

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

## RESOLUCION JEFATURAL N° 001100-2022-JN/ONPE

Lima, 15 de Marzo del 2022

**VISTOS:** El Informe N° 004779-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 202-2021-PAS-ECE2020-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra MIGUEL REYNALDO MORALES PORTA, excandidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 001792-2022-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica;

### 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 MIGUEL REYNALDO MORALES PORTA, excandidato al Congreso de la República (en adelante, el administrado), se le imputa el incumplimiento de la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (ECE 2020), en el plazo establecido. La presunta infracción se habría configurado el 17 de octubre de 2020;

De la revisión de la normativa electoral se aprecia que el 26 de septiembre de 2020, se publicó 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), la misma, que según la aplicación de normas en el tiempo resultaría empleada en el presente PAS, sin embargo, tal proceder sería inconducente por las razones a exponer;

En nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional ha validado la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, por el cual, una norma debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia. En el presente caso, los hechos que condujeron al nacimiento de la obligación de presentar la información de campaña en el marco de las ECE 2020, son aquellos relacionados a la obtención de la calidad de candidato, así como la culminación del proceso electoral en cuestión; estos hechos estuvieron enmarcados dentro de la vigencia de la LOP hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31046. Por lo tanto, se advierte la necesidad jurídica de aplicar aquella norma, es decir, la LOP hasta antes de la vigencia de la Ley N° 31046;

Además, existen cuestiones relativas a la seguridad jurídica<sup>1</sup> que apoyan lo señalado previamente: La obligación de presentar la información financiera de los aportes e



ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020, surge luego de la culminación de dicho proceso, como consecuencia consustancial a la naturaleza del mismo, lo que implica que la normativa que razonablemente tuvieron en cuenta los candidatos en dicho proceso fue la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Esta última cambia la modalidad de cumplimiento de la obligación, haciéndose de por sí impracticable por cuestiones temporales. Por otro lado, al tener que el 30 de septiembre de 2020, la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, establece que el plazo máximo para la presentación de la información financiera campaña en el marco de la ECE 2020 en entrega única es el 16 de octubre de 2020, encamina razonablemente a sostener que la norma aplicable es la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, LOP, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Asimismo, bajo la normativa antes desarrollada también 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 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 señalados en el párrafo 34.5 del artículo 34 de la LOP. 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 de elecciones congresales entregan los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE mediante el responsable de campaña que designen. 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 para informar a la GSFP los ingresos y gastos efectuados durante la campaña electoral:

**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 es nuestro).*

Así, en relación con las ECE 2020, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 0134-2020-JNE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de marzo de 2020. Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, publicado el 30 de septiembre de 2020, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de campaña electoral correspondiente a las ECE 2020 el 16 de octubre de 2020;

En suma, la obligación de los candidatos consistía en presentar hasta el 16 de octubre de 2020 la información financiera de su campaña; en ese sentido, el incumplimiento de esta obligación, configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo al 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 es nuestro).**

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 la presentó o no hasta el 16 de octubre de 2020; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que 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**

Con Resolución Gerencial N° 002200-2021-GSFP/ONPE, del 23 de julio de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ECE 2020, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 012239-2021-GSFP/ONPE, notificada el 27 de julio 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, para que formule sus descargos por escrito. Sin embargo, el administrado no presentó sus respectivos descargos;

Por medio del Informe N° 004779-2021-GSFP/ONPE, del 22 de octubre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 202-2021-PAS-ECE2020-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción contra el administrado, por no presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020 en el plazo de ley;

A través de la Carta N° 004513-2021-JN/ONPE, el 14 de febrero de 2022 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. Con fecha 21 de febrero de 2022, el administrado presentó sus respectivos descargos;

## **III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO**

### ***Cuestiones procedimentales previas***

Ahora bien, en el presente caso, se advierte que el candidato solo presentó descargos finales. Por este motivo, resulta necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación de la carta que comunica el inicio del PAS a fin de descartar que en su tramitación se haya vulnerado el derecho de defensa del administrado;

