



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento:

1. El Proyecto de Ley **533/2021-CR**, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para regular lo referente a las sanciones aplicables a los candidatos.
2. El Proyecto de Ley **823/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 29 y 32 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
3. El Proyecto de Ley **1224/2021-CR**, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para garantizar la racionalidad en la aplicación de sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 29 de marzo de 2022, con 12 votos a favor de los congresistas titulares AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS, Waldemar; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana y la congresista accesitaria CORDERO JON TAY, María (en reemplazo del congresista titular Héctor Ventura Angel).

Votó en contra el congresista CUTIPA CCAMA, Víctor.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Votaron en abstención los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis; BALCÁZAR ZELADA, José y SOTO PALACIOS, Wilson.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El Proyecto de Ley **533/2021-CR**, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para regular lo referente a las sanciones aplicables a los candidatos, **fue presentado por el Congresista ENRIQUE WONG PUJADA; del Grupo Parlamentario Podemos**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 25 de octubre de 2021, y fue decretado el 29 de octubre de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.
2. El Proyecto de Ley **823/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 29 y 32 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, **fue presentado por el Congresista WILSON RUSBEL QUISPE MAMANI**; del Grupo Parlamentario Perú Libre, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 23 de noviembre de 2021, y fue decretado el 24 de noviembre de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.
3. El Proyecto de Ley **1224/2021-CR**, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para garantizar la racionalidad en la aplicación de sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales, **fue presentado por el Congresista WALDEMAR JOSÉ CERRON ROJAS**; del Grupo Parlamentario Perú Libre, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 31 de enero de 2022, y fue decretado el 01

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

de febrero de 2022 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

ACUMULACIÓN: Las tres propuestas legislativas han sido acumuladas por existir afinidad en cuanto al problema identificado, objetivo y fin constitucional que buscan alcanzar. Así lo explicaremos en la parte correspondiente al ANÁLISIS TÉCNICO de este dictamen.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1 Proyectos de ley sobre impedimentos para el acceso a cargos de elección popular

A continuación, mostramos una lista de 21 Proyectos de Ley presentados durante el Periodo Parlamentario 2020-2021 que buscaban modificar la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y que versan (varios de ellos), sobre las mismas materias abordadas en las propuestas legislativas materia de estudio:

Cuadro 1
Proyectos de Ley que buscaban modificar la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas presentados durante el Periodo Parlamentario 2020-2021

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
4691/2020-CR	Ley que fortalece la participación de las mujeres en política	Propone modificar el inciso a) del artículo 29 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que fortalece la participación de las mujeres en política.	Archivo
5020/2020-CR	Ley excepcional para garantizar la correcta ejecución de las Elecciones Generales del año 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria del COVID-19	Propone establecer un marco normativo que garantice que el proceso de Elecciones Generales del año 2021 se desarrollen bajo un marco normativo que garantice su adecuada ejecución en el contexto de la emergencia nacional sanitaria del Covid-19.	Publicado El Peruano Ley 31028
5027/2020-CR	Ley que agrega la primera disposición transitoria final a la	Propone establecer que se disponga de manera excepcional que se apliquen reglas	Publicado El Peruano

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

	Ley de Organizaciones Políticas, Ley 28094	específicas al proceso de democracia interna a los partidos políticos de alcance nacional a efectos de facilitar el proceso de elecciones generales del 2021, ello en mérito de la situación de emergencia nacional producto del Covid-19	Ley 31038
5032/2020-CR	Ley que garantiza y precisa la realización de las Elecciones Generales del Año 2021, ante el eminente riesgo de propagación del COVID-19	Propone garantizar y precisar la realización de las Elecciones Generales del año 2021, ante el eminente riesgo de propagación del Covid-19	Publicado El Peruano Ley 31038
5078/2020-CR	Ley que establece disposiciones transitorias en la Ley de Organizaciones Políticas referentes a democracia interna en el marco de la emergencia sanitaria y emergencia nacional que afecta a la nación como consecuencia del COVID-19	Propone incorporar de manera excepcional en el marco de la emergencia sanitaria y emergencia nacional que afectan la vida de la Nación como consecuencia del COVID-19, Disposiciones Transitorias Finales en la Ley 30998, que modifica la Ley de Organizaciones Políticas 28094.	Publicado El Peruano Ley 31038
5080/2020-CR	Ley que incorpora disposiciones transitorias en la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley 30996 para las Elecciones Nacionales del año 2021 en el marco de la emergencia sanitaria y emergencia nacional que afecta a la nación como consecuencia del COVID-19	Propone incorporar de manera excepcional en el marco de la emergencia sanitaria y emergencia nacional que afectan la vida de la nación como consecuencia del COVID-19 Disposiciones Transitorias Finales en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas y en la Ley 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.	Publicado El Peruano Ley 31038
5284/2020-CR	Ley que regula el financiamiento privado en Organizaciones Políticas	Propone reformar parcialmente el artículo 30 literal a), b) y el primer párrafo del artículo 30A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, a fin de garantizar la transparencia en el financiamiento e independencia de las organizaciones políticas.	Publicado El Peruano Ley 31046
5367/2020-CR	Ley que incorpora la primera disposición complementaria de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Proyecto de Ley que incorpora la Primera Disposición Complementaria de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Publicado El Peruano Ley 31038
5371/2020-CR	Ley que modifica el artículo 29 de la Ley 28094, suspendiendo el financiamiento público de los partidos políticos debido a la emergencia nacional	Propone suspender el financiamiento público de los partidos políticos debido a la emergencia nacional	Publicado El Peruano Ley 31046
5516/2020-CR	Ley que modifica los artículos 75, 18, 18A y 18B de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Propone modificar diversos artículos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.	Publicado El Peruano Ley 31038

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

	para permitir la afiliación y renuncia digital		
5793/2020-CR	Ley que modifica diversos artículos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Propone modificar diversos artículos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.	Publicado El Peruano Ley 31046
6050/2020-CR	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas con el fin de prevenir los actos de corrupción y el clientelismo en la política	Propone modificar diversos artículos de la Ley de Organizaciones Políticas, con el fin de prevenir los actos de corrupción y el clientelismo en la política.	Publicado El Peruano Ley 31046
6907/2020-CR	Ley que modifica temporal y excepcionalmente la Ley de Organizaciones Políticas para promover la participación política en las Elecciones Regionales y Municipales, en el marco de los efectos negativos producidos por la emergencia sanitaria generada por el SARS-COV2	Propone modificar temporal y excepcionalmente la Ley de Organizaciones Políticas para promover la participación política en las elecciones Regionales y Municipales, en el marco de los efectos negativos producidos por la emergencia sanitaria generada por el Sars-Cov2	Publicado El Peruano Ley 31272
6948/2020-CR	Ley que modifica artículos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para uniformizar reglas sobre exigencia de afiliación y designación directa de candidaturas	Propone modificar artículos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para uniformizar reglas sobre exigencia de afiliación y designación directa de candidaturas	Publicado El Peruano Ley 31272
6974/2020-CR	Ley que establece plazo de afiliación de candidatos en elecciones primarias para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales	Propone modificar el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Publicado El Peruano Ley 31272
6988/2020-CR	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas para precisar el tiempo mínimo de afiliación y la designación para postular en las elecciones regionales y municipales	Propone precisar el tiempo mínimo de afiliación a la organización política y el porcentaje de designación para los consejos regionales y concejos municipales para postular a los cargos de elección popular en los gobiernos regionales y municipales.	Publicado El Peruano Ley 31272
7034/2020-CR	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para precisar el plazo de afiliación a una organización política para participar en las elecciones primarias de elecciones regionales y municipales	Propone modificar la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para precisar el plazo de afiliación a una organización política para participar en las elecciones primarias de elecciones regionales y municipales.	Publicado El Peruano Ley 31272
7338/2020-CR	Ley que precisa la obligatoriedad de la afiliación política en las	Propone modificar el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, e	Publicado El Peruano

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

	elecciones regionales y municipales a fin de garantizar la continuidad de la reforma política	incorporar una única disposición complementaria final, para precisar el cumplimiento de la afiliación política partidaria de los candidatos como requisito obligatorio para postular en las elecciones generales, regionales y municipales	Ley 31272
7478/2020-CR	Ley que modifica los párrafos 23.3 y 23.5 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para incluir información sobre investigaciones fiscales y procesos judiciales de candidatos a cargos de elección popular	Propone modificar los párrafos 23.2. y 23.5 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas referidos al contenido de la Declaración Jurada de Hoja de Vida que presentan los candidatos a cargos de elección popular, incorporando la obligación de informar sobre las investigaciones fiscales y procesos judiciales en desarrollo al momento de su inscripción.	Archivo
7746/2020-CR	Ley que incorpora la novena disposición transitoria a la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.	Propone incorporar la Novena Disposición Transitoria a la Ley 28094, Ley de organizaciones Políticas.	Archivo
7907/2020-CR	Ley que regula la transparencia en el gasto de las organizaciones políticas en redes sociales y garantiza la protección de datos personales en propaganda electoral.	Propone regular la transparencia en el financiamiento y gasto de propaganda electoral en redes sociales y/u otras plataformas de internet de las organizaciones políticas, y garantizar la protección de datos personales en la realización de propaganda electoral.	Archivo

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

2.2 Opiniones solicitadas y recibidas

- a. Mediante los OFICIOS 392, 393, 394, y 395, de fecha 16 de noviembre de 2021, se solicitó opinión a los siguientes especialistas sobre el Proyecto de Ley 533/2021-CR:

Cuadro 2
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 533/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
392-2021-2022-CCR/CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	16/11/2021

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

393-2021-2022-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Alessandro Corvetto Salinas	16/11/2021
394-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral	José Naupari Wong	16/11/2021
395-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral	José Manuel Villalobos Campana	16/11/2021

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)

A la fecha (25 de marzo de 2022) esta Comisión, mediante OFICIO N° 001400-2021-JN/ONPE (3 folios), de fecha 21 de diciembre de 2021, ha recibido la opinión institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sobre el Proyecto de Ley 533/2021-CR, la misma que ha sido expuesta en el INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE (6 FOLIOS), elaborado por la Gerencia de Asesoría Jurídica.

Sobre ello, la ONPE¹ señala literalmente lo siguiente:

Sobre el monto de la multa

- *"La incorporación de atenuantes se encuentra justificada en el principio de tipicidad, previsto en el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el cual dispone "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. Las*

¹ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE (6 FOLIOS).

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente (...)

Así, la tipificación de una infracción y su correspondiente sanción se realiza por norma con rango de ley, siendo su desarrollo reglamentario; por lo que, es factible legalmente la tipificación de una sanción con atenuantes. En esta misma línea, el literal b) del inciso 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG dispone ***"Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...) b) Otros que se establezcan por norma especial."*** Así, la ley que pretende reformarse es una norma especial de materia electoral, siendo aplicable la disposición citada. En consecuencia, la incorporación de atenuantes recomendada presenta un adecuado sustento legal².

- Asimismo, la ONPE recomienda reformular este extremo de la modificación planteada al artículo 36-B de la LOP de la siguiente manera:

"(...) para la aplicación de la multa se deberá tomar en consideración, adicionalmente a los criterios de graduación contemplados en el reglamento respectivo, la atenuante de multa por cargo de postulación, según el carácter nacional, regional, provincial o distrital de las elecciones; y la atenuante de multa por el número de votantes de la circunscripción electoral del candidato (...)"³

Sobre la condición de candidato

² INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 2.

³ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 3.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

- *"En este sentido, para determinar la infracción normativa que cometió el candidato y la consecuente aplicación de la multa, según el artículo 36-B de la LOP, se debe considerar como candidato al ciudadano que se encuentre inscrito mediante resolución emitida por el JNE. Esta incorporación al artículo guarda conformidad con el Reglamento antes mencionado, aunque en este último se precisa que la inscripción es realizada por el Jurado Electoral Especial (JEE) respectivo.*
- *En atención a lo expuesto, de desarrollar el legislador una definición de candidato para efectos de la supervisión de los ingresos y gastos de campaña electoral, se recomienda reformular en este extremo la modificación del artículo 36-B de la LOP, pudiendo ser el texto de la siguiente manera:*

La multa prevista en el presente artículo será impuesta al ciudadano que tenga su candidatura inscrita por el Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente⁴.

