONPE da a entender que lo determinado en la LOP no se aplica para este tipo de organizaciones políticas. Sobre ello, es pertinente señalar que el artículo 1º de la LOP señala que en el concepto de “partido” político se debe incluir a todas aquellas entidades reconocidas como tal en el Registro de Organizaciones Políticas, salvo disposición legal distinta:

Artículo 1.- Definición

[...]

*La denominación “partido” **se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas**. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley.*

Si bien la redacción de esta disposición normativa parece limitar su alcance a los “partidos políticos”, se debe recordar que toda interpretación normativa debe realizarse conforme a la Constitución. Así, toda Ley o norma con rango legal debe ser visualizada e interpretada de forma compatible con la Norma Fundamental, de forma que, en caso existan varias interpretaciones posibles de lo señalado en una disposición normativa que contiene normas con rango de Ley, se debe escoger aquella que resulte más consistente con lo señalado en el texto constitucional;

En el caso en particular, se debe interpretar el artículo 1º de la LOP bajo la luz de lo señalado en el artículo 35º de la Constitución, el cual no sólo reconoce la existencia de los partidos políticos, sino también de los movimientos regionales, como parte de las organizaciones políticas que pueden alcanzar personalidad jurídica en el país:

Artículo 35.- Organizaciones Políticas

*Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas **como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley**. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. **Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica**.*

*La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, **y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos** y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.*

Asimismo, si bien la LOP señala que es aplicable a los partidos políticos, el artículo 17º del mismo cuerpo normativo señala que los movimientos regionales son también organizaciones políticas que pueden participar en elecciones regionales y municipales y, en adición a ello, registrarse en el Registro de Organizaciones Políticas:

Artículo 17.- Movimientos y organizaciones políticas de alcance local



Se entienden como movimientos las organizaciones políticas de alcance regional o departamental y como organizaciones políticas locales las de alcance provincial o distrital. En las elecciones regionales o municipales pueden participar los movimientos. En las elecciones municipales pueden participar las organizaciones políticas de alcance local. Para participar en las elecciones, los movimientos y las organizaciones políticas de alcance local deben inscribirse en el registro especial que mantiene el Registro de Organizaciones Políticas.

Por ello, lo señalado en el artículo 28º debe comprenderse en el marco de lo señalado por la misma LOP, conforme a lo indicado en la Constitución, comprendiendo como “partido” político no sólo a las entidades así autodenominadas, sino como a aquellas que son inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas y que participan en procesos electorales, sean estos de alcance nacional, regional o local. Así, se ven incluidos los movimientos regionales y otras organizaciones políticas, que son reconocidas por la Constitución y que, por lo tanto, deben estar incluidas en la regulación que plantea la LOP, por eso hoy es denominada la “Ley de **Organizaciones Políticas**”;

En adición a ello, como se puede apreciar de las modificatorias realizadas a la LOP desde su entrada en vigencia en 2003, el uso del término “partidos políticos” se ha visto desplazado por el de “organizaciones políticas”, a fin de incluir también a los movimientos regionales y a las organizaciones de carácter local, dada su nueva importancia tras el periodo de descentralización ocurrida en Perú entre el 2002 y el 2003. Por ello, el reconocimiento realizado en la evolución de la LOP, así como la interpretación de sus disposiciones normativas en conformidad con la Constitución, permiten afirmar que la LOP **no sólo regula a los partidos políticos, sino también a toda organización política que participe en un proceso electoral, incluyendo a los movimientos regionales**. De esta manera, queda claro, entonces, que lo señalado en la LOP resulta vinculante para el administrado, por lo cual es posible que éste sea sancionado por lo señalado en ella, quedando desvirtuado lo señalado por el administrado en este acápite;

Respecto al argumento f), el administrado señala que la LOP no contempla un procedimiento administrado que establezca la forma en la cual los administrados deben informar sobre la inexistencia de aportes, ingresos y gastos de campaña, por lo cual se desconoce si la presentación de la información financiera bajo estas circunstancias es obligatoria. Por ello, la sanción propuesta por la ONPE vulnera los principios de legalidad y tipicidad;

Resulta curioso lo resaltado por el administrado, ya que tanto la LOP como la RFSFP establecen que los candidatos están obligados a presentar la información financiera de su campaña en el plazo establecido por Ley. Lo señalado por el administrado pretende dar a entender que la LOP no ha regulado un procedimiento para situaciones en las que los candidatos no hayan realizado gasto alguno; sin embargo, esto es innecesario, ya que se ha demostrado a lo largo del presente PAS que **los candidatos tienen la obligación de realizar la rendición de cuentas de su campaña, así hayan realizado gastos o no**;

