

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

RESOLUCION JEFATURAL N° 002959-2022-JN/ONPE

Lima, 26 de Agosto del 2022

VISTOS: El Informe N° 002914-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 3990-2021-PAS-EG2021-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción correspondiente al procedimiento administrativo sancionador seguido contra la organización política ACCION POPULAR; así como el Informe N° 005899-2022-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000168-2021-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 08 de abril de 2021, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la relación de organizaciones políticas que incumplieron con presentar la primera entrega de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados de la campaña electoral durante las Elecciones Generales (EG) 2021. En dicho listado, figuraba la organización política ACCION POPULAR (en adelante, la organización política);

Mediante 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 Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS) por infracciones a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (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;

Con base en dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe sobre las Actuaciones Previas N° 003990-2021-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 12 de abril de 2021. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio del PAS contra la organización política por no presentar la primera entrega de la información señalada en el primer párrafo de este apartado y, por consiguiente, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000749-2021-GSFP/ONPE, de fecha 14 de abril de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra la organización política, por no presentar la primera entrega de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las EG 2021, según lo previsto en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 008783-2021-GSFP/ONPE, notificada el 19 de abril de 2021, la GSFP comunicó a la organización política 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. El 23 de abril de 2021, la organización política presentó sus descargos iniciales;



Por medio del Informe N° 002914-2021-GSFP/ONPE, de fecha 20 de agosto de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 3990-2021-PAS-EG2021-JANRFP-GSFP/ONPE contra la organización política, por no presentar la primera entrega de la información financiera sobre aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las EG 2021 en el plazo establecido por ley;

A través del Oficio N° 001181-2021-JN/ONPE, el 21 de octubre de 2021 se notificó a la organización política, el citado informe final y sus anexos, a fin de que formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles;

II. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previamente al análisis de fondo en el caso en concreto, se considera necesario realizar algunas precisiones conceptuales en torno a la obligación contenida en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 34.- Verificación y control

34.5. **Las organizaciones políticas** y los candidatos o sus responsables de campaña, según corresponda, **presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral**. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) establece los plazos de presentación y publicación obligatoria, desde la convocatoria a elecciones, **con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral como control concurrente**. (Resaltado agregado)

Cabe indicar que, mediante la Resolución Gerencial N° 000500-2021-GSFP/ONPE, se estableció como fecha límite de la primera entrega el 19 de marzo de 2021 y mediante la Resolución Gerencial N° 002492-2021-GSFP/ONPE, se estableció como fecha límite de la segunda entrega el 01 de septiembre de 2021;

Asimismo, la infracción correspondiente por no cumplir con la obligación antes descrita se encuentra descrita en el numeral 2 del literal c) del artículo 36 de la LOP, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 36.- Infracciones

Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley.

Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves.

c) Constituyen **infracciones muy graves**:

2. **No presentar los informes sobre los aportes e ingresos recibidos, así como los gastos efectuados durante la campaña, en el plazo establecido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**. (Resaltado agregado)

En atención a los dispositivos legales citados, es importante analizar estos puntos: i) la naturaleza de la infracción, dada la *presentación en dos (2) entregas obligatorias* y ii) lo que se debe entender por *control concurrente*;

i) **La naturaleza de la infracción**

Al respecto, el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP tipifica que las organizaciones políticas deben informar **los aportes e ingresos y gastos efectuados durante su campaña**. Es decir, la norma establece de forma expresa que la obligación está referida a la presentación de la información financiera respecto a la campaña electoral en su totalidad;

Así, el artículo 36 de la LOP menciona que la infracción se genera por no presentar los informes financieros de campaña electoral; es decir, comprende la primera y segunda



entrega, en concordancia con la tipificación de la obligación. En atención a esto, al mencionar que la presentación debe ser en el plazo establecido por la ONPE, este se interpreta como el plazo para la segunda entrega de la información financiera, debido a que al vencimiento de este se configura la infracción;