- *De otro lado, la propuesta normativa abarca el supuesto de exclusión, señalando que la obligación de presentar la información financiera se efectuará hasta el momento en que sea producida la exclusión del candidato. Al respecto, se considera que puede mejorarse la fórmula propuesta, a fin de evitar posibles conjeturas o interpretaciones adversas, atendiendo a la diversidad de casos que se generan en la práctica; así, podría reformularse de la siguiente manera:
En el caso de los candidatos excluidos con posterioridad a su inscripción, la obligación de presentar su informe de aportaciones/ingresos y gastos de*

⁴ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 3.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

campaña electoral abarcará hasta el momento en que sea excluido mediante resolución emitida por el Jurado Electoral Especial (JEE)⁵.

Sobre la aplicación de la norma a procesos electorales anteriores y creación del recurso extraordinario excepcional

- *"(...) no resulta necesaria la creación del Recurso Extraordinario Excepcional, por estar amparada la sujeción a una norma de forma retroactiva, debiéndose regular como una solicitud justificada en el principio de irretroactividad. La precisión en el límite para solicitar la aplicación de la norma que entraría en vigencia es adecuada, a fin de evitar contraposiciones con los principios y la normativa del ordenamiento jurídico en su conjunto".*
- *"Por lo expuesto, se recomienda reformular la modificación planteada al artículo 36-B de la LOP, separando este extremo en un párrafo, de la siguiente manera:*

"Lo dispuesto en este artículo es aplicable también en los procedimientos administrativos sancionadores en los cuales no se haya ejecutado la sanción de forma íntegra. Para ello, los ciudadanos deben interponer su solicitud ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La autoridad electoral resolverá lo solicitado en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, determinando si resulta aplicable lo dispuesto en este artículo y emitiendo la resolución correspondiente⁶.

⁵ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 3.

⁶ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 4.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Sobre el plazo de prescripción y caducidad

- *"Respecto al plazo de prescripción, se debe indicar que es aquel plazo que se le brinda a la entidad electoral para determinar la existencia de la infracción normativa y, en consecuencia, iniciar el procedimiento administrativo sancionador respectivo. El plazo de prescripción se encuentra regulado en el numeral 252.1 del artículo 252 del TUO de la LPAG, el cual dispone que el plazo de prescripción se establece por leyes especiales y, en su defecto, el plazo sería de cuatro (4) años. En este sentido, cabe reformular la propuesta, con una mayor precisión terminológica y además se recomienda establecer un plazo de tres (3) años, a fin de que los procesos administrativos sancionadores a consecuencia de un proceso electoral determinado (por ejemplo, regionales y municipales), no se inicie y se desarrolle en fecha que se cruce con el calendario electoral del nuevo proceso.*
- *En atención a lo expuesto, se recomienda reformular el último párrafo de la modificación planteada al artículo 36-B de la LOP de la siguiente manera:*

"El plazo de prescripción para que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) determine la existencia de la infracción cometida por los candidatos es de tres (3) años, contados desde la comisión de la infracción".

- *Respecto al plazo de caducidad, se debe indicar que es aquel plazo que se le brinda a la entidad electoral para que, ya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, lo resuelva emitiendo una decisión al respecto. El plazo de caducidad se encuentra regulado en el inciso 1 del artículo 259 del TUO de la*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

*LPAG, el cual determina un plazo de nueve (9) meses que de manera excepcional puede ser ampliado por tres (3) meses. En este sentido, considerando que no se pueden imponer medidas menos favorables a los administrados que las contempladas en el cuerpo normativo mencionado, no es posible establecer el plazo de caducidad indicado en la propuesta"*⁷.

Sobre la tipificación de la infracción

- *"Tal como se ha detallado previamente, conforme al principio de tipicidad, contemplado en el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, es justificado que por ley se tipifique tanto la infracción normativa como la sanción que le correspondería. En este sentido, a fin de mejorar la tipificación de la infracción en el artículo 36-B de la LOP, se recomienda agregar la referencia al plazo en que debe efectuarse la obligación.*
- *La importancia sobre este punto radica en que los candidatos tienen un plazo determinado, el cual es establecido por la ONPE, para cumplir con su obligación de presentar la información financiera; pues de hacerlo posteriormente a dicho plazo, la infracción ya se habría cometido y el acto constituiría una subsanación de su incumplimiento tratándose así de dos momentos y configuraciones distintas.*
- *En atención a lo expuesto, se recomienda reformular el artículo 36-B de la siguiente manera:*

⁷ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 5.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en los plazos que esta determine según el numeral 34.5 del artículo 34 de la presente Ley, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa (...)⁸.

Sobre la competencia reglamentaria de la ONPE

- *"(...) en virtud del contenido de la propuesta normativa, se recomienda hacer una incorporación expresa respecto a la competencia reglamentaria de la ONPE. Asimismo, cabe precisar que dicha facultad ha sido reconocida en la LOP y también se encuentra en su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE (ROF).*
- *En atención a lo expuesto, se recomienda incorporar al artículo 36-B el siguiente texto:*

Lo dispuesto en el presente artículo se llevará a cabo de acuerdo a la reglamentación que efectúe la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), para lo que resulte pertinente⁹.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

A la fecha (25 de marzo de 2022) esta Comisión, mediante OFICIO N° 046-2022-P/JNE, de fecha 11 de febrero de 2022, ha recibido la opinión institucional del Jurado Nacional de Elecciones, la misma que ha sido expuesta de manera detallada tanto en el Acuerdo del

⁸ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 6.

⁹ INFORME N° 003174-2021-GAJ/ONPE, página 6.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Pleno del 09 de febrero de 2022 (2 folios) como en el Informe N° 015-2022-GAP/JNE del 08 de febrero de 2022 (9 folios).

Sobre ello, el JNE¹⁰ señala literalmente lo siguiente:

- *"No resulta viable la reducción del extremo mínimo de la sanción prevista en el artículo 36-B de la LOP debido a la finalidad perseguida de procurar la transparencia en el financiamiento político y los motivos preventivo-generales y especiales de las sanciones administrativas.*
- *Es viable la introducción de criterios de graduación de la sanción referidos al alcance territorial de la candidatura y el número de votantes de la circunscripción electoral debido a que son circunstancias especiales dada la naturaleza de la infracción y pueden permitir graduar la sanción de modo proporcional.*
- *No es viable establecer una definición única de candidato a nivel legislativo, porque ello dependerá de la reglamentación emitida por los distintos órganos electorales en las materias propias de su competencia.*
- *No es viable la creación de un Recurso Extraordinario Excepcional porque afectará el principio de seguridad jurídica y la calidad de cosa decidida de las resoluciones administrativas.*
- *La ONPE ha señalado en su reglamento que va a supervisar a los candidatos desde su inscripción ante el JEE. Sobre dicha materia, el JNE no emitirá pronunciamiento en tanto no es de su competencia.*

¹⁰ INFORME N° 015-2022-GAP/JNE del 08 de febrero de 2022 (9 folios).

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

- *Es viable que los plazos para declarar la prescripción y caducidad del procedimiento administrativo sancionador se encuentren previstos en la LOP.*
- *No son viables los plazos de prescripción y caducidad propuestos en el proyecto de ley debido a que no se ha considerado la naturaleza de los procesos administrativos sancionadores referidos a la infracción contemplada en el artículo 36-B de la LOP y la garantía de plazo razonable¹¹.*

ESPECIALISTA EN DERECHO ELECTORAL JOSE NAUPARI WONG

A la fecha (25 de marzo de 2022) esta Comisión, mediante CARTA N° 003-2021-JRNW (4 folios), de fecha 22 de noviembre de 2021, ha recibido la opinión del Especialista en Derecho Electoral, señor José Naupari Wong.

Sobre ello, el referido especialista¹² señala literalmente lo siguiente:

- *"No existe sustento para que se reduzca el monto de la sanción mínima aplicable, toda vez que la confiscatoriedad que se alega en la exposición de motivos asociada a la capacidad económica de cada persona, lo que se tendría que evaluar en el caso concreto, y el legislador, más bien, recientemente ha incrementado el grado de disvalor de la conducta infractora abstracto, esto es, la no presentación en plazo del informe de ingresos y gastos de campaña electoral, y pese a que modificó todo el Título de la Ley 2809, Ley de Organizaciones Políticas, decidió no modificar el artículo 36-B. En todo caso, si se persiste en llevar a cabo la modificación del citado precepto normativo, se recomienda que la sanción mínima no pueda ser menor que cinco (59 Unidades*

¹¹ INFORME N° 015-2022-GAP/JNE del 08 de febrero de 2022, páginas 8 y 9.

¹² CARTA N° 003-2021-JRNW (4 folios).

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Impositivas Tributarias, que es la sanción mínima que se prevé para infracciones leves que cometan las organizaciones políticas.

- *Se coincide con la utilidad y pertinencia de incorporar criterios de graduación de la sanción concreta a ser impuesta; no obstante, se sugiere que esta se encuentre prevista claramente en el artículo 36-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. En ese sentido, se sugiere utilizar como criterios para la graduación de las sanciones: a) el alcance territorial del candidato y otros (...).*
- *Resulta pertinente que se precise el momento a partir del cual una persona tiene la condición de candidato, ya que ello permitirá identificar el momento desde que se tiene que informar todo aquel aporte que se reciba o gasto que se efectúe en el marco de una campaña electoral. Asimismo, aunque resulte evidente, no generaría daño ni se incurriría en un vicio de invalidez si se precisa que, si un candidato, solo tiene la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos hasta el momento en que dicha resolución de exclusión quedó firme o consentida.*
- *Es preciso recordar que las sanciones en materia de financiamiento de organizaciones políticas y candidaturas es impuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, no por el Jurado Nacional de Elecciones. El Pleno de este último organismo interviene en caso se interponga un recurso de apelación en contra de lo resuelto por la Oficina Nacional de Procesos Electorales”¹³.*

“En ese sentido, no resultaría correcto utilizar el término “recurso” para que se aplique de manera retroactiva la norma que se pretende aprobar con la iniciativa

¹³ CARTA N° 003-2021-JRNW, página 3.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

legislativa materia de comentario. En todo caso podría disponerse un plazo para que las personas sancionadas soliciten la reducción de sus sanciones o para que, de oficio, la Oficina Nacional de Procesos Electorales pueda revisar sus decisiones, reduciendo el monto de las sanciones o dejando sin efecto la sanción.

- *En el caso del plazo de prescripción, se infiere que este se encuentra referido al plazo para la determinación de la infracción y no para la exigibilidad de las multas. Al respecto, estimamos que, considerando el considerable número de candidatos que se presentan en una contienda electoral, debiera mantenerse el plazo de prescripción previsto, como regla general, en el Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que es de cuatro (4) años.*
- *Con relación al plazo de caducidad, aunque no se evidencia mayor desarrollo en la exposición de motivos, se entiende que alude al procedimiento administrativo sancionador, por lo que se amplía el plazo previsto, como regla general en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Considerando el número considerablemente alto de candidatos que se presentan en los procesos electorales, sobre todo, en las Elecciones Regionales y Municipales, se estima atendible dicha propuesta¹⁴.*

- b. Mediante los OFICIOS 516, 517, 518 y 519, de fecha 21 de diciembre de 2021, se solicitó opinión a los siguientes especialistas sobre el Proyecto de Ley 823/2021-CR:

¹⁴ CARTA N° 003-2021-JRNW, página 4.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 823/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
516-2021-2022-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Alessandro Corvetto Salinas	21/12/2021
517-2021-2022-CCR/CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	21/12/2021
518-2021-2022-CCR/CR	IDEA Internacional	Percy Medina	21/12/2021
519-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral	José Manuel Villalobos Campana	21/12/2021

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

A la fecha (25 de marzo de 2022) esta Comisión, mediante OFICIO N° 000395-2022-DP/PAD, de fecha 09 de febrero de 2022, ha recibido la opinión institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el Proyecto de Ley 823/2021-CR, la misma que ha sido expuesta en el INFORME N° 000331-2022-GAJ/ONPE, de fecha 15 de enero de 2022, elaborado por la Gerencia de Asesoría Jurídica.

Sobre ello, la ONPE¹⁵ señala literalmente lo siguiente:

Sobre el financiamiento público directo (artículo 29 de la LOP)

- *"Sobre el particular, el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, establece entre otros, que el financiamiento de las organizaciones políticas puede ser*

¹⁵ INFORME N° 000331-2022-GAJ/ONPE.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad.