La finalidad de la presentación del informe financiero de la campaña de los candidatos es garantizar la transparencia del proceso electoral y el correcto funcionamiento de las organizaciones políticas. Asimismo, la Exposición de Motivos del RFSFP señala que la LOP ha sido modificada a fin de reforzar el sistema de partidos políticos en el Perú; de forma que la modificación del Título VI de la LOP, del Financiamiento de los Partidos Políticos (realizada por la Ley N° 30689), se ha realizado a fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política;

Por lo tanto, la única forma idónea de garantizar los bienes jurídicos señalados, y a fin de cumplir con los objetivos planteados en la LOP y en el RFSFP, la exigencia de



presentar la información financiera de campaña debe extenderse también a aquellos candidatos que no hayan realizado gasto alguno, o que no hayan recibido ingresos y aportes; a fin de garantizar la transparencia del proceso electoral respecto al financiamiento de los candidatos:

Así, queda demostrado que no hay una vulneración de los principios de tipicidad y legalidad, ya que el presente PAS se está llevando a cabo bajo lo regulado en los artículos 30-A, 34° y 36-B de la LOP, todos previamente ya citados. En el caso en concreto, se puede apreciar que el administrado incumplió con su obligación de presentar la información financiera en el plazo establecido por Ley. Como se ha citado previamente, la LOP establece que los candidatos tienen 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral para cumplir con esta obligación, siendo el JNE la institución encargada de determinar la fecha de conclusión, al ser este el organismo constitucionalmente autónomo encargado de la fiscalización electoral;

Así, por medio de la Resolución N° 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial el 28 de diciembre de 2018, se declaró la conclusión del proceso electoral; asimismo, mediante la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de enero de 2019, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de la campaña electoral de las ERM 2018, el 21 de enero de 2019;

Por lo tanto, de lo señalado se desprende que el administrado, al ser candidato, se encontró en la obligación de presentar la información financiera relacionada a los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante las ERM 2018. Asimismo, se aprecia que el administrado tenía como fecha límite para cumplir con su obligación hasta el 21 de enero de 2019, según lo establecido por el JNE. En adición a ello, se tiene que el administrado era el único responsable de la presentación de su información financiera, ya que no designó a ningún responsable de campaña, según lo establecido en la LOP;

De esta manera, se demuestra que, a lo largo del presente PAS, **la ONPE ha actuado bajo los márgenes establecidos por la LOP, en cumplimiento del principio de legalidad y del principio de tipicidad, sin crear obligaciones e imponer sanciones al administrado que no se encuentren sustentadas en una norma con rango de ley.** Por ende, al demostrarse que la ONPE cumplió con respetar los principios señalados a lo largo del presente PAS, se debe desvirtuar lo señalado por el administrado en este acápite;

Finalmente, respecto del argumento g), el administrado se debe tomar en cuenta el principio de culpabilidad, en tanto el administrado no ha tenido ánimo de incurrir en omisión o incumplimiento, ya que no existe norma que obligue al administrado a presentar la información financiera de su campaña a pesar de que no haya recibido aporte e ingreso o no haya realizado gasto alguno. Sobre ello, ya se ha determinado que la obligación de presentar la información financiera vincula a todos los candidatos a cargos de elección popular, a pesar de que éstos no hayan recibido aportes e ingresos, o hayan realizado gasto alguno; por lo tanto, sólo se evaluará lo señalado por el administrado respecto al principio de culpabilidad;

En efecto, la responsabilidad administrativa en el ordenamiento jurídico peruano es subjetiva; por lo cual se debe demostrar que el administrado tuvo *dolo* o *culpa* en la infracción cometida, a fin de aplicar la sanción correspondiente. El TUO de la LPAG contempla en el numeral 10 del artículo 248 el principio de culpabilidad, el cual señala que *“la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”*. En el caso en



concreto, la LOP no ha colocado una norma en la cual establezca la responsabilidad objetiva para el incumplimiento en la presentación de la información financiera de los candidatos; por lo cual, se asume que, en el presente caso, opera la responsabilidad subjetiva;

De la argumentación planteada por el administrado se desprende que, al no haber tenido el ánimo o la intención de incurrir en omisión o incumplimiento, no incurre en responsabilidad administrativa al no haberse demostrado su culpabilidad. Sin embargo, el administrado ignora que el principio de culpabilidad no sólo incluye el *dolo* sino también la *culpa* como criterio para atribuir responsabilidad administrativa; así, se entiende como “culpa” a la falta de cuidado u omisión por parte del administrado, en la cual éste no es plenamente consciente de la lesividad de su acción u omisión, y en la que tuvo la posibilidad de no cometer dicho acto lesivo de haber tenido el cuidado apropiado para cumplir con sus obligaciones;