Y es que, se debe indicar que la infracción materia de análisis es de naturaleza compleja o de pluralidad de actos. Estas infracciones son aquellas en que **“el tipo prevé la realización de varios actos o la comisión de la infracción en distintas fases dirigidas a la consecución de un único fin (...). De modo que la infracción no se consuma hasta que se han realizado todas las acciones previstas en la norma”¹**;

Así, la infracción se encuentra constituida por dos actos, a saber: el incumplimiento de la primera entrega de la información, la cual comprende desde la convocatoria hasta treinta (30) días antes de la fecha prevista para la elección; y, el incumplimiento de la segunda entrega de la información, en un plazo no mayor de quince (15) días de concluido el proceso electoral con la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que así lo disponga;

ii) Control concurrente

Al respecto, debe entenderse como **“una modalidad de control simultáneo que se realiza a modo de acompañamiento sistemático, multidisciplinario, y tiene por finalidad realizar la evaluación de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, con el propósito de verificar si estos se realizaron conforme a la normativa vigente”²**;

Así, la organización política debe cumplir con la primera entrega de la información financiera de campaña electoral y, con base en ello, la GSFP efectuará las labores de verificación respecto de la información presentada y según el desarrollo del planeamiento de supervisión. Así debe entenderse el control concurrente;

Dilucidadas las cuestiones conceptuales, es importante indicar que carece de objeto pretender la imposición de una sanción, debido a que, no se estaría considerando la naturaleza de la infracción;

Corresponde así efectuar un análisis sobre la tipicidad de la infracción. En este sentido, conforme al numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, **“solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía”**;

Ello implica que la infracción se encuentre prevista en una norma con rango de ley y además que la conducta sancionable administrativamente se subsuma en la tipificación de la infracción;

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha detallado en la STC N° 00031-2009-HC que **“el juicio de tipicidad no es otra cosa más que la valoración que se hace con miras a determinar si la conducta objeto de examen coincide o no con la descripción típica contenida en la ley. Es una operación mental (proceso de adecuación valorativa conducta - tipo) llevada a cabo por el intérprete (Juez) mediante la cual se constata o verifica la concordancia entre el comportamiento estudiado y la descripción típica consignada en el texto legal”**;

¹ De Palma del Teso, A. Como se citó en Baca Oneto, V. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). *Derecho & Sociedad*, (37), 263-274.

² Shack, N., Portugal, L., & Quispe, R. (2021). El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. p.13.



Así las cosas, constituye un aspecto de la tipicidad que la conducta constitutiva de infracción se subsuma en el supuesto de hecho de la norma. Esta conducta debe estar debidamente acreditada con los hechos que determinan la infracción imputada a la organización política;

En el caso en concreto, la autoridad administrativa tiene la obligación de revisar todos los hechos que se constituyan en motivos para sus decisiones; siendo así, del análisis del respectivo expediente, se constata que los hechos son insuficientes para determinar la infracción imputada, toda vez que no encuentran su sustento en los dos actos que constituyen la infracción;

En conclusión, sobre la base de lo expuesto, al no haberse evaluado la existencia de todos elementos contemplados en la tipificación de la infracción, no es posible sancionar a la organización política por la omisión de la presentación de la primera entrega de la información financiera. Así, carece de objeto continuar con el trámite del presente PAS; por lo que, corresponde disponer el archivo y remitir el expediente a la GSFP para los fines pertinentes;

De conformidad con el literal q) del artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y de acuerdo a lo dispuesto en el literal y) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 063-2014-J/ONPE, adecuado por Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE y sus modificatorias;

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

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la organización política ACCION POPULAR, por la comisión de la infracción de no informar sobre los ingresos y gastos efectuados durante su campaña electoral, con base en la omisión de presentar la primera entrega, en el marco de las Elecciones Generales 2021.

Artículo Segundo.- NOTIFICAR al personero legal de la organización política ACCION POPULAR el contenido de la presente resolución.

Artículo Tercero.- REMITIR el expediente a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios para que proceda conforme con sus competencias.

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.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/slm