- *En ese contexto normativo, la propuesta de modificación del artículo 29 de la LOP, estaría contraviniendo lo establecido en el artículo de la Constitución antes mencionado, por cuanto se podría entender que tanto el Comité Ejecutivo Nacional y, los Comités Provinciales de los partidos políticos recibirían, administrarían y rendirían el financiamiento público directo por separados. Cabe mencionar que, cada partido político, en tanto asociación privada con una finalidad pública, se encuentra facultado para organizarse y estructurarse en su interna de manera autónoma y disponer —dentro de los límites de la ley—, la mejor distribución del financiamiento otorgado, teniendo en cuenta que son organizaciones políticas de alcance nacional.*
- *Cabe señalar, que la transferencia de los fondos públicos directos a los partidos políticos y alianzas electorales tiene por finalidad mantener una participación activa, manteniendo una vigencia en defensa del sistema democrático, al considerarse que el espíritu de la norma se encuentra orientado al fortalecimiento e institucionalidad de los partidos políticos y no de sus órganos como entes independientes, que como lo referimos, es algo que depende de las mismas organizaciones.*
- *En consecuencia, y, teniendo en consideración que, los métodos de distribución del financiamiento público directo se realizan bajo los criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres, somos de la opinión que*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

*dichos criterios se mantengan de acuerdo a lo dispuesto en la Ley vigente, sin que se varíe el porcentaje de asignación ya establecidos, más aun cuando no se precisa un sustento económico o técnico que justifique la variación de los mismos en los términos propuestos"*¹⁶.

Sobre la administración de fondos del partido (artículo 32 de la LOP)

- *"Por otro lado, en lo que respecta a la propuesta que modifica el artículo 32 de la LOP, debemos precisar que de acuerdo a lo previsto en el artículo 30 de la citada Ley, las fuentes de financiamiento se dan por las cuotas y contribuciones recibidas por las organizaciones políticas, por los ingresos obtenidos de la realización de actividades proselitistas y otras actividades por diferentes fuentes de financiamiento, además del financiamiento público directo de acuerdo a los criterios establecidos en la LOP.*
- *De ello se desprende, que las organizaciones políticas tendrían dos fuentes principales de financiamiento, el financiamiento privado y el financiamiento público.*
- *Cabe mencionar que la responsabilidad de los fondos ya sea públicos o privados, es del tesorero, responsabilidad que no debe ser compartida con otro representante de la organización política; por lo tanto, el poder asignar tesoreros en el Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Provinciales, llevaría a descentralizar los canales de los fondos obtenidos y con ello podría conllevar a perder el control integral de las cuentas que manejan y disponen, aunado a que*

¹⁶ INFORME N° 000331-2022-GAJ/ONPE, página 4.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

las cuentas pasivas que se deben abrir para estos fines no podrían formalizarse debido a que no serían de titularidad de la Organización Política —con única personería jurídica obtenida con su inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas—, sino de sus órganos, con lo cual, tendría que crearse personerías jurídicas a cada uno de los órganos o comités que conforman un partido político para poder formalizar la creación de las citadas cuentas pasivas.

- *Asimismo, se establece que la distribución de los fondos se daría bajo dos reglas; hasta el 40% para el Comité Ejecutivo Nacional y el 60% para los comités provinciales, por lo que, se interpreta que la distribución propuesta la ejecutaría el tesorero del Comité Ejecutivo Nacional, en los casos de financiamiento público directo, conociendo que este sería una sola fuente de financiamiento; sin embargo, para el financiamiento privado la propuesta no establece con claridad los criterios de distribución teniendo en consideración los diferentes canales de ingreso y financiamiento que se presentan en estos casos.*
- *Del mismo modo, se aprecia que, en la exposición de motivos de la citada propuesta normativa, no se ha efectuado un sustento razonable que justifique el cambio de los porcentajes de distribución de los fondos y, tampoco se precisa si este cambio, tiene relación con la propuesta de modificación del artículo 29 de la LOP.*
- *De igual forma, en esta propuesta no se contempla el acceso a las cuentas bancarias por parte de la ONPE, lo que implica que se carezca de tal facultad, limitándose con ello, las acciones de Verificación y Control y, respecto a las reglas de distribución que se propone en la modificación de los artículos 29 y 32 de la LOP, estaría proyectada solo para los fondos del financiamiento público directo, porque el financiamiento privado es de libre disponibilidad de las*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

*organizaciones políticas. Esta situación podría generar una falta de transparencia y control dentro de las mismas*¹⁷.

- c. Mediante los OFICIOS 727, 728, 729, y 730, de fecha 15 de febrero de 2022, se solicitó opinión a los siguientes especialistas sobre el Proyecto de Ley 1224/2021-CR:

Cuadro 4
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 1224/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
727-2021-2022-CCR/CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	15/02/2022
728-2021-2022-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Alessandro Corvetto Salinas	15/02/2022
729-2021-2022-CCR/CR	Especialista Electoral	Milagros Campos Ramos	15/02/2022
730-2021-2022-CCR/CR	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Carmen Velarde Koechlin	15/02/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

A la fecha (25 de marzo de 2022) esta Comisión, mediante OFICIO N° 000571-2022-JN/ONPE, de fecha 03 de marzo de 2022, ha recibido la opinión institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el Proyecto de Ley 1224/2021-CR, la misma que ha sido expuesta en el INFORME N° 001631-2022-GAJ/ONPE, de fecha 03 de marzo de 2022, elaborado por la Gerencia de Asesoría Jurídica.

¹⁷ INFORME N° 000331-2022-GAJ/ONPE, página 5.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Sobre ello, la ONPE¹⁸ señala literalmente lo siguiente:

Sobre la reducción de las multas a organizaciones políticas y candidatos (artículos 36-A, 36-B y 42 de la LOP)

- *"Se indica que la nueva multa propuesta en el proyecto de Ley, carece de un sustento técnico objetivo que sirva para determinar que la reducción del porcentaje de multa indicado en estos casos sería el idóneo".*
- *En todo caso, introducir un criterio menos subjetivo para la determinación con claridad de las multas administrativas dentro del rango impuesto por la LOP, permitirá que los operadores del derecho tengan un rango de actuación menos discrecional, mas objetivo, y al estar determinado con claridad, permitirá acelerar la toma de decisiones, evitando la variabilidad de criterios e incrementando la predictibilidad y haciendo más efectivo el castigo.*
- *Conforme se aprecia, estas reducciones de las multas propuestas en el proyecto de Ley N° 1224/2021-CR, carecen de sustento técnico; al observarse en todos los casos que no existe la aplicación de alguna fórmula o criterio que coadyuven a determinar los montos idóneos. Esto se ve reflejado con la inobservancia de los atenuantes de responsabilidad contemplados en los artículos 133, 134 y 135 del RFSFP.*
- *Resulta pertinente indicar que tanto la modificación del artículo 36-B y, el quinto párrafo del artículo 42 de la LOP, la propuesta de multa a imponer, sería una multa no menos al 10% de la UIT, ni mayor a una (1) UIT.*

¹⁸ INFORME N° 001631-2022-GAJ/ONPE.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

- *En consecuencia, se concluye que si bien se puede realzar una reducción a las multas establecidas en los literales a), b) y c) del artículo 36-A de la LOP estos montos deben establecerse valorando dos aspectos fundamentales:*
 - i. *Los factores atenuantes de responsabilidad que pueden ser aplicados a favor de las organizaciones políticas y/o candidatos y;*
 - ii. *Que, la comisión de la conducta infractora sancionable no resulte mas ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción.*

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

A la fecha (25 de marzo de 2022) esta Comisión, mediante OFICIO N° 088-2022-P/JNE, de fecha 18 de marzo de 2022, ha recibido la opinión institucional del Jurado Nacional de Elecciones, la misma que ha sido expuesta de manera detallada tanto en el Acuerdo del Pleno del 16 de marzo de 2022 (2 folios) como en el Informe N° 028-2022-GAP/JNE del 15 de marzo de 2022 (13 folios).

Sobre ello, el JNE¹⁹ señala literalmente lo siguiente:

- *"Se advierte que la propuesta normativa plantea modificar la cuantía de las multas por la comisión de infracciones leves, graves y muy graves, por parte de los candidatos y organizaciones políticas; sin embargo, de la Exposición de Motivos no se explica de qué forma se determinaron los montos propuestos, que*

¹⁹ INFORME N° 028-2022-GAP/JNE del 15 de marzo de 2022 (13 folios).

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

criterios fueron evaluados y el sustento de la supuesta irracionalidad de las multas que ocasiona afectación.

- *El proyecto de Ley no presenta un análisis respecto de la gravedad de las conductas, la afectación al ordenamiento jurídico, ni la finalidad disuasiva para su no repetición; por tanto, se requiere desarrollar en la Exposición de Motivos el sustento que justifique la necesidad de modificar las sanciones reduciendo considerablemente las multas por infracciones leves, graves y muy graves.*
- *Con respecto al artículo 36-B de la LOP la propuesta resulta inviable, dado que afecta los principios de transparencia y lucha contra la corrupción y, al plantearse sanciones benévolas, no se garantiza la legalidad de los gastos e ingresos de los candidatos durante su campaña.*
- *En lo que, respecta al artículo 42 de la LOP, la propuesta no es viable, al apreciarse una redacción imprecisa que no permite comprender la sanción aplicable afectando el principio de tipicidad.*

Sobre la incorporación de una décimo tercera y décimo cuarta disposición transitoria

- *Dado que el proyecto de Ley propone aplicar retroactivamente las normas previstas en los artículos 36-A, 36-B y 42 de la LOP, la propuesta resulta inviable, al vulnerarse el principio de irretroactividad de la ley (décimo tercera disposición transitoria).*
- *No se considera viable, dado que no se puede eximir de la obligación de presentar el informe de aportes y gastos al candidato que, con posterioridad a la*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

fecha de cumplimiento de la obligación, fue excluido de participar en las elecciones. (décimo cuarta disposición transitoria)

2.3 Opiniones ciudadanas

- Sobre el Proyecto de Ley 533/2021-CR, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para regular lo referente a las sanciones aplicables a los candidatos, al 24 de febrero de 2022, no consta en la web del Congreso de la República opinión ciudadana alguna²⁰.
- Sobre el Proyecto de Ley 823/2021-CR, Ley que modifica el artículo 29 y 32 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, no consta en la web del Congreso de la República opinión ciudadana alguna²¹.
- Sobre el Proyecto de Ley 1142/2021-CR, Ley que modifica el artículo 11-A e incorpora el artículo 25-A en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para prevenir la corrupción en los partidos políticos, consta en la web del Congreso de la República la siguiente opinión ciudadana²²:

JUAN FRANCISCO MERCADO GONZÁLEZ

22/01/2022

Ya existen normas legales en la ONPE, para evitar la corrupción en todos los partidos políticos es limpiar el poder judicial, jurados electorales, el TC, etc. para ejecutar las leyes que duermen soñando lo justo, para políticos que pisan la ley y prevalecen sus dichos. Si para votar el pueblo está obligado, no es eso corrupción de la democracia?

