



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

Expediente N.º JNE.2019002143
LIMA
DNROP
RECURSO DE APELACIÓN

Lima, veintiocho de octubre de dos mil diecinueve

VISTO, en audiencia pública de la fecha, el recurso de apelación interpuesto por Miguel Enrique Alarco Soares, personero legal de la organización política Perú Nación, en contra de la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, de fecha 27 de setiembre de 2019, mediante la cual la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas declaró inadmisibles las solicitudes de modificación de partida electrónica sobre inscripción de renunciados y nuevos miembros del Comité Electoral Nacional.

ANTECEDENTES

Solicitud de modificación de partida electrónica

El 24 de setiembre de 2019 (fojas 3 a 5), Miguel Enrique Alarco Soares, personero legal de la organización política Perú Nación, solicitó ante la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas (en adelante, DNROP) la modificación de la partida electrónica de su organización política, a efectos de inscribir la renuncia y la elección de nuevos miembros del Comité Electoral Nacional (en adelante, CEN).

Pronunciamiento de la DNROP

Mediante la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, del 27 de setiembre de 2019 (fojas 14 y 15), la DNROP declaró inadmisibles las solicitudes de modificación de la partida electrónica de la organización política Perú Nación, sobre inscripción de renunciados y nuevos miembros del CEN, y le requirió la presentación de los documentos que acrediten el cumplimiento de la sanción impuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), con la finalidad de que una vez cumplido el requerimiento pueda dar inicio a la calificación de la referida solicitud.

En ese sentido, se le otorgó a la organización política un plazo de dos (2) días hábiles, a fin de que subsane el requerimiento. Dicha decisión fue en virtud del artículo 36-C de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas (en adelante, LOP), el cual exige, que para inscribir alguna modificación a la partida electrónica, se debe acreditar, previamente, ante la DNROP, el cumplimiento de la sanción impuesta.

Recurso de apelación

El 2 de octubre de 2019 (fojas 19 a 23), el personero legal de la organización política Perú Nación interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, a fin de que el Jurado Nacional de Elecciones reexamine la apelada, y, anule la referida resolución, así como ordene a la DNROP a dar inicio a la calificación de la solicitud de modificación de su partida electrónica por renuncia de miembros del CEN y la sucesiva inscripción de los nuevos integrantes del comité, alegando que:

- a. La Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, es un acto administrativo de trámite, que tiene su sustento en el artículo 36-C de la LOP, norma que es inconstitucional y determina la imposibilidad de continuar con la calificación de la solicitud de modificación de la partida



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

electrónica y además produce indefensión; por tanto, el recurso de apelación cumple con el requisito de procedibilidad.

- b. La organización política ha sido sancionada ilegalmente con una multa por la ONPE, a través de la Resolución N.º 000259-2018-JN/ONPE, por supuestamente no haber presentado la Información Financiera Anual, correspondiente al 2017 dentro del plazo legal, lo cual es falso, pues la propia ONPE otorgó el plazo adicional de treinta (30) días para subsanar la omisión basada en su propia normativa, lo cual hemos cumplido; no obstante, haciendo caso omiso de su propia normativa y ampliación expresa del plazo otorgado, se impuso, en forma ilegal, la multa. Esta sanción es materia de contradicción judicial en un proceso contencioso-administrativo.
- c. Por otro lado, la multa administrativa debe ser materia de ejecución forzada, coactiva o judicial, pero de ninguna manera puede imposibilitar el ejercicio de los derechos constitucionales, fundamentales, individuales o políticos como es el impedir el desenvolvimiento administrativo-legal, como lo ha establecido el artículo 36-C de la LOP.

CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

En atención a los antecedentes expuestos, este Supremo Tribunal Electoral debe determinar, secuencialmente, lo siguiente:

- a. Si el pronunciamiento adoptado por la DNROP, a través de la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, es susceptible de ser impugnado mediante el recurso de apelación.
- b. Si corresponde amparar la apelación y ordenar a la DNROP la calificación de la solicitud de modificación de la partida electrónica por renuncia y sucesiva inscripción de nuevos integrantes del CEN de la organización política Perú Nación.

