

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la universalización de la salud"

RESOLUCION JEFATURAL N° 000287-2020-JN/ONPE

Lima, 23 de Septiembre del 2020

VISTOS: El Informe N° 000234-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 590-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Luis Alberto Ayquipa Zela, excandidato a vicegobernador regional de Cusco; el Informe N° 000133-2020-SG/ONPE de la Secretaría General, así como el Informe N° 000415-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000036-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 1 de abril de 2019, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la relación de candidatos a vicegobernadores regionales que no cumplieron con presentar la información financiera de aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018), según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP). En dicho listado, figuraba Luis Alberto Ayquipa Zela, excandidato a vicegobernador regional de Cusco (administrado);

Con base en dicha información, la Jefatura de Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe N° 235-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 17 de mayo de 2019. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra el administrado por no presentar la información señalada en el párrafo anterior y, por consiguiente, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000090-2019-GSFP/ONPE, de fecha 11 de junio de 2019, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 000196-2019-GSFP/ONPE, notificada el 19 de noviembre de 2019, la GSFP comunicó al administrado, el inicio del PAS -juntamente con los informes y anexos-, y le otorgó un plazo máximo de cinco (5) días hábiles para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 26 de noviembre de 2019, el excandidato a vicegobernador regional de Cusco presentó sus descargos-Expediente 0029113;

Mediante Informe N° 000234-2020-GSFP/ONPE, de fecha 17 de febrero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 590-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción contra el administrado, por no presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Regionales 2018 en el plazo establecido por ley, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 123 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://cdn.sisadm.onpe.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando el siguiente código de verificación: QFMLKXR



De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 000350-2020-SG/ONPE, el 20 de febrero de 2020 se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos, en el plazo de cinco (5) días hábiles;

A través del Informe N° 000133-2020-SG/ONPE, de fecha 12 de marzo de 2020, la Secretaría General elevó el expediente a la Jefatura Nacional para el trámite correspondiente, precisando que el administrado no presentó descargos frente al precitado informe final de instrucción;

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El artículo 30-A de la LOP establece que los ingresos y gastos efectuados por el candidato en su campaña electoral deben ser informados a la GSFP de la ONPE a través de los medios que esta disponga y en los plazos establecidos, con copia a la organización política. En concordancia con lo señalado, el numeral 34.2 del artículo 34 de la citada ley, que otorga a la ONPE la facultad de realizar la verificación y el control de la actividad económico-financiera a través de la GSFP;

De acuerdo con el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, cuando se trate de elecciones regionales y elecciones municipales, los candidatos a los cargos de gobernador regional, de vicegobernador regional y de alcalde deben acreditar a un responsable de campaña, pudiendo constituirse como tal ellos mismos. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar la información de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE, proporcionando una copia a la organización política;

Asimismo, el numeral 34.6 del precitado artículo dispone lo siguiente:

Artículo 34.- Verificación y control

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

Por su parte, el artículo 36-B de la LOP establece que:

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 (Cursivas agregadas).

De los dispositivos legales citados, se tiene que los candidatos, de forma directa o a través de sus responsables de campaña, están obligados a presentar un informe de los aportes e ingresos recibidos y de los gastos efectuados durante la campaña electoral dentro del plazo de quince (15) días hábiles posteriores a la conclusión del proceso electoral. El incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción;

III. SUSPENSIÓN DEL CÓMPUTO DE PLAZOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DURANTE EL AISLAMIENTO SOCIAL OBLIGATORIO



Previo al análisis del caso, resulta oportuno examinar las implicancias de la suspensión del cómputo de plazos para el inicio y trámite de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la ONPE a consecuencia del Estado de Emergencia Nacional;

Al respecto, se hace necesario precisar el marco normativo vinculado con las medidas implementadas para evitar la propagación del Covid-19. Así, el 15 de marzo de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, en cuyo artículo 1 declaró el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario y dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena) a nivel nacional;

El citado Estado de Emergencia Nacional fue prorrogado a través de los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM, N° 083-2020-PCM, N° 094-2020-PCM, N° 116-2020-PCM, N° 129-2020-PCM, N° 135-2020-PCM, N° 146-2020-PCM y N° 151-2020-PCM hasta el 30 de septiembre de 2020. Por su parte, la medida de aislamiento social obligatorio se mantuvo vigente a nivel nacional hasta el 30 de junio de 2020, de conformidad con el Decreto Supremo N° 094-2020-PCM; luego de dicha fecha, se dispuso la cuarentena focalizada en determinadas provincias y regiones del territorio peruano;

La medida de aislamiento social obligatorio suponía la imposibilidad fáctica de impulsar los diversos procedimientos administrativos. En ese sentido, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicado el mismo 15 de marzo de 2020 en el diario oficial El Peruano, en cuya Segunda Disposición Complementaria Final, numeral 2, se declaró la suspensión del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo por treinta (30) días hábiles;