²⁰ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/533>

²¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/823>

²² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1142>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

- Sobre el Proyecto de Ley 1224/2021-CR, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para garantizar la racionalidad en la aplicación de sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales no consta en la web del Congreso de la República opinión ciudadana alguna²³.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, resumiremos el contenido y alcances de cada una de las 4 propuestas legislativas:

1. El Proyecto de Ley **533/2021-CR**, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para regular lo referente a las sanciones aplicables a los candidatos, propone lo siguiente:

Modificar el artículo 36-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme al siguiente texto:

Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Proyecto de Ley 533/2021-CR
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	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 <u>una (01)</u> ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), <u>para la aplicación de la multa se deberá tomar en consideración, adicionalmente a los criterios de graduación consignados en el reglamento respectivo, si se está frente a una candidatura de alcance nacional, regional, provincial o distrital y el número de votantes de la circunscripción</u>

²³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1224>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.	<u>electoral del candidato sancionado.</u> 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. <u>Sólo para efectos del presente artículo, se considera candidato a aquella persona a quien el Jurado Nacional de Elecciones mediante resolución lo declara inscrito, en caso de producirse una exclusión, el Candidato tendrá la obligación de presentar su informe de gastos e ingresos efectuados hasta el momento en que se haya producido la exclusión. La presente norma es aplicable también para el caso de los procesos electorales anteriores, para lo cual, se dispone que las personas afectadas podrán interponer un Recurso Extraordinario Excepcional, el cual se presentará ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en un plazo no mayor de treinta días hábiles (30) desde la vigencia de la presente Ley.</u> <u>La autoridad electoral resolverá el Recurso Extraordinario Excepcional en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles y determinará si la persona solicitante es o no considerada como Candidato y por consiguiente pasible de aplicación de la multa respectiva.</u> <u>Los Candidatos están obligados a presentar sus informes de gastos e ingresos desde la etapa de la elección interna.</u> <u>El plazo de prescripción para la determinación de la sanción es dos años desde la ocurrencia del hecho infractor, el plazo de caducidad es de cuatro años.</u>
--	--

2. El Proyecto de Ley **823/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 29 y 32 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, propone lo siguiente:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Modificar los artículos 29 y 32 de la Ley 28094, Ley Orgánica de Elecciones, conforme al siguiente texto normativo:

Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Proyecto de Ley 823/2021-CR
Artículo 29.- Financiamiento público directo Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas: a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como en la adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, así como para la contratación de personal y servicios diversos. b) No menos del 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres. Estas actividades pueden estar orientadas a los procesos electorales convocados e involucrar realización de encuestas, desarrollo de sistemas informáticos	Artículo 29.- Financiamiento público directo Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por el Comité Ejecutivo Nacional y los comités provinciales de los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas: a. Hasta el 40% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas. b. Hasta el 60% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento del Comité Ejecutivo Nacional y los comités provinciales partidarios, y mobiliarios necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

o herramientas digitales y procesamiento masivo de datos. La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo. Artículo 32°.- Administración de los fondos del partido La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias. El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.	La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo. Artículo 32°.- Administración de los fondos del partido La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería del Comité Ejecutivo Nacional y de los comités provinciales de los partidos políticos. Los fondos recibidos por cada partido serán distribuidos conforme a las siguientes reglas: a. Hasta el 40% para el Comité Ejecutivo Nacional. b. Hasta el 60% para los Comités provinciales. A tales efectos, deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias. El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero del Comité Ejecutivo Nacional y de los comités provinciales de los partidos políticos, quienes son designados de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.
--	---

3. El Proyecto de Ley 1224/2021-CR, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para garantizar la racionalidad en la aplicación de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales, propone lo siguiente:

Modificar los artículos 36-A, 36-B y 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas agregando una décima tercera y decima cuarta disposición transitoria, conforme al siguiente texto normativo:

Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Proyecto de Ley 1224/2021-CR
Artículo 36-A.- Sanciones El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes: a) Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de cinco (5) ni mayor de quince (15) unidades impositivas tributarias (UIT). b) Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de dieciséis (16) ni mayor de treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT). En el caso de las infracciones previstas en el artículo 36, inciso b) numerales 3 y 4, la multa es el monto equivalente al exceso sobre el tope legal o el íntegro del aporte recibido indebidamente, según corresponda. c) Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de cien (100) unidades impositivas tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo. (...). Artículo 36-B. Sanciones a candidatos Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la	Artículo 36-A.- Sanciones El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes: <u>a. Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor al 10% de UIT ni mayor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).</u> <u>b. Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de una (1) ni mayor de dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al excedente del aporte recibido indebidamente.</u> <u>c. Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de tres (3) ni mayor de seis (6) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.</u> (...). 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

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

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.

Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política

(...)

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente.

En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión.

En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor.

(...).

e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa **no menor al 10% de la UIT, ni mayor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (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.

Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política

(...)

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de 10% en forma gradual hasta el tope de 1 Unidad Impositiva Tributaria (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente.

En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión.

En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor.

(...).

DECIMA TERCERA. - Podrán acogerse a la presente Ley todos los ex candidatos, a quienes la ONPE les haya iniciado el Proceso Administrativo Sancionador; igualmente las organizaciones políticas donde los JEE han iniciado el Proceso Administrativo Sancionador o estén en el JNE en segunda y definitiva instancia.

DÉCIMA CUARTA. - Los excandidatos que han sido excluidos de participar en las elecciones mediante resolución mandatoria de los Jurados Electorales Especiales y/o Jurado Nacional de Elecciones no están obligados a presentar informe de aportes y gastos de campaña a la ONPE.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

IV. MARCO JURÍDICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

(...)

Artículo 35.-

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.

Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción. El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Artículo 29°.- Financiamiento público directo

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

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas:

- a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas.
- b. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliario necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

Artículo 32º.- Administración de los fondos del partido

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias. El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.

Artículo 36-A. Sanciones

El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

- a. Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- b. Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

c. Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.

En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran.

Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso.

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.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos, dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción u otros objetos de naturaleza económica, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral.

En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiriera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión.

En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben respetar las normas constitucionales y legales.
- b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1. Problema constitucional (que buscan resolver), objetivo y finalidad de las propuestas legislativas

Al respecto, esta Comisión, luego de revisar el contenido y alcances de los tres proyectos de ley materia de estudio, así como también las opiniones institucionales y especializadas que se nos han remitido, advierte lo siguiente:

Problema: existen vacíos, lagunas u omisiones en la legislación electoral, específicamente en relación a lo dispuesto en el artículo 36-B "Sanciones a Candidatos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que deben ser subsanados, las mismas que se encuentran relacionadas con establecer con

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

claridad los plazos, los criterios para graduar las multas, la determinación del sujeto pasivo de las mismas, el plazo de prescripción y de caducidad para la determinación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente vinculado con la información que los candidatos deben poner en conocimiento de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, garantizando el principio de seguridad jurídica y el derecho al debido procedimiento de los administrados (los candidatos).

Objetivo y/o finalidad: resulta necesario, como se advierte en los proyectos de ley materia de estudio, modificar el artículo 36-B "Sanciones a Candidatos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para establecer de manera razonable y proporcional los plazos, criterios para graduar las multas, la determinación del sujeto pasivo de las mismas, el plazo de prescripción y de caducidad para la determinación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente vinculada con la información que los candidatos deben poner en conocimiento de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, garantizando el principio de seguridad jurídica y el derecho al debido procedimiento de los administrados (los candidatos).

5.2. Análisis constitucional de las propuestas planteadas en los proyectos de ley materia de estudio

- a) **El Proyecto de Ley 533/2021-CR, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas para regular lo referente a las sanciones aplicables a los candidatos, propone lo siguiente:**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Modificar el artículo 36-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, a fin de reducir el quantum de la multa aplicable a los candidatos por infringir el deber de informar a la ONPE los gastos y financiamiento de campaña no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a no menor de una (01) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), incorporando adicionalmente criterios de graduación como el alcance de la candidatura, y el número de votantes de la circunscripción electoral del candidato sancionado.

Asimismo, formula una definición de candidato, considerándose como tal a aquella persona cuya candidatura se halle inscrita ante el Jurado Nacionales de Elecciones, alcanzando su obligación a declarar el financiamiento y gastos de campaña desde la etapa de elecciones internas hasta la finalización de su campaña o exclusión del proceso electoral.

Del mismo modo, plantea la creación de un Recurso Extraordinario Excepcional, ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con el objeto de revisar bajo la nueva normativa las multas impuestas por la ONPE, proponiendo, además reducir el plazo de prescripción de cuatro (04) años conforme a lo establecido por el artículo 252 de la LPAG a dos (02) años, e incrementar el plazo de caducidad de nueve (09) meses [prorrogable por tres (03) meses adicionales] establecido en el artículo 259 de la LPAG a cuatro (04) años.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

ANÁLISIS:

i) La condición de candidato

El ejercicio racional del poder punitivo es una característica de los Estados constitucionales de derecho, encontrándose delimitado por parámetros constitucionales como los principios de lesividad, legalidad y gradualidad, entre otros, los cuales como elementos objetivos modulan el *ius punendi* estatal, mientras que como elementos subjetivos se constituyen en garantías individuales ante el posible exceso punitivo del Estado.

Si bien *prima facie* podría pensarse que los principios previamente enunciados vinculan únicamente al ejercicio de *ius punendi* en materia penal, no obstante, estos informan de manera transversal el ejercicio del poder punitivo del Estado en todas sus manifestaciones tal y como ha sido recalcado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, constituyéndose el respeto a los derechos humanos como un límite a la actividad estatal para todo órgano o funcionario, más aún cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, "[...] pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención."²⁴ Línea jurisprudencial que se ha consolidado en la jurisprudencia interamericana²⁵, y reiterada en la sentencia

²⁴ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Párrafo 68.

²⁵ Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

recaída en el Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú²⁶, en la que señala expresamente que dichas garantías son de plena aplicación al proceso administrativo sancionador.

El principio de lesividad también denominado por la doctrina como principio de ofensividad tiene por objeto limitar el poder punitivo del Estado, reservando su intervención a los indeseables de mayor trascendencia, cuyos daños pongan en peligro o lesionen bienes jurídicos de gran valía, y cuyo desvalor u ofensa sea sumamente intolerable para la sociedad. En ese sentido, Ferrajoli²⁷ señala que el principio de ofensividad puede ser articulado en dos subprincipios:

"[...] el de ofensividad en abstracto, que podría anclarse a la Constitución mediante una formulación del tipo "nadie puede ser castigado por un hecho que no ofenda bienes jurídicos de relevancia constitucional"; y el de ofensividad en concreto, con el cual se podría establecer que "nadie puede ser castigado por un hecho que, aun correspondiendo a un tipo normativo de delito, no produzca en concreto, al bien por éste protegido, ningún daño o peligro". El primer principio, al consistir en una norma dirigida al legislador, debería formularse en la Constitución. El segundo, al ser una norma dirigida a los jueces, podría perfectamente ser previsto por una ley común.

de septiembre de 2006. Serie C No. 151; Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, entre otras.

²⁶ Corte IDH. Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319.

²⁷ Luigi Ferrajoli, El principio de lesividad como garantía penal, Revista Nuevo Foro Penal Vol. 8, No. 79, julio-diciembre 2012, pp. 100-114, Universidad EAFIT, Medellín (ISSN 0120-8179), p. 111.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

En ambos casos, este principio tiene la forma, que es propia de todas las garantías, de límite o condicio sine qua non de la intervención penal."

En ese sentido, el principio de lesividad vincula todo ejercicio de poder punitivo estatal, en todas sus manifestaciones, y en particular a la actividad legislativa, principio que, si bien no tiene reconocimiento explícito en la Constitución, es una característica implícita o propia del Estado constitucional y dimana de los artículos 1, 3 y 44 de la Constitución, encontrando su manifestación concreta en el artículo IV el Título Preliminar del Código Penal, tal y como ha sido señalado por el Tribunal Constitucional.²⁸

Respecto del principio de legalidad, la Corte IDH en la sentencia recaída en el Caso López Lone y otros Vs. Honduras, ha establecido que el artículo 9 de la CADH, reconoce el principio de legalidad, y es aplicable en materia sancionatoria administrativa, toda vez que estas sanciones administrativas al igual que las penales son expresión sustantiva del poder punitivo estadual e implican un menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas.

A nivel nacional, el principio de legalidad como exigencia y fuente legitimadora del poder punitivo estatal emana del literal d) del numeral 24, artículo 2 de la Constitución, en cuanto señala que: *"Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté*

²⁸ Fundamento jurídico 58 de la sentencia recaída en el expediente 0006-2014-PI/TC.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

*previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley*²⁹. A nivel legal, es recogido por el numeral 1.1 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019.

El cumplimiento del parámetro constitucional del principio de legalidad, no está condicionado únicamente a la determinación previa de la infracción a través de un dispositivo normativo con rango de ley, sino también a su descripción expresa e inequívoca. Exigencia que se condice con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, la cual señala que:

"El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)."³⁰

²⁹ El principio de legalidad es recogido por diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como el numeral 21 del artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁰ Fundamento jurídico 45 de la sentencia recaída en el expediente 010-2002-AI/TC.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Es así que este mandato de precisión, determinación específica o claridad en la descripción de la conducta proscrita, se identifica con el sub principio de tipicidad o taxatividad, que:

"[...] constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal."³¹

Cabe precisar que la Ley N° 30689, publicada el 30 noviembre 2017, mediante la que se incorporó el artículo 36-B, respecto de las sanciones a imponerse a candidatos que no cumplieran con informar el financiamiento y gastos de campaña, no estableció definición alguna respecto quien debe ser considerado como candidato, siendo precisamente este el sujeto pasivo de sanción, obviando mención alguna desde que momento se le considera como tal, lo cual tampoco fue considerado en el dictamen aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento, o el legislador proponente en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1089-2016-CR, proyecto que sirvió de base para la incorporación del mencionado artículo en la LOP.