CONSIDERANDOS

a) Sobre la DNROP

- 1. De conformidad con el artículo 178, numerales 2 y 3, de la Constitución Política del Perú, el Jurado Nacional de Elecciones tiene, entre otras, la función de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas, y velar por el cumplimiento de las normas sobre dichas organizaciones y demás disposiciones referidas a materia electoral.
- 2. Ahora bien, dicha facultad atribuida al Jurado Nacional de Elecciones, desarrollada por la LOP, ha sido complementada y reglamentada mediante la Resolución N.º 0049-2017-JNE, del 26 de enero de 2017, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 14 de marzo de 2017, que aprobó el Texto Ordenado del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas (en adelante, TORROP), el cual, en su artículo 1, establece lo siguiente:

El Registro de Organizaciones Políticas se creó en aplicación de la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N.º 28094, y se constituye como Dirección Nacional en virtud a la Resolución N.º 2924-2014-JNE, publicada el 16 de octubre de 2014 en el Diario Oficial *El Peruano*. La DNROP es la unidad orgánica de línea que depende de la Presidencia del JNE encargada de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y ejecutar las actividades de administración del ROP, de acuerdo a Ley.

- 3. De lo expuesto, se advierte que la precitada norma no solo regula la naturaleza institucional del Registro de Organizaciones Políticas, también establece las funciones que cumple dicho registro, cuyo funcionamiento se encuentra a cargo de la DNROP.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

b) Sobre la impugnación de los actos administrativos

4. Al respecto, resulta pertinente mencionar lo establecido en el artículo 217, numerales 217.1 y 217.2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), el cual se refiere a la facultad de contradicción frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, mediante los recursos impugnatorios previstos.
5. Además precisa que, solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
6. Asimismo, de acuerdo con las impugnaciones de los actos administrativos emitidos por la DNROP, lo establecido en el artículo 114 del TORROP señala lo siguiente:

Todo acto administrativo emitido por la DNROP es susceptible de ser revisado por la misma Dirección o por la instancia superior a fin de lograr que sea parcial o totalmente confirmado, revocado o anulado. A tal efecto, se estará a lo dispuesto en el artículo 206.2 de la LPAG¹.

7. Respecto a la revisión, sea por la misma DNROP o este Supremo Tribunal Electoral, resulta oportuno señalar lo dispuesto en el artículo 115 del TORROP, donde se establecen los tipos de recursos impugnativos:

Son recursos impugnativos:

1. Reconsideración: Se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse necesariamente en nueva prueba instrumental. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.
2. Apelación: Se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al Pleno del JNE. En caso se deduzca la nulidad de un acto administrativo de la DNROP, esta deberá presentarse a través de este recurso impugnativo. De plantearse la nulidad a través de otro recurso, este será rechazado liminarmente.

c) Análisis del caso concreto

8. En el presente caso, el recurrente interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, que declaró inadmisibles las solicitudes de modificación de partida electrónica sobre inscripción de renunciados y nuevos miembros del CEN de la organización política Perú Nación, otorgándole el plazo de dos (2) días hábiles para presentar los documentos que acrediten el cumplimiento de la sanción impuesta por la ONPE, con la finalidad de dar inicio a la calificación de la solicitud de modificación de partida electrónica.

¹ Artículo 206, numeral 206.2 de la Ley N.º 27444, según el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, del 25 de enero de 2019, ahora es el numeral 217.2 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

9. La referida organización política, en su recurso de apelación, en términos generales, alegó que: a) la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE es un acto administrativo de trámite, que sustenta su decisión en una norma inconstitucional, que imposibilita proseguir con la calificación de la solicitud de modificación de partida electrónica y produce indefensión; por tanto, el recurso de apelación cumple con el requisito de procedibilidad, y b) haber sido sancionada ilegalmente con una multa por la ONPE, por no haber presentado la Información Financiera Anual, correspondiente al 2017, lo cual a consideración del recurrente es falso, y que, actualmente, es materia de contradicción en un proceso contencioso-administrativo en instancia judicial. Así, sostiene que la citada resolución requiere el cumplimiento de dicha sanción impuesta, en virtud de lo establecido en el artículo 36-C de la LOP, el cual es inconstitucional, pues restringe el ejercicio de sus derechos constitucionales, fundamentales, individuales o políticos.