Al respecto, la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS fue notificada mediante la Carta N° 012239-2021-GSFP/ONPE. Esta fue dirigida al domicilio del administrado consignado ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la carta fue dejada bajo puerta al no encontrar a alguna persona durante las dos visitas. Esta información consta en el respectivo cargo y acta de notificación;



Dada la situación descrita, se ha cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG. Por tanto, corresponde tener por bien notificado al administrado, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de las actuaciones administrativas;

### **Verificación del presunto incumplimiento**

En este punto, corresponde verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP. En ese sentido, es preciso señalar que la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral corresponde a los candidatos; de ello, resulta importante indicar si el administrado tuvo tal condición en las ECE 2020;

La candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00616-2019-JEE-LIC1/JNE, del 05 de diciembre de 2019, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidato en las ECE 2020, para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral.

Por otra parte, 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 al Congreso de la República que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ECE 2020. En dicho listado, figura el administrado, lo cual basta para acreditar que no presentó su información financiera hasta el 16 de octubre de 2020;

### **Análisis de descargos**

Frente al informe final de instrucción, el administrado interpone recurso de descargo y nulidad, por los siguientes fundamentos:

1. Por haberse enterado de forma inusual y atípica de este acto administrativo, ya que considera que la ONPE tiene la información de su correo electrónico en donde se le pudo notificar en su oportunidad para realizar su descargo.
2. Considera que nunca fue notificado con ningún requerimiento o acto administrativo de alguna falta administrativa, no siendo notificado adecuadamente conforme al artículo 21 del TUO de la LPAG.
3. Manifiesta que, si bien es cierto que habría incurrido en falta al no informar a la entidad sobre los ingresos, aportes y gastos, no obstante, no realizó ningún gasto ni recibió aportes o ingresos. Por tanto, no tendría la obligación de presentar ningún informe a ONPE.
4. Intentó ingresar al Portal de la ONPE para dejar constancia de la ausencia de ingresos, aportes y gastos en su campaña electoral. Sin embargo, no se le permitió el ingreso y no le dieron la opción para aclarar ese punto. Es más, argumenta que estuvimos en una emergencia sanitaria que debería considerarse como excepción y causal de eximentes de responsabilidad.
5. Señala que, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, constituye obligación de la administración pública fundamentar debida y motivadamente sus pronunciamientos, situación que no se verifica en el informe final, más aún cuando se pretende imponer una sanción económica de 10 UIT, totalmente desproporcional. Pues él ha demostrado que no realizó gasto alguno en la campaña como candidato al congreso.

Al respecto, sobre la procedencia del presunto recurso, que formula el administrado; debemos señalar que el numeral 120.1 del artículo 120 del TUO de la LPAG considera que frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un



interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos;

En esa línea, el recurso interpuesto por el administrado no resultaría procedente de conformidad con el numeral 217.2 del artículo 217 del TUO de la LPAG:

**Artículo 217.- Facultad de contradicción**

*217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.*

En efecto, la carta que notifica el Informe Final de Instrucción constituye solo un acto postulatorio a través del cual el órgano instructor afirma la existencia (o no) de la infracción imputada y propone la imposición de una multa; siendo que, por su naturaleza no es un acto que ponga fin a la instancia y/o que por se determine la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca indefensión;

Sin embargo, del análisis del escrito se advierte que el administrado desarrolla las razones por las cuales considera que no debería ser multado; por lo cual, resulta razonable considerar que responde en realidad a la presentación de sus descargos y, en consecuencia, corresponde evaluarlo como un descargo contra el informe final de instrucción. Este proceder se justifica en los principios de impulso de oficio, de celeridad y de verdad material, así como en el numeral 3 del artículo 86 del TUO de la LPAG;