³¹ Fundamento jurídico 5 de la sentencia recaída en el expediente 2192-2004-AA/TC.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

En efecto, el entramado normativo a nivel legal, no ha establecido una definición de candidato, no obstante, a nivel infra legal mediante la Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE del 28 de noviembre del 2020, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, aprobó el Reglamento de Financiamiento de Fondos Partidarios, en cuyo artículo 5 define al candidato como aquel ciudadano que figura en la solicitud presentada por la Organización Política ante el JNE, con el objeto de participar en las elecciones generales, regionales y municipales.

Esta definición ha sido abandonada por el nuevo Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 0011669-2021-JN/ONPE del 30 de noviembre de 2020, toda vez que en su artículo 5 incorpora una nueva definición de candidato, considerándolo como tal desde la inscripción de su candidatura ante por el Jurado Electoral Especial respectivo³², y ya no desde la su incorporación en la solicitud de inscripción.

Esta definición condice con la propuesta normativa materia de análisis y establece de mejor manera el momento en el que determinado ciudadano adquiere la obligación de rendir cuentas sobre el financiamiento de su campaña, garantizando que, aquellos que, pese a haber iniciado el proceso de inscripción no hayan sido inscritos como tal *-sea por la improcedencia de su inscripción o tacha-*, no sean pasibles de sanciones al no haber participado efectivamente en la contienda electoral.

³² De conformidad con lo señalado por el literal a) del artículo 36 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del JNE, es función de los Jurados Electorales Especiales, inscribir a los candidatos y expedir sus credenciales respectivas.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

En ese sentido, esta comisión en salvaguarda del principio de legalidad, sub principio de tipicidad o taxatividad como garantía de los ciudadanos ante el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, considera adecuado incorporar a nivel legal una definición sobre el sujeto pasible de sanción, es decir el candidato, debiéndose considerar como tal a aquel ciudadano cuya participación se encuentre formalmente inscrita, es decir desde que quede firme su inscripción ante el Jurado Electoral Especial.

Por otro lado, en relación con el alcance que debe tener la obligación de los candidatos de informar los gastos por ingresos de campaña a la ONPE, esta comisión en mérito al principio de lesividad, considera que, debido al alcance interno o restringido de la candidatura, el empleo de recursos poco sustantivos en comparación con los empleados en las campañas inscritas, hacen poco trascendente el daño o menoscabo que pueda ocasionar el no informar los mismos. Por lo que tal obligación deberá abarcar desde el momento de la inscripción de la candidatura ante el Jurado Electoral Especial hasta su finalización, sea de manera ordinaria por la conclusión de la contienda electoral, o de manera extraordinaria por la exclusión del candidato conforme a lo dispuesto por el artículo 42 de la LOE, debiendo alcanzar la obligación de informar hasta el momento efectivo de su exclusión.

Esta precisión otorga un mayor grado de seguridad jurídica a los posibles sujetos de sanción, garantizando la previsibilidad de la sanción, conforme a los criterios de previsibilidad empleados por la Corte Europea de Derechos Humanos, y asumidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el párrafo 199 de la sentencia del Caso López Mendoza Vs. Venezuela, que señala que una sanción será previsible siempre y cuando esta sea: a)

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

adecuadamente accesible, b) suficientemente precisa, y c) previsible; previsibilidad que se halla vinculada a: i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creado la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma.

En ese sentido, considerado la opinión institucional emitida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y lo señalado por el especialista en Derecho Electoral José Naupari Wong, esta comisión propone que en la fórmula legal prevista para el referido artículo 36-B se señale que "la multa prevista en el presente artículo será impuesta al ciudadano que tenga su candidatura inscrita por el Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente".

Señalando además que "en el caso de los candidatos excluidos con posterioridad a su inscripción, la obligación de presentar su informe de aportaciones/ingresos y gastos de campaña electoral abarcará hasta el momento en que sea excluido mediante resolución emitida por el Jurado Electoral Especial (JEE)".

ii) El quantum de la multa y los criterios de graduación

Ahora, habiendo definido claramente el alcance de dicha obligación se ha satisfecho los principios de lesividad, legalidad y sub principio de tipicidad, por lo que, corresponde analizar la propuesta normativa en los extremos concernientes a la modificación del quantum de la multa de diez (10) a treinta (30) UIT a una (1) a treinta (30) UIT respecto de aquellos candidatos que no hayan cumplido con informar a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, los gastos e ingreso efectuados durante su

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

campaña, así como la incorporación de criterios de graduación de la multa como: a) si la candidatura es de carácter nacional, regional, provincial y distrital; b) el número de votantes en la circunscripción electoral del candidato; c) el monto de lo recaudado, y; d) el cumplimiento parcial o tardío del deber de informar.

Esta comisión, a la luz de los principios de lesividad y proporcionalidad, considera razonable dicha propuesta, teniendo en cuenta que el principio de lesividad exige un menoscabo sustancial a un bien constitucionalmente valioso como presupuesto legitimador para el ejercicio del poder sancionador del Estado, el cual se encuentra modulado por el principio de proporcionalidad, el que reclama que la sanción a proponer guarde correlato con la magnitud del daño causado por la conducta que se busca condenar.

Este principio, conforme ha expresado el Tribunal Constitucional, es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, configurado a nivel interno por los mandatos contenido en los artículos 3 y 43 y 200 de la Constitución³³, y que en palabras de Nieto *"[...] opera en dos planos: en el normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean proporcionales a éstas; y en el de la aplicación."*³⁴

³³ Fundamento jurídico 15 de la sentencia recaída en el expediente 02192-2004-AA/TC.

³⁴ Nieto García, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Cuarta edición totalmente revisada. Madrid: Tecnos, 2005, p. 351.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Por lo que, atendiendo a las consideraciones previas, esta comisión considera adecuando rebajar el umbral mínimo de determinación del quantum de la multa de diez (10) a treinta (30) UIT a cinco (5) a treinta (30) UIT respecto de los candidatos que no cumplan con informar a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, los gastos e ingreso efectuados durante su campaña, esto atendiendo a la trascendencia del daño que puede causar el incumplimiento del deber de informar debido a las distintas condiciones que puedan presentarse; sanción que deberá ser morigerada en atención a criterios como: 1) el alcance de la candidatura, sea de carácter nacional, regional, provincial y distrital, 2) la población electoral de la circunscripción electoral por la que postula, 3) el monto de lo recaudado, y 4) el cumplimiento parcial o tardío. Criterios de atenuación específicos y diferenciados de los de graduación contemplados en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444, LPAG.

Las consideraciones expuestas sirven de base para reducir el umbral mínimo de sanción de diez (10) a cinco (5) UIT, a fin de mantener un criterio de unidad en la LOP, toda vez que la sanción mínima contemplada en el artículo 36-A, es cinco (5) UIT, compatibilizando así la finalidad preventiva especial y general buscada con la sanción con el menoscabo causado por la conducta que se busca proscribir de manera proporcional, teniendo en cuenta además la distinta capacidad económica que pueda tener un candidato como persona natural, frente a la capacidad económica que pueda tener una organización política.

Al respecto, esta comisión -teniendo en cuenta lo señalado por el especialista en Derecho Electoral, José Napurí Wong-, considera adecuado

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

el reajuste del umbral mínimo de sanción establecido en el artículo 36-B, de diez (10) a cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias; mientras que, respecto a la incorporación de criterios de atenuación de la multa, de conformidad con lo señalado por el mencionado especialista y la ONPE, esta comisión considera adecuada su incorporación bajo el siguiente texto *"Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en los plazos que esta determine según el numeral 34.5 del artículo 34 de la presente Ley, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de cinco (5) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Para la aplicación de la multa se deberá tomar en consideración, adicionalmente a los criterios de graduación contemplados en el reglamento respectivo, y los atenuantes por: a) la naturaleza del cargo de postulación, según el carácter nacional, regional, provincial o distrital de las elecciones; b) el número de votantes de la circunscripción electoral del candidato sancionado; c) el monto de lo recaudado, y; d) el cumplimiento parcial o tardío del deber de informar (...)"*

iii) **La creación de un Recurso Extraordinario Excepcional**

Ahora, en cuanto a la propuesta de implementación de un "Recurso Extraordinario Excepcional" ante el Jurado Nacional de Elecciones, que deberá ser plantado por los interesados en un plazo no mayor de treinta (30) días desde su vigencia con la finalidad de reducir el monto de las multas impuestas en aplicación de la legislación previa, es necesario tener en cuenta que la implementación de mecanismos de revisión de sanciones *per se* no atenta contra el principio de seguridad jurídica, por el contrario existen

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

mecanismos de tal naturaleza en la legislación nacional como la acción de revisión ante la Corte Suprema de la República y la acción de nulidad de cosa juzgada fraudulenta, respecto de sentencias con autoridad de cosa juzgada, toda vez que busca la salvaguarda de la justicia como valor constitucional que irradia todo el ordenamiento jurídico, permitiendo así rescindir una decisión judicial consolidada.

En ese sentido, el artículo 103 de la Constitución establece reglas sobre la aplicación de la ley en el tiempo, señalando que ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo, salvo en materia penal, cuando esta favorezca al reo. No obstante, esta excepción no debe ser entendida únicamente respecto de la sanción penal, sino a cualquier manifestación del ejercicio de poder punitivo estatal. Si bien, la llamada excepción de retroactividad *in bonam partem* en materia administrativa no tiene reconocimiento expreso en la Constitución, este encuentra sustento en lo dispuesto por el artículo 9 de la CADH, garantía de aplicación plena para el ejercicio del poder punitivo en el ámbito administrativo.

Este principio encuentra fundamento en la pérdida para el legislador de la relevancia de la sanción o daño causado, lo que en palabras de Baca Oneto, *"implica la aplicación de una norma posterior al momento de consumación de la infracción, en tanto se considera que es desproporcionado imponer el castigo que correspondería, según la norma aplicable cuando la infracción se realizó, debido a que ha disminuido el desvalor social de la conducta."*³⁵

³⁵ Víctor Sebastián, Baca Oneto. La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador, Themis 69, Revista de Derecho. 2016, P.40.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

A nivel nacional, el principio de retroactividad benigna administrativa es de aplicación no solo a las sanciones en determinación, sino también a las que se encuentren en ejecución encontrándose reconocido como principio regente de la potestad sancionadora administrativa en el numeral 5) del artículo 248 del TUO de la Ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general, con el siguiente texto:

"[...] Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición."

Es así que, siendo constitucionalmente legítimo establecer mecanismos que permitan disminuir la sanción administrativa aplicada debido al incumplimiento del deber de informar el financiamiento y gastos de campaña, corresponde ahora analizar cuál es la forma más adecuada de instrumentalizar la misma. Si bien, el proyecto subanálisis propone la implementación de un *"Recurso Extraordinario Excepcional, el cual se presentará ante el Jurado Nacional de Elecciones"*, dicho diseño como el *nomen iuris* empleado no parecen ser los más adecuados en razón a las siguientes consideraciones.

La categoría jurídica de "recurso" en la teoría general del proceso está reservada para aquellos medios impugnatorios que se articulen al interior de un proceso que se halle pendiente, no para aquellos pedidos de revisión independientes al proceso. Monroy Gálvez, señala al respecto que los

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

recursos son aquellos medios impugnatorios empleados con exclusividad para atacar a los actos procesales contenidos en resoluciones, a pedido de parte, con el objeto de obtener un reexamen de decisiones judiciales.³⁶

En ese sentido, siendo la ONPE parte del sistema electoral, más no un órgano que ejerza función jurisdiccional especializada a diferencia del Jurado Nacional de Elecciones, su actuación se enmarca dentro del derecho administrativo por lo que toda solicitud de revisión deberá materializarse a través de una petición, *nomen iuris* que corresponde a la materialización del derecho de petición, por lo que consideramos tal mecanismo procesal deberá instrumentalizarse a través de una solicitud ante la ONPE, la cual resolverá el mismo en un plazo razonable, el mismo que a fin de no sobreasar la capacidad operativa de dicho órgano así como mantener un criterio de unidad en el ordenamiento administrativo, deberá ser fijado en treinta (30) días hábiles, plazo máximo establecido por el artículo 39 de la LPAG, Ley 27444, para los procedimientos administrativos de evaluación previa.