Sobre el punto a, referido a la impugnabilidad de la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE

10. Ante esta situación, este órgano electoral considera necesario desarrollar si la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, es susceptible de ser impugnada. Para ello, previamente, es menester indicar que los recursos impugnatorios que son conocidos, en esta instancia, son atendidos en virtud del artículo 114 del TORROP, en concordancia a lo dispuesto en el artículo 217, numeral 217.2, de la LPAG, esto es, por regla general procede interponer recursos contra los actos administrativos definitivos que ponen fin a la instancia y se pronuncian sobre el fondo del asunto y solo por excepción contra los actos administrativos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.
11. En el caso en específico, al impugnar el recurrente la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, se impugna una decisión emitida por la DNROP, emitida en cumplimiento de su función y en atención a los principios de legalidad y verdad material, pues ha declarado inadmisibles y otorgado un plazo para la subsanación, para presentar los documentos que acrediten el cumplimiento de la sanción impuesta por la ONPE, ello en virtud del artículo 36-C de la LOP, y el artículo 91 del TORROP.
12. Ahora bien, para el presente caso, la referida resolución constituye un acto administrativo de trámite, y al ser excepcional su carácter de impugnables o inimpugnables, es necesario precisar que este no se define por la etapa o situación del acto administrativo dentro del procedimiento administrativo, sino, también, por la relevancia o trascendencia de lo solicitado, de otro modo, su no atención, podría lesionar, violar o desconocer liminarmente sus derechos o intereses legítimos, más aún si se cuestiona la inconstitucionalidad del artículo 36-C de la LOP, que exige el cumplimiento de un requisito, el cual impide acceder a la calificación de la solicitud de modificación de partida electrónica.
13. En ese sentido, la impugnación de una decisión de la DNROP, que imposibilita (declara inadmisibles) la calificación de una solicitud de modificación de partida electrónica, por falta de presentación de algún documento o por incumplimiento de algunos de los requisitos exigidos por ley, se justifica porque, de otro modo, a la organización política se le generaría una grave situación de indefensión, debido a que no se va a calificar su solicitud ni mucho menos dictar posteriormente un acto final que resuelva el fondo de la cuestión planteada, lo cual merece ser conocido por este órgano electoral.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

14. Lo anterior, encuentra su sustento en que este puede ser el caso, que bajo la apariencia de actos de trámite, se encubren auténticas controversias que merecen ser resueltas por este órgano colegiado, debido a la trascendencia y relevancia. Así, la organización política se encuentra habilitada para interponer los recursos impugnatorios, a fin de lograr un pronunciamiento. Dicho esto, es necesario tener en cuenta que la regla de la irrecurribilidad de los actos de trámite, no es una regla absoluta, que impida la fiscalización de este órgano electoral de las decisiones de la DNROP.
15. La condición de probar con el pago de una multa de la ONPE, cuestionado por su aparente inconstitucionalidad, limitaría el derecho a modificar la partida electrónica de la organización política Perú Nación; por esta razón, si bien la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE no constituye un acto definitivo que decida sobre el fondo de la solicitud, sin embargo, a criterio de este Supremo Tribunal Electoral, que administra justicia, en instancia final, en materia electoral, sí constituye un acto de trámite que produce indefensión.

Sobre el punto *b*, referido a la exigibilidad del cumplimiento de la sanción impuesta, establecida en el artículo 36-C de la LOP, para la calificación de la solicitud de modificación de la partida electrónica

16. Respecto a este punto, es necesario verificar, si efectivamente procede calificar la solicitud de modificación de la partida electrónica de renuncia y sucesiva inscripción de nuevos integrantes del CEN, sin cumplir la exigencia establecida en el artículo 36-C de la LOP, la cual a consideración de la organización política es inconstitucional. Para ello, este órgano electoral considera necesario analizar, *i*) si es válido exigir el requisito establecido en el artículo 36-C de la LOP, y *ii*) si su exigencia afecta los derechos fundamentales de la organización política Perú Nación. Así, tenemos que el referido enunciado normativo refiere lo siguiente:

Artículo 36-C.- Efecto de las sanciones

Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas².