Siendo así, en primer lugar, respecto al fundamento 1), cabe precisar que el numeral 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG establece que el administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que haya dado su autorización expresa para ello. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1 del citado artículo. Sin embargo, de lo visto en el expediente, no obra documento alguno en donde el administrado hubiese brindado su autorización expresa para ser notificado por correo electrónico en el presente PAS. Por tanto, lo alegado carece de sustento jurídico;

En segundo lugar, sobre el fundamento 2), el presente PAS ha sido debidamente diligenciado al domicilio consignado por el administrado ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Por tanto, se ha cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG, teniéndose por bien notificado al administrado, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de las actuaciones administrativas.

Asimismo, es necesario indicar que, no existe normativa que obligue a la ONPE a notificar individualmente y de manera previa a los candidatos 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. Esta obligación está establecida en la LOP y se presume, sin admitir prueba en contrario, que el administrado tenía conocimiento de su obligación. Por tanto, este argumento carece de fundamentos jurídicos;

Respecto al fundamento 3), la ausencia de gastos, aportes o ingresos no implica que el administrado no tenga la obligación de presentar su rendición de cuentas. La LOP exige a todos los candidatos, sin distinción a si realizaron movimientos económico-financieros



efectivos, la presentación de su rendición de cuentas de campaña. De esta manera, el legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar la ausencia de movimientos económico-financieros, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto; por tanto, lo sostenido por el administrado carece de respaldo jurídico;

Sobre el fundamento 4), corresponde aclarar que si bien es cierto que nos encontramos en un Estado de emergencia en el marco de la pandemia del covid-19, ello por sí mismo no es un eximente de responsabilidad que justifique la no presentación de la información financiera;

En ese mismo sentido, se debe de precisar que, el administrado debió presentar su rendición de cuentas, mediante los formatos N° 7 y N° 8, a través de la Mesa de Partes Virtual Externa de nuestra institución (<https://www.web.onpe.gob.pe/mpve>) o en la Sede Central de la ONPE ubicada en Jirón Washington N° 1894, Cercado de Lima. Incluso, al día de hoy, persiste su obligación de rendir cuentas. Por tanto, lo alegado por el administrado carece de sustento;

Sobre el fundamento 5), el administrado alega una falta de motivación al considerar incorrecto que el informe final de instrucción proponga una sanción frente a una candidatura que no realizó movimientos financieros. Al respecto, de la revisión del informe final de instrucción, se concluye que el administrado debería ser sancionado con 10 UIT, ello se fundamenta en que el administrado no ha presentado la información financiera de su campaña electoral. Por tanto, si bien podría ser cierto que el administrado no realizó movimientos financieros, ello no lo exime de su obligación de presentar su rendición de cuentas ante la ONPE. Por lo tanto, quedan desvirtuados los argumentos del administrado;

Por otro lado, respecto a la razonabilidad o proporcionalidad de la sanción, ello será materia de análisis en el punto IV de la presente resolución;

En consecuencia, al estar acreditado que el administrado se constituyó en candidato y, por ende, que tenía la obligación de presentar su información financiera de su campaña electoral en las ECE 2020 y que no cumplió con presentar la información financiera de su campaña al vencimiento del plazo legal, esto es, al 16 de octubre de 2020, se concluye que ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

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 conducta omisiva 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 existe perjuicio económico;
- 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.** De la revisión del expediente se advierte que no existen antecedentes de que el administrado haya cometido la infracción de no presentar su información financiera 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, corresponde sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

Finalmente, precisar que la multa 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 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 los literales j) y 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 MIGUEL REYNALDO MORALES PORTA, ex candidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, 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 e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020, 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 MIGUEL REYNALDO MORALES PORTA el contenido de la presente resolución.

**Artículo Cuarto.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el portal institucional y en el Portal de Transparencia de la Entidad, dentro de los tres (3) días de su emisión; asimismo, 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/gec/jbm