De otro lado, consideramos que dicha petición deberá ser presentada ante la ONPE como órgano que ha impuesto dicha sanción, permitiendo así impugnar la misma ante el Jurado Nacional de Elecciones, lo cual no podría ser materializado si la petición extraordinaria de revisión fuera resuelta por el JNE, salvaguardando así el derecho a recurrir consagrado en el artículo 139 de la Constitución y el artículo 8 de la CADH, así como lo dispuesto por el artículo 178 de la Constitución y el artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley

³⁶ Juan Monroy Gálvez. Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil. IUS ET VERITAS. 1992. p.22.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, respecto a la función del Jurado Nacional de Elecciones de administrar justicia en materia electoral en instancia final.

En la línea de lo expuesto por el especialista en Derecho Electoral José Naupari Wong, esta Comisión considera oportuno recordar que *"las sanciones en materia de financiamiento de organizaciones políticas y candidaturas son impuestas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, no por el Jurado Nacional de Elecciones, y que el Pleno de este último organismo interviene en caso se interponga un recurso de apelación en contra de lo resuelto por la Oficina Nacional de Procesos Electorales"*.

En ese sentido, esta comisión comparte lo expuesto por el propio Jurado Nacional de Elecciones cuando afirma que *"no es viable la creación de un Recurso Extraordinario Excepcional porque ello afecta el principio de seguridad jurídica y la calidad de cosa decidida de las resoluciones administrativas"*. En todo caso, como lo expone el referido especialista, *podría disponerse un plazo para que las personas sancionadas soliciten la reducción de sus sanciones o para que, de oficio, la Oficina Nacional de Procesos Electorales pueda revisar sus decisiones, reduciendo el monto de las sanciones o dejando sin efecto la sanción"*.

Por tanto, esta comisión propone -siguiendo lo expuesto por la ONPE- que en la fórmula legal prevista para el referido artículo 36-B se señale que "Lo dispuesto en este artículo es aplicable también en los procedimientos administrativos sancionadores en los cuales no se haya ejecutado la sanción de forma íntegra. Para ello, los ciudadanos deben interponer su solicitud ante

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La autoridad electoral resolverá lo solicitado en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, determinando si resulta aplicable lo dispuesto en este artículo y emitiendo la resolución correspondiente".

iv) El plazo de prescripción y caducidad

Respecto a la propuesta de rebajar el plazo de prescripción de cuatro (04) años conforme a lo establecido por el artículo 252 de la LPAG a dos (02) años, e incrementar el plazo de caducidad de nueve (09) meses [prorrogable por tres (03) meses adicionales] establecido en el artículo 259 de la LPAG a cuatro (04) años, es necesario tener en cuenta lo siguiente.

Actualmente, los artículos 252 y 259 del TUO de la Ley 27444, LPAG, establece los plazos de prescripción y caducidad aplicables a la potestad sancionadora administrativa, plazos que actualmente son recogidos por los artículos 148 y 150 del nuevo Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 0011669-2021-JN/OPE.

En ese sentido, a fin de analizar tales propuestas se debe tener en consideración dos aspectos importantes; primero, la prescripción es la figura jurídica mediante la que se extingue la facultad de la administración pública para determinar la existencia de una infracción y la imposición de la respectiva sanción, la cual se fundamenta en palabras de Morón Urbina, en:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

"[...] razones de seguridad jurídica, representadas por la necesidad de no prolongar indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción; así como razones de oportunidad, pues se afirma que cuando pasa largo tiempo sin efectuar el castigo, en buena medida el tiempo modifica las circunstancias concurrentes y desaparece la adecuación entre el hecho y la sanción principal.

La consecuencia de la prescripción es tornar incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador para abrir o proseguir con el procedimiento sancionador.³⁷

Como segundo punto, se debe tener en cuenta el contenido y justificación de la caducidad, la cual es definida como aquel plazo de pérdida de la potestad sancionadora de la administración una vez iniciado el procedimiento correspondiente, y que, a diferencia de la prescripción, tiene por finalidad la de garantizar el derecho al plazo razonable, en ese sentido Caballero Sánchez, citado por Morón Urbina señala que la caducidad refiere a plazos establecidos por el ordenamiento que tienen la naturaleza de terminales y, de no ser cumplidos, conlleva a consecuencias extintivas (Morón Urbina, 2017, Tomo I, p. 470-471), y tiene como finalidad la de *"[...] evitar la pendencia indefinida del procedimiento sancionador por consecuencia de la paralización en alguno de sus trámites".³⁸*

³⁷ Juan Carlos Morón Urbina. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo genera. Gaceta Jurídica. 2017, Tomo I, 470-471.

³⁸ María Jesús Gallardo Castillo. Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica. Editorial Iustel, Madrid, 2008, p. 273

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

En ese sentido, tanto el plazo de prescripción como el de caducidad tienen por finalidad la de establecer un límite temporal al poder punitivo del Estado, en sus diversas etapas de ejercicio, instituyendo para ello un plazo de perdida, incentivando así la respuesta del Estado, fungiendo además como garantía de los derechos fundamentales del administrado.

En ese sentido, esta Comisión no considera adecuada la rebaja del plazo de prescripción de cuatro (04) contenido en el artículo 252 de la LPAG a dos (02) años, más aún si se tiene en cuenta la cantidad de procedimientos sancionadores que pudiesen surgir por el incumplimiento de los candidatos a nivel nacional del deber de informar el financiamiento y gastos de campaña. Opinión que coincide con lo recomendado por el Jurado Nacional de Elecciones.

De otro lado, incrementar a cuatro (04) años el plazo de caducidad establecido en el artículo 259 de la LPAG, se convierte para la administración pública en un desincentivo de resolver con celeridad los procedimientos sancionadores, menos aún, si no media razón objetiva que pueda justificar tal modificación, poniendo al administrado en una condición menos favorable respecto a los otros ámbitos de aplicación punitiva del Estado en materia administrativa, por lo que, esta Comisión considera que dicho extremo no debe ser atendido. Opinión que concurre con lo señalado por la ONPE.

v) La competencia reglamentaria de la ONPE

Por último, esta comisión acoge la sugerencia formulada por la ONPE para que la fórmula legal prevista para el presente artículo contenga una

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

referencia expresa respecto a la competencia reglamentaria de este organismo electoral. Al respecto, cabe precisar que esta facultad ha sido reconocida en la LOP y también se encuentra en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la entidad, el mismo que fue aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE.

Por tanto, esta comisión propone -siguiendo lo expuesto por la ONPE- que en la fórmula legal prevista para el referido artículo 36-B se señale que "lo dispuesto en el presente artículo se llevará a cabo de acuerdo a la reglamentación que efectúe la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), para lo que resulte pertinente".

b) El Proyecto de Ley 823/2021-CR, Ley que modifica el artículo 29 y 32 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, propone lo siguiente:

Modificar los artículos 29 y 32 de la Ley 28094, Ley Orgánica de Elecciones, con el objeto de permitir que los fondos otorgados a través del financiamiento directo sean administrados por el Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Provinciales de los partidos políticos.

En ese sentido, plantean que los fondos recibidos por financiamiento público directo sean empleados hasta en un cuarenta por ciento (40%) para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, eliminando los criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres para su ejecución.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Del mismo modo, propone que los fondos recibidos por financiamiento público directo sean distribuidos hasta el cuarenta por ciento (40%) para el Comité Ejecutivo Nacional y hasta un sesenta por ciento (60%) para los Comités provinciales, para lo cual deberán abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias; eliminando, además la autorización de acceso a las cuentas de las organizaciones políticas por parte de la ONPE a fin de ejercer su función supervisora.

ANÁLISIS

i) Sobre el empleo del financiamiento público directo y su distribución

El artículo 35 de la Constitución Política regula el financiamiento de las organizaciones políticas el cual puede ser público y/o privado, y se rige por criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público tiene por finalidad la promoción de la participación y el fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad.

En ese sentido, es constitucionalmente posible para el legislador establecer criterios de uso o empleo de los fondos o públicos con el objeto de cautelar el cumplimiento de su finalidad, no obstante, dichos parámetros deben obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que proscriban cualquier arbitrariedad como los criterios establecidos en el artículo 29 de la LOP.

A nivel latinoamericano, la experiencia comparada no es uniforme, estableciendo porcentajes o cuotas de uso diversas, cada una correspondiente a su realidad conforme al siguiente cuadro.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Cuadro 5
Empleo del financiamiento público en América latina

País	Dispositivo normativo	Empleo de fondos públicos	Distribución de fondos públicos
Argentina	Ley 26.215, Ley de financiamiento de los partidos políticos	Artículo 12 El 20% para capacitación en la función pública, formación de dirigentes e investigación, del cual 30% deberá destinarse a actividades de capacitación de dirigentes menores de treinta años y otro 30% destinado a la formación y promoción de las mujeres dentro del partido.	Artículo 10 Se distribuirá directamente el 80% a los organismos partidarios de distrito y 20% restante a los organismos nacionales.
Bolivia	Ley 1096 del 01 de septiembre de 2018	Artículo 80 No establece porcentaje de empleo de fondos públicos, los cuales deberán ser empleados en capacitación, incluyendo contenidos relativos a la plurinacionalidad, interculturalidad, género, equidad intergeneracional, mujeres líderes, indígenas y jóvenes líderes.	No regulado
Brasil	Ley N° 9096, de 19 de septiembre de 1995	Artículo 44 El 20% para el mantenimiento de la sede y de los servicios del partido, pago de personal, El 20% en la creación y mantenimiento de un instituto o fundación de investigación y adoctrinamiento y educación política.	No regulado
Chile	Ley N° 18.603, Orgánica constitucional de los partidos políticos.	Artículo 41 El 10% deberá utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres.	No regulado
Colombia	Ley estatutaria 1475 de 2011	Artículo 18 El 15% para actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político.	No regulado
Ecuador		Artículo 355 No establece parámetro de empleo.	No regulado
México	Ley General de Partidos Políticos	Artículo 50 El 2% para educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales del cual el 3% deberá ser aplicado en capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.	No regulado
Uruguay	Ley N° 18.485,	Artículo 39	No regulado

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

	Partidos políticos	El 20% del presupuesto para el funcionamiento del partido político.	
--	--------------------	---	--

Fuente: Leyes de países consultados.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

En ese sentido, a nivel comparado salvo casos como Argentina, el legislador a fin de salvaguardar la autonomía partidaria, y el uso adecuado del financiamiento público, ha establecido parámetros mínimos para su empleo, destinados en su mayoría al aseguramiento de la participación política de las mujeres y otros grupos minoritarios o vulnerables, dejando así en manos de la organización política su uso de acuerdo al proyecto político y metras trazadas por la propia organización, así como su distribución entre los órganos e instancias partidarias como organizaciones colectivas.

Del mismo modo, esta comisión -al igual que la ONPE- estima que la propuesta de modificación del artículo 29 de la LOP distorsiona el alcance del referido artículo 35 constitucional por cuanto podría entenderse que ya no es el partido político el que como una persona jurídica recibe el financiamiento público directo sino instancias partidarias internas: El Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Provinciales, específicamente, las encargadas de recibirlo, administrarlo y rendir cuenta por separado y no de manera institucional.

Asimismo, es necesario tener presente -como lo apunta también la ONPE- que la transferencia de los fondos públicos directos a los partidos y alianzas electorales tiene por finalidad preservar una activa participación, consolidando una vigencia en defensa del sistema democrático, ello porque *"el espíritu de la norma se encuentra orientado al fortalecimiento e*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

institucionalidad de los partidos políticos y no de sus órganos como entes independientes"

Por tanto, esta comisión propone que la fórmula legal prevista para el referido artículo 29 se mantenga de acuerdo con lo dispuesto en su tenor vigente, ello porque los métodos de distribución del financiamiento público directo se realizan bajo los criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres, sin que se varíe el porcentaje de asignación ya establecidos.

ii) Sobre la administración de fondos del partido

Sobre este punto, como se ha dado cuenta en párrafos previos (**cuadro 5**), la mayoría de los países de la región no ha regulado un sistema de reparto o administración del financiamiento público de los partidos políticos, salvo el caso de Argentina en la que su tradición federal justifica de alguna forma tal distribución, a diferencia de los demás países de la región de marcada tradición unitaria.