En el caso en concreto, el administrado no puede alegar que no ha incurrido en incumplimiento alguno, en tanto se ha demostrado que los candidatos están obligados a presentar la información financiera de su campaña, incluso si no han percibido ingresos o aportes, o no han realizado gastos en ella. Asimismo, debido al principio de publicidad normativa ya citado, tampoco se puede alegar el desconocimiento de una norma con rango de ley, en tanto ésta se entiende conocida y (por ende) oponible para todos. Por lo tanto, el incumplimiento en el que incurrió el administrado nace de una falta de cuidado de su parte, pues debió conocer de su obligación como candidato de presentar la información financiera de su campaña durante las ERM 2018; y, por ende, debió cumplir con dicha obligación en el plazo señalado. De esta forma, se demuestra que el administrado **incurrió en culpa al incumplir su obligación de presentar la información financiera de su campaña**; cumpliéndose así con acreditar la responsabilidad subjetiva del administrado en el presente PAS;

Por consiguiente, al estar desacreditados los argumentos planteados por el administrado en su descargo final y demostrado que este se constituyó en candidato, por lo cual tenía la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral en las ERM 2018 hasta el vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019; se concluye que, se ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP; y, en consecuencia, corresponde imponer al administrado una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

A mayor abundamiento, cabe destacar que no existen elementos probatorios que permitan discutir una eventual aplicación de las causales eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Tras acreditarse la omisión constitutiva de infracción, la ONPE debe ejercer su potestad sancionadora. Para ello, se debe tener en consideración los criterios de graduación de la sanción establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, de conformidad con el artículo 113 del RFSFP;

Al respecto, los límites legales establecidos por el legislador no permiten imponer una multa menor a diez (10) ni mayor a treinta (30) UIT, conforme se desprende del artículo 36-B de la LOP. En consideración a ello, resulta razonable que su cálculo se inicie teniendo como potencial sanción el referido extremo, es decir, diez (10) UIT, sin perjuicio de evaluar si existe alguna circunstancia que justifique el incremento de la multa dentro del margen legalmente previsto;



Y es que el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, sobre el principio de razonabilidad indica que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción observando los criterios que desarrollamos a continuación:

- a) **El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.** No es posible determinar *a priori* el beneficio resultante por la comisión de la infracción;
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La probabilidad de detección de este tipo de infracciones es muy alta. La omisión de presentar la información financiera de campaña electoral no demanda esfuerzos extraordinarios a la administración pública para ser advertida;
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** En este caso el bien jurídico protegido inmediato es el correcto funcionamiento de las organizaciones políticas, es decir, que su quehacer se desarrolle dentro de los cánones democráticos establecidos en la Constitución Política; y el mediato, el correcto funcionamiento del sistema político en su conjunto, atendiendo a que los candidatos de las diversas organizaciones políticas se encuentran en competencia por acceder al ejercicio del poder dentro de algún estamento del Estado;

Así, es innegable el interés público que se ve afectado por el incumplimiento de los candidatos de entregar la información financiera de su campaña electoral. Y es que la no presentación oportuna de la información financiera de campaña electoral tiene incidencia directa en el incremento de la desconfianza en el sistema político;
- d) **El perjuicio económico causado.** No hay perjuicio económico identificable;
- e) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.** No existe reincidencia del administrado. Recién para las ERM 2018, se incorporó la obligación de presentar información de campaña electoral;
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** En el presente caso, no existe alguna circunstancia que amerite la imposición de una multa mayor al extremo mínimo previsto por la norma;
- g) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Aunque no existen elementos para acreditar la intencionalidad de la conducta omisiva del infractor, este debía conocer y cumplir con su obligación;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, se estima que corresponde sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si el infractor cancela el monto antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interpone recurso impugnativo alguno contra dicha resolución, de acuerdo con lo previsto por el artículo 110 del RFSFP;



De conformidad con lo dispuesto en el literal q) del artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; así como en los literales j) e y) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE;

Con el visado de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. – SANCIONAR al ciudadano CARLOS FELIPE ROMUALDO AYALA, excandidato a la alcaldía distrital de Fidel Olivas Escudero, provincia de Mariscal Luzuriaga y departamento de Áncash, con una multa de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, por incumplir con la presentación de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP.

Artículo Segundo. – COMUNICAR al referido ciudadano que la sanción se reducirá en veinticinco por ciento (25%) si se cancela el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que pone fin a la instancia y no se interpone recurso impugnativo alguno, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 110 del RFSFP.

Artículo Tercero. – NOTIFICAR al ciudadano CARLOS FELIPE ROMUALDO AYALA el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto. – DISPONER la publicación de la presente resolución en el portal institucional www.onpe.gob.pe y en el Portal de Transparencia de la Entidad, dentro de los tres (3) días de su emisión; así como la publicación de su síntesis en el diario oficial El Peruano, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Jefatural N° 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS /iab/hec/mao