17. Ahora bien, sobre el punto *i*, es menester precisar que la exigencia del requisito establecido en el artículo 36-C de la LOP fue previamente tipificado de manera expresa, precisa y clara en una norma con rango de ley, disposición que es incorporada por la Ley N.º 30689, publicada el 30 de noviembre de 2017, pasando así por el control de producción normativa, conforme el procedimiento constitucional señalado en el artículo 108 de la Constitución, por ende, el referido artículo se encuentra vigente y es de carácter obligatorio, de acuerdo con el artículo 109 de la Constitución.
18. Así también, la referida disposición nos vincula en forma directa con la calificación de la solicitud de modificación de partida electrónica presentada por la organización política Perú Nación, y el posterior acto final que resuelva su solicitud.
19. El artículo 36-C de la LOP establece que la organización política, que quiera inscribir alguna modificación a su partida electrónica, deberá acreditar, previamente, ante la DNROP, el cumplimiento de la sanción impuesta por la ONPE, constituyendo así, un requisito necesario

² Artículo incorporado por la Ley N.º 30689, publicada el 30 de noviembre de 2017.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

que se requiere solamente a las organizaciones políticas con alguna sanción. Al respecto, cabe indicar que dicha norma, forma parte de un sistemático y orgánico cuerpo normativo electoral como es la LOP, cuyo sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas una debida correspondencia que permita su eficiente cumplimiento.

20. Así, el referido artículo 36-C de la LOP establece un requisito que constituye una exigencia que nos encamina al eficiente cumplimiento de las normas electorales, de otro modo, carecería de sentido, que la ley exigiera el cumplimiento de las multas, para no exigir su cumplimiento, lo que nos llevaría a sostener la inutilidad de las leyes.
21. En ese entender, la DNROP busca garantizar el cumplimiento óptimo de las funciones y las decisiones de los órganos autónomos que conforman el sistema electoral. Así, la referida dirección cumple con exigir el cumplimiento de la ley, esto es, hacer exigible el cumplimiento de la sanción impuesta por la ONPE, previamente a la calificación de la modificación de partida electrónica. Dicha sanción fue comunicada a la DNROP mediante el Oficio N.º 001137-2019-SG/ONPE, del 12 de julio de 2019 (fojas 29).
22. Sin perjuicio de lo señalado, si bien no es objeto de este análisis, pronunciarse sobre la sanción impuesta por la ONPE, este órgano colegiado considera necesario indicar que las sanciones impuestas por el referido ente tienen su sustento en que, en un Estado Constitucional de Derecho, la imposición de sanciones es válida, pues dicha potestad es del Estado y tiene un carácter represivo, que se acciona ante cualquier contravención de nuestro ordenamiento jurídico, por tanto, una multa puede ser impuesta válidamente por la ONPE, y, ante alguna disconformidad, están habilitados los recursos impugnatorios que la LPAG prevé.
23. En consecuencia, no se pueden aceptar los alegatos de que fue irregular o falsa la sanción impuesta por la ONPE, pues, en esta instancia jurisdiccional (instancia última y definitiva), obra el Expediente N.º JNE.2019000106, el cual concluyó declarando improcedente el recurso de apelación³ por no haber adjuntado comprobante de pago por dicho concepto. Así también, en el presente expediente, no obra documento alguno que acredite que la referida sanción se encuentre judicializada, como sostiene el recurrente. En ese sentido, en el presente caso, este órgano electoral se circunscribe solamente a conocer el cuestionamiento al procedimiento de modificación de partida electrónica y de ningún modo lo alegado sobre la multa.
24. Así, a criterio de este órgano electoral, la exigibilidad del cumplimiento de las sanciones impuestas, previa a la calificación de la solicitud de modificación de partida electrónica, prevista en el artículo 36-C de la LOP, es válida.
25. Sobre el punto *ii*, referido a la vulneración de su derecho fundamental. Al respecto, es necesario tener en cuenta que los derechos fundamentales no son absolutos, y que es labor de los legisladores imponer límites a estos derechos, que no afecten el contenido esencial.
26. En ese sentido, es el legislador, quien a través de la Ley N.º 30689, ha incorporado el artículo 36-C en la LOP, lo cual es, en ejercicio de su función de regular, complementar y

³ Recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Jefatural N.º 000014-2019-JN/ONPE, del 7 de enero de 2019, que declaró infundado su recurso de reconsideración formulado contra la Resolución Jefatural N.º 000259-2018-JN/ONPE, que determinó sancionar a la organización política Perú Nación con una multa de 23.25 unidades impositivas tributarias (UIT).



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, haciendo compatible la potestad sancionadora del Estado, con los supuestos derechos vulnerados (derecho a la igualdad, participación política, y participación en asuntos públicos), artículo 2, numerales 2 y 17, y artículo 31 de la Constitución Política. Así, la restricción o condicionamiento de los derechos por el legislador podría importar el establecimiento de algunos requisitos como el cumplimiento de las sanciones impuestas.

27. Cabe precisar que con esta restricción a la modificación de la partida electrónica, establecida en el artículo 36-C de la LOP, no se afecta el derecho fundamental a la igualdad, participación política, y participación en asuntos públicos, sino, solamente abarca a la modificación, cuya multa es consecuencia del actuar de la propia organización política Perú Nación. Por tanto, no es una afectación que provenga de la ley, sino del incumplimiento, negligencia o responsabilidad de la propia organización política, pues no es una imposición general para todas las organizaciones políticas, sino solo para las que por su propia responsabilidad hayan caído en el supuesto establecido por la norma.

Sin perjuicio de lo advertido, es necesario resaltar que el Acta de Sesión del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Perú Nación (fojas 8 a 10), documento en el que se sustenta la solicitud de modificación de partida, fue celebrada el 12 de octubre de 2018, sin embargo, recién fue presentada ante la DNROP el 24 de setiembre de 2019.

28. Así pues, corresponde desestimar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, dado que la exigencia del cumplimiento de sanción impuesta, para la solicitud de modificación de partida electrónica, y no ampara cualquier interpretación que conduzca a anular o privar la eficacia del artículo 36-C de la LOP.
29. Finalmente, este Supremo Tribunal Electoral considera que la organización política Perú Nación no ha ejercido su derecho a subsanar por haber optado por la impugnación, entonces, queda subsistente el plazo de dos (2) días hábiles otorgado por la DNROP, el cual deberá ser nuevamente computado a partir del día siguiente de la notificación del presente pronunciamiento, a fin de que una vez subsanada el cumplimiento de la sanción impuesta, pueda proseguir con la calificación de la solicitud de modificación de partida electrónica. Este argumento tiene su sustento en el ejercicio del derecho constitucional a la participación política, que este órgano electoral debe privilegiar; dicho plazo, como ya se dijo, es conforme a lo dispuesto en el artículo 91 del TORROP, para que la organización política pueda cumplir con lo establecido en el artículo 36-C.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones,

RESUELVE

Artículo primero.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por Miguel Enrique Alarco Soares, personero legal de la organización política Perú Nación, y en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución N.º 120-2019-DNROP/JNE, del 27 de setiembre de 2019, mediante la cual la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas declaró inadmisibile la solicitud de modificación de partida electrónica sobre inscripción de renuncias y nuevos miembros del Comité Electoral Nacional.

Artículo segundo.- DISPONER que la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas continúe con el trámite de modificación de partida electrónica sobre inscripción de



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0176-2019-JNE

renuncias y nuevos miembros del Comité Electoral Nacional, para lo cual deberá tener presente el considerando 29 del presente pronunciamiento.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

TICONA POSTIGO

ARCE CÓRDOVA

CHANAMÉ ORBE

CHÁVARRY CORREA

Concha Moscoso
Secretaria General
CO/eqr