En ese sentido, es importante recordar –como lo ha hecho la propia ONPE– *"que la responsabilidad de los fondos ya sea públicos o privados, es del tesorero, responsabilidad que no debe ser compartida con otro representante de la organización política; por lo tanto, el poder asignar tesoreros en el Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Provinciales, llevaría a descentralizar los canales de los fondos obtenidos y con ello podría conllevar a perder el control integral de las cuentas que manejan y disponen, aunado a que las cuentas pasivas que se deben abrir para estos fines no podrían*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

formalizarse debido a que no serían de titularidad de la Organización Política —con única personería jurídica obtenida con su inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas—, sino de sus órganos, con lo cual, tendría que crearse personerías jurídicas a cada uno de los órganos o comités que conforman un partido político para poder formalizar la creación de las citadas cuentas pasivas".

Del mismo modo, la propuesta establece que la *"distribución de los fondos se daría bajo dos reglas; hasta el 40% para el Comité Ejecutivo Nacional y el 60% para los Comités Provinciales, por lo que, se interpreta que la distribución propuesta la ejecutaría el tesorero del Comité Ejecutivo Nacional, en los casos de financiamiento público directo, conociendo que este sería una sola fuente de financiamiento; sin embargo, para el financiamiento privado la propuesta no establece con claridad los criterios de distribución teniendo en consideración los diferentes canales de ingreso y financiamiento que se presentan en estos casos"*.

Por tanto, esta comisión propone -coincidiendo con lo expuesto por la ONPE- que la fórmula legal prevista para el referido artículo 32 se mantenga de acuerdo a lo dispuesto en su tenor vigente.

- c) **El Proyecto de Ley 1224/2021-CR, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para garantizar la racionalidad en la aplicación de sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales, propone lo siguiente:**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Modificar los artículos 36-A, 36-B y 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, a fin de reducir el quantum de las multas a imponerse a las organizaciones políticas:

- a) Sanciones leves: De no menos de cinco (5) ni más de quince (15) UIT a no menos del 10% de una (1) UIT ni mayor a una (1) UIT;
- b) Sanciones graves: De no menos de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) UIT a no menos de una (1) ni mayor a dos (2) UIT; y,
- c) Sanciones muy graves: De no menos de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) a no menos de tres (3) ni mayor de seis (6) UIT.

Respecto de las multas a imponerse a los candidatos propone reducir el quantum de las multas a por infracción al deber de informar los gastos e ingresos efectuados durante su campaña o incurrir en conducta prohibida en la propaganda política de no menos de diez (10) ni mayor de treinta (30) UIT a no menos del 10% de una (1) UIT, ni mayor a una (1) UIT.

Finalmente, plantea la posibilidad de acogerse a esta nueva graduación de multas a todos los excandidatos y organizaciones políticas sancionadas, recalcando que aquellos excandidatos que han sido excluidos de participar en las elecciones mediante resolución no están obligados a presentar informe de aportes y gastos de campaña a la ONPE.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

ANÁLISIS

i) Sobre las sanciones (artículo 36-A de la LOP)

La propuesta normativa planteada respecto de reducción del quantum de las sanciones de multa a imponerse a las organizaciones políticas parte de considerar a estas como excesivas a e irracionales, no obstante, no propone parámetro alguno de graduación en función del tipo de infracción en la que se pueda incurrir, es decir leve, grave y muy grave conforme lo dispuesto por el artículo 36-A de la LOP, por lo que, esta propuesta será analizada a la luz de los principios de lesividad, razonabilidad y proporcionalidad, así como del derecho comparado.

Conforme se desarrolló en párrafos previos el principio de lesividad exige un correlato entre la magnitud de infracciones recogidas en el artículo 36, y el menoscabo de los bienes jurídicos tutelados (principio de transparencia y lucha contra la corrupción) devenidas directamente del incumplimiento de deberes específicos, como no transparentar información financiera o captar financiamiento prohibido, infracciones que por su magnitud adquieren una entidad lo suficientemente trascendente para dañar los bienes constitucionalmente protegidos antes mencionados, socavando además la confianza de la población en los partidos políticos y el sistema democrático en general, es decir, el desvalor de dichas conductas trasciende a los bienes jurídicos específicos y afecta al sistema democrático en su conjunto.

Otro parámetro a tener en cuenta a fin de analizare la razonabilidad tal propuesta es la experiencia comparada latinoamericana, la cual en las

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

últimas dos décadas ha modificado su estructura a fin de incorporar mecanismos eficientes para la lucha contra la corrupción en la política, como el financiamiento público y la fiscalización. En el caso de Ecuador, el artículo 374 de la Ley Orgánica Electoral por infracciones similares establece multas a las organizaciones políticas de entre diez (10) a cien (100) Remuneraciones Mínimas Unificadas, la cual conforme al Acuerdo Ministerial No. MDT-2021-276, para el año 2022 asciende a USD \$ 425.00³⁹, lo que a moneda nacional oscila entre S/. 15 963 a S/. 159 630.

De otro lado, México en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, fija el quantum de la multa en para organizaciones políticas en hasta diez mil días de salario mínimo genera el cual es equivalente a \$ 172.87 pesos, equivalente a S/. 322 198.22⁴⁰. Es así como, el quantum de las multas vigentes a nivel nacional no difiere sustantivamente de las aplicables en otros países, más aún, teniendo en cuenta la aun recientemente modificación de dicha escala la cual ha sido reducida en mérito al artículo 1 de la Ley N° 31046, publicada el 26 septiembre 2020.

Si bien coincidimos en que el poder punitivo del Estado debe ser racionalizado objetivamente a fin de compatibilizar la función preventiva general y específica con la lesividad del acto reservando su intervención a los indeseables de mayor trascendencia, el parámetro actual parece ser el más idóneo para el cumplimiento de tal fin. Por tanto, esta Comisión en

³⁹ Al 25 de marzo de 2022, el tipo de cambio según el BCRP es de S/ 3.756.

⁴⁰ Valor cambiario al 26 de Marzo de 2022.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

salvaguarda del principio de lesividad y razonabilidad desarrollados previamente, propone mantener la fórmula legal vigente en el artículo 36-A.

ii) Sobre las sanciones a candidatos (artículo 36-B de la LOP)

Al respecto, siguiendo la línea de razonamiento expuesta en las opiniones institucionales recibidas para el caso del Proyecto de Ley 533/2021-CR, que guarda relación con la propuesta materia de estudio, esta Comisión, luego de revisar el contenido y alcances de la referida propuesta normativa, considera lo siguiente:

En la línea de lo expuesto por el JNE, esta Comisión entiende que no resulta viable la reducción del extremo mínimo de la sanción prevista en el artículo 36-B de la LOP debido a la finalidad perseguida de procurar la transparencia en el financiamiento político y los motivos preventivo-generales y especiales de las sanciones administrativas.

Por tanto, esta Comisión siguiendo el razonamiento expuesto en el análisis del Proyecto de Ley 533/2021-CR, propone que la sanción mínima que se prevea en este artículo 36-B sea de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias.

iii) Sobre la conducta prohibida en la propaganda política (artículo 42 de la LOP)

Al respecto, corresponde advertir que en la exposición de motivos del proyecto de ley materia de estudio no se plantea ninguna razón o argumento

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

que justifique la disminución de las multas previstas en el referido artículo 42 de la LOP, no obstante, es menester de esta Comisión realizar un análisis respecto de la pertinencia de reducir el umbral punitivo vigente en dicho articulado.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que el sufragio no solo es un derecho de carácter subjetivo, sino forma parte medular del sistema democrático, por lo que, es un bien de alta valía para la sociedad, motivo por el que su tutela trasciende el ámbito del derecho administrativo; es así que atentar contra la libre formación del voto, para el legislador es una transgresión social intolerable pues socaba el propio sistema democrático, por lo que ha sido incorporado en el artículo 356 del Código Penal, el cual tipifica el delito de inducción al voto con el siguiente texto:

Artículo 356.- El que, mediante dádivas, ventajas o promesas trata de inducir a un elector a no votar o a votar en un sentido determinado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.

En ese sentido, al ser el sufragio y su libre formación, un bien constitucionalmente valioso, mal haría ahora el legislador en socavar su tutela, no obstante, se debe compatibilizar la misma, con los principios de lesividad y proporcionalidad, previamente desarrollados, toda vez que la sanción de multa recae sobre el candidato y no sobre la organización política, quienes tienen una capacidad económica diferente.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Por tanto, esta Comisión propone modificar la fórmula legal prevista para el referido artículo 42 y reducir el umbral mínimo a (5) UIT, incorporando además los criterios de graduación propuestos para el artículo 36.-B.

- 5.3. Debate en la sesión ordinaria decimoctava de la Comisión, con relación al proyecto de ley 1224/2021-CR ley que modifica la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para garantizar la racionalidad en la aplicación de sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales⁴¹**

En la decimoctava sesión ordinaria de fecha 15 de marzo de 2022, se sustentó el Proyecto de Ley 1224/2021-CR, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para garantizar la racionalidad en la aplicación de sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales. El sustento de la propuesta estuvo a cargo del Congresista Waldemar Cerrón Rojas, del Grupo Parlamentario Perú Libre, quien expuso su propuesta que, indicó, busca sincerar la aplicación de sanciones a los candidatos y a las organizaciones políticas con multas excesivas e irracionales.

En ese sentido, explicó que se busca modificar los incisos a, b y c, del artículo 36-A, el artículo 30-B y el quinto párrafo del artículo 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Indicó que el artículo 36 de la Ley de Organizaciones Políticas, los montos de las multas por la comisión de infracciones leves, graves,

⁴¹ Décimo Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República de fecha 15 de marzo de 2022. En:
<https://www.facebook.com/canalcongresoperu/videos/942823786424889/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

muy graves, están dadas por la UIT vigente, lo que las haría excesivas e irracionales. Tras ello, el congresista sostuvo que lo que se buscaba era dar facilidades para que los candidatos y las organizaciones políticas puedan pagar las deudas, indicando que del mismo modo señaló que uno de los problemas actualmente relevantes es el embargo de cuentas con dinero proveniente del financiamiento público, así como la negativa de diversas instituciones financieras a abrir cuentas a nombre de las organizaciones políticas.

Durante el debate, la congresista Moyano Delgado sugirió que en la Ley Orgánica de Elecciones se debería precisar cuáles son las sanciones por los actos ilícitos en la propaganda electoral, vulnerando el principio de legalidad. Indicó que era importante delimitar las sanciones en la norma, así como individualizar los actos de propaganda.

El congresista Bellido Ugarte felicitó al congresista Waldemar Cerrón Rojas por la presentación de la iniciativa, indicando que era una propuesta para evitar reglas excesivas. Comentó que había personas que participaron en diversos procesos electorales sin generar mayor gasto y que pese a su retiro habían sido multados, por lo que consideró que dicha situación debía ser considerada para el dictamen del proyecto de ley.

En consecuencia, tras el debate y luego de analizar la viabilidad de los aportes de los señores congresistas; esta Comisión, con el fin perfeccionar la normativa nacional en materia electoral analizará lo propuesto por la congresista Moyano delgado y el congresista Cerrón Rojas, respecto de la tipificación a nivel legal de las infracciones respecto de la propaganda electoral en la Ley N° 26859, Ley orgánica de elecciones, y la obligatoriedad del sistema financiero de abrir

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

cuentas a nombre de los partidos políticos a través de la modificación de la Ley N° 28094, Ley de organizaciones políticas, respectivamente.

i) **Respecto a la obligación de las entidades financieras a abrir cuentas a solicitud de las organizaciones políticas y la inembargabilidad de los fondos provenientes del financiamiento público**

Teniendo en cuenta que la bancarización además de ser una exigencia legal es un instrumento altamente eficiente en la lucha contra la corrupción y el financiamiento indebido es menester del legislador establecer mecanismos que favorezcan la misma, como incorporar en el artículo 32 de la LOP, la obligatoriedad de las entidades del sistema financiero de abrir cuentas a solicitud de las organizaciones políticas.

Del mismo modo, a fin de cautelar el empleo adecuado del financiamiento público a las organizaciones políticas, consideramos adecuada la incorporación en el artículo 32 de la LOP, un enunciado normativo que prohíba el embargo de estas.

Por lo que, se formula el siguiente texto:

Artículo 32.- Administración de los fondos del partido

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional, estando estas entidades financieras obligadas a abrir las mismas a solicitud de la organización

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

política. Los fondos provenientes del financiamiento público son inembargables. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias.

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente.

El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.

ii) Respetto de la tipificación de las multas sobre propaganda electoral

Actualmente el artículo 181 y siguientes del Título VIII de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, desarrolla el marco normativo respecto a la propaganda electoral, no obstante que en sus artículos 184°, 187°, 188°, 189° y 190°, ha establecido de manera expresa las conductas prohibidas en materia de propaganda electoral, no ha desarrollado de manera concreta, específica e inequívoca la facultad sancionadora del JNE para imponer multas como consecuencia jurídica de la comisión de cada infracción, situación que si bien ha sido desarrollada en las normas de nivel reglamentario que regulan la propaganda electoral, no satisface las exigencias para cumplir con el principio de legalidad contemplado en el literal d) del numeral 24) del artículo 2° de la Constitución, por cuanto la multa a imponerse como sanción ante la infracción cometida no se encuentra debidamente tipificada en la LOE y menos aun cuando esta última no ha otorgado facultades expresas al JNE para establecer la sanción de multa y su gradualidad para los casos concretos; lo cual afecta también la legalidad

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

de las sanciones que se han venido imponiendo a las organizaciones políticas y reclamando ante el Poder Judicial.

Ante dicho estado de cosas y a fin de reconducir y fortalecer la facultad fiscalizadora del JNE, resulta necesario incorporar en el texto de la Ley Orgánica de Elecciones de manera expresa e inequívoca, una disposición final que contemple la facultad sancionadora del JNE como una herramienta disuasiva de conductas en materia de propaganda electoral que se encuentran prohibidas por ley; y encaminar los procedimientos sancionadores hacia los individuos que administrativamente resulten responsables de la infracciones cometidas, a efectos de evitar que las mismas sean imputadas a las organizaciones políticas como equivocadamente viene ocurriendo.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Por lo antes expuesto, esta Comisión concluye que es necesario modificar los artículos 36-B y 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

El siguiente cuadro muestra los cambios que se proponen en el presente dictamen:

Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Proyecto de Ley 533/2021-CR
Artículo 32.- Administración de los fondos del partido La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional. La	Artículo 32.- Administración de los fondos del partido La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional,

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias.

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.

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.

estando las entidades financieras obligadas a abrirlas a solicitud de la organización política. Los fondos provenientes del financiamiento público son inembargables. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias.

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos

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, en los plazos que esta determine según el numeral 34.5 del artículo 34 de la presente Ley, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de cinco (5) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Para la aplicación de la multa se debe tomar en consideración, adicionalmente a los criterios de graduación contemplados en el reglamento respectivo, los atenuantes por: a) la naturaleza del cargo de postulación, según el carácter nacional, regional, provincial o distrital de las elecciones; b) el número de votantes de la circunscripción electoral del candidato sancionado; c) el monto de los recaudado, y; d) el cumplimiento parcial o tardío del deber de informar. 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.

La multa prevista en el presente artículo es impuesta al ciudadano que tenga su candidatura inscrita por el Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente. En el caso de los candidatos excluidos con posterioridad a su inscripción, la obligación de presentar su informe de aportaciones, ingresos y gastos de campaña electoral abarca hasta el momento en que sea

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción, enseres del hogar u otros bienes, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0,3% de una unidad impositiva tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente impone una multa de treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) cobra coactivamente.

En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiriera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial (JEE) dispone su exclusión.

En caso de que el bien entregado supere las dos (2) unidades impositivas tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

excluido mediante resolución emitida por el Jurado Electoral Especial (JEE).

El plazo de prescripción para que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) determine la existencia de la infracción cometida por los candidatos es de cuatro (4) años, contados desde la comisión de la infracción.

El plazo de caducidad es de nueve (9) meses y de manera excepcional puede ser ampliado por tres (3) meses.

Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción, enseres del hogar u otros bienes, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0,3% de una unidad impositiva tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente impone una multa de no menor de cinco **(5) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor. Para la aplicación de la multa se debe tomar en consideración, adicionalmente a los criterios de graduación contemplados en el reglamento respectivo, los atenuantes establecidos en el artículo 36-B, en lo que le resulte aplicable.** Multa que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) cobra coactivamente.

En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiriera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial (JEE) dispone su exclusión.

En caso de que el bien entregado supere las dos (2) unidades impositivas tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben respetar las normas constitucionales y legales.
- b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural.
- d) Principio de igualdad y no discriminación, por el cual la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben respetar las normas constitucionales y legales.
- b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural.
- d) Principio de igualdad y no discriminación, por el cual la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Implementación de la presente ley

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), emite las disposiciones normativas necesarias para la implementación de la presente ley en lo que respecta a la aplicación proporcional de sanciones a candidatos conforme al artículo 36-B.

SEGUNDA.- Normativa complementaria sobre conductas prohibidas relativas a propaganda electoral

El Jurado Nacional de Elecciones emite las directivas de desarrollo normativo que se requieran para describir y aplicar con certeza las conductas prohibidas sobre propaganda electoral y establecer la gradualidad de la sanción en observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no pudiendo ser la multa mayor a las cinco (5) unidades impositivas tributarias, la cual recae en el candidato o persona natural que hubiere cometido la infracción.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

	ÚNICA.- Procedimientos sancionadores en trámite Lo dispuesto en este artículo es aplicable también en los procedimientos administrativos sancionadores en los cuales no se haya ejecutado la sanción de forma íntegra. Para ello, los ciudadanos deben presentar su solicitud ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. La autoridad electoral resolverá lo solicitado en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, determinando si resulta aplicable lo dispuesto en este artículo y emitiendo la resolución correspondiente.
--	---

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	BENEFICIOS
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Se fortalece su facultad sancionadora al establecer con claridad plazos, criterios para graduar las multas, la determinación del sujeto pasivo de las mismas, el plazo de prescripción y de caducidad para la determinación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente. Asimismo, se reconoce expresamente su facultad reglamentaria en el campo sancionatorio relacionado con la información que los candidatos deben poner en conocimiento de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.
Los Partidos Políticos	Contarán con una legislación electoral que establece con claridad plazos, criterios para graduar las multas, la determinación del sujeto pasivo de las mismas, el plazo de prescripción y de caducidad para la determinación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente relacionado con la información que los candidatos deben poner en conocimiento de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.
Los candidatos	Contarán con una legislación electoral que establece con claridad plazos, criterios para graduar las multas, la determinación del sujeto pasivo de las mismas, el plazo de prescripción y de caducidad para la determinación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente relacionado con la

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

	información que ellos deben poner en conocimiento de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.
--	---

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	COSTOS O DESVENTAJAS
La Oficina Nacional de Procesos Electorales	Deberá implementar acciones internas que le permita cumplir con el nuevo marco normativo aplicable al campo de las sanciones a los candidatos relacionado con la información que los candidatos deben poner en conocimiento de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.
Los Partidos Políticos	Deberán implementar acciones internas que les permitan cumplir con el nuevo marco normativo aplicable al campo de las sanciones a los candidatos relacionado con la información que deben poner en conocimiento de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.
Los candidatos	Deberán ser diligentes en el cumplimiento del nuevo marco normativo aplicable al campo de las sanciones de las que puedan ser pasibles vinculadas relacionadas con la información que deben poner en conocimiento de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento ha concluido aprobar los proyectos de **ley 533/2021-CR, 823/2021-CR, y 1244/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES
POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE
PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A
CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS
EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN
PROPAGANDA ELECTORAL**

Artículo 1.- Modificaciones a la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Se modifican los artículos 32, 36-B y 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, de conformidad con los siguientes textos:

"Artículo 32.- Administración de los fondos del partido

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional, debiendo las entidades financieras atender dicha solicitud, conforme a la normativa correspondiente.

Los fondos provenientes del financiamiento público son inembargables, La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias.

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente.

(...).

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

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, en los plazos que esta determine según el numeral 34.5 del artículo 34 de la presente Ley, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de una (1) ni mayor de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Para la aplicación de la multa, se toma en consideración, los criterios siguientes: a) la naturaleza del cargo de postulación, según el carácter nacional, regional, provincial o distrital de las elecciones; b) el número de votantes de la circunscripción electoral del candidato sancionado; c) el monto de los recaudado, y; d) el cumplimiento parcial o tardío del deber de informar. 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.

La multa prevista en el presente artículo es impuesta al ciudadano que tenga su candidatura inscrita por el Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente. En el caso de los candidatos excluidos con posterioridad a su inscripción, la obligación de presentar su informe de aportaciones, ingresos y gastos de campaña electoral abarca hasta el momento en que sea excluido mediante resolución emitida por el Jurado Electoral Especial (JEE).

El plazo de prescripción para que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) determine la existencia de la infracción cometida por los candidatos es de un (1) año, contados desde la comisión de la infracción.

El plazo de caducidad es de nueve (9) meses y de manera excepcional puede ser ampliado por tres (3) meses.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

Artículo 42.- Conducta prohibida en la propaganda política

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción, enseres del hogar u otros bienes, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- a) Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- b) Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0,3% de una unidad impositiva tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente impone una multa de no menor de cinco **(5) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al sujeto infractor conforme al artículo 42-A. Para la aplicación de la multa se debe tomar en consideración, sin perjuicio de los criterios de graduación de la sanción que se determine en el reglamento respectivo, los criterios señalados en el artículo 36-B de la presente ley, en lo que le resulte aplicable.** Multa que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) cobra coactivamente.

En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial (JEE) dispone su exclusión.

En caso de que el bien entregado supere las dos (2) unidades impositivas tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben respetar las normas constitucionales y legales.
- b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural.
- d) Principio de igualdad y no discriminación, por el cual la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Implementación de la presente ley

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley, emite las disposiciones normativas necesarias para la implementación de la presente ley en lo que respecta a la aplicación proporcional de sanciones a candidatos conforme al artículo 36-B y 42 de la Ley 28094, bajo responsabilidad.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL

SEGUNDA.- Prohibición de aplicación de multas contrarias al principio de legalidad

Los procedimientos administrativos referidos a infracciones sobre propaganda política sólo sancionan los casos establecidos en la ley. Es nula toda sanción impuesta por infracción en norma sin rango de ley, siendo inexigibles las multas."

Procede el desistimiento de las pretensiones o del proceso judicial en trámite o en ejecución seguidos contra organizaciones políticas por infracciones a las disposiciones electorales sobre propaganda electoral, si es que, al momento de la imposición de la sanción o multa, estas no estuvieron tipificadas de manera previa, por ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Procedimientos sancionadores en trámite

Lo dispuesto en este artículo es aplicable también en los procedimientos administrativos sancionadores en los cuales no se haya ejecutado la sanción de forma íntegra.

Para ello, los ciudadanos deben presentar su solicitud ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

La autoridad electoral resolverá lo solicitado en un plazo no mayor de **treinta (30)** días hábiles, determinando si resulta aplicable lo dispuesto en este artículo y emitiendo la resolución correspondiente.

Sala de Sesiones
29 de marzo de 2022

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 09:59:08-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/03/2022 19:42:37-0500



84
Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AYALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2022 18:10:46-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 533/2021-CR, 823/2021-CR Y 1224/2021-CR LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA ESTABLECER CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES A CANDIDATOS POR NO INFORMAR LOS GASTOS E INGRESOS EFECTUADOS DURANTE CAMPAÑA Y CONDUCTAS PROHIBIDAS EN PROPAGANDA ELECTORAL



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 09:51:57-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUÑO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 14:45:08-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 10:34:53-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 17:37:37-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2022 19:40:10-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JONTAY Maria Del
Pilar FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2022 15:15:28-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 15:36:33-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2022 19:40:23-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 15:44:18-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 15:14:30-0500

De: mesadeparteshvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: miércoles, 6 de abril de 2022 16:02
Para: raespinoza@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: eeec3cc353865c88d058e6ad1fed4c2b.pdf

[Solicitante]: raespinoza@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Se adjunta Dictamen recaído en los proyectos de ley 533, 823 y 1224, ley que modifica la ley 28094, ley de organizaciones políticas, para establecer criterios de proporcionalidad en la aplicación de sanciones a candidatos por no informar los gastos e ingresos efectuados durante campaña y conductas prohibidas en propaganda electoral. El dictamen fue aprobado por Mayoría en la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 29 de marzo de 2022, en la cual se acordó la dispensa de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

[Fecha]: 2022-04-06 16:01:37

[IP]: 94.188.207.218

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.