El 20 de marzo de 2020, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto de Urgencia N° 029-2020. De esta manera, el Poder Ejecutivo complementó el Decreto de Urgencia N° 026-2020, disponiendo la suspensión por treinta (30) días hábiles del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentren sujetos a plazo y que se tramiten en entidades del sector público;

Posteriormente, mediante el Decreto de Urgencia N° 053-2020 y Decreto Supremo N° 087-2020-PCM, publicados en el Diario Oficial El Peruano el 5 y 20 de mayo de 2020 respectivamente, se dispuso prorrogar la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de la totalidad de procedimientos administrativos, así como procedimientos de otra índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, hasta el 10 de junio de 2020;

En consecuencia, la suspensión de plazos de tramitación de los PAS a cargo de la ONPE inició el 16 de marzo de 2020 y finalizó el 10 de junio de 2020, es decir, en total ochenta y siete (87) días calendario;

Siendo así, en la evaluación de los expedientes materia de los PAS, debe tenerse en consideración lo anterior a fin de realizar el cómputo del plazo señalado en el artículo 118 del RFSFP, el cual establece un plazo de ocho (8) meses para resolver los procedimientos administrativos sancionadores. De conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), este plazo puede ser ampliado por tres (3) meses adicionales; aunque esta prerrogativa no fue utilizada para el presente caso;

Atendiendo a lo anterior, se tiene que la resolución que dio inicio al PAS fue notificada al administrado el 19 de noviembre de 2019. Por tanto, en un principio, el plazo para resolver el presente procedimiento administrativo vencía el 19 de julio de 2020. Sin embargo, considerando que el cómputo del plazo para tramitarlo fue suspendido por



ochenta y siete (87) días calendario, se deduce que el plazo para resolver el presente PAS y notificar lo resuelto al administrado se extiende hasta el 14 de octubre de 2020;

Establecido lo anterior, en el presente caso, se procederá a evaluar el incumplimiento de presentar la información de aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados de su campaña electoral en el plazo señalado en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, por parte del administrado y, si ello, implica la imposición de una sanción de multa, tal como lo especifica el artículo 36-B del mencionado cuerpo normativo;

IV. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Como se ha señalado precedentemente, el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP dispone que todo candidato tiene la obligación de presentar su información financiera de campaña hasta dentro de los quince (15) días hábiles posteriores de concluido el proceso electoral correspondiente. El incumplimiento de dicha obligación supone una infracción que acarrea una multa no menor a diez (10) ni mayor a treinta (30) UIT, como se desprende del artículo 36-B de la LOP;

En el presente caso, el administrado postuló al cargo de vicegobernador regional de Cusco en el marco de las Elecciones Regionales 2018. El citado proceso electoral se declaró concluido mediante la Resolución N° 3594-2018-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, que se publicó en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2018;

Por tanto, y como se precisó mediante la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de enero de 2019, **el 21 de enero de 2019 vencía el plazo para que se presente la información financiera de campaña electoral de las ERM 2018**. Sin embargo, la GSFP advirtió que el administrado no había cumplido con presentar la información financiera de su campaña al vencimiento de dicho plazo y, por consiguiente, decidió iniciar el correspondiente procedimiento administrativo sancionador por incurrir en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

En su Informe Final de Instrucción, la GSFP concluyó que el administrado habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP; razón por la cual solicita la imposición de una multa ascendente a veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias;

Al respecto, de conformidad con lo informado por la Secretaría General, el administrado no habría presentado sus descargos frente al precitado informe final de instrucción. Sin embargo, de la revisión del expediente, se advierte que la Carta N° 000350-2020-SG/ONPE en el domicilio que consta en el presente expediente, esto es, en los descargos iniciales del administrado, que corresponde también al señalado en su DNI. Por tanto, la falta de presentación de descargos no puede atribuirse a la existencia de un vicio en la notificación del informe final de instrucción, pues el administrado fue correctamente notificado de conformidad con el numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la LPAG;

A pesar de ello, en virtud del principio de verdad material, establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la autoridad administrativa está facultada a evaluar el contenido de los alegatos iniciales presentados, a fin de verificar plenamente los hechos que justificarán la decisión a realizar, salvaguardando también de esa manera el derecho de defensa del administrado;

Así, se tiene que, frente la resolución de inicio del presente PAS, el administrado afirmó que el señor Jesús Salcedo Álvarez, en su calidad de responsable de campaña, era el encargado de presentar la información financiera de su campaña ante la ONPE. En particular, refirió haber confiado en la estructura de campaña para la remisión de la



información financiera y que no puede atribuírsele el incumplimiento del responsable de campaña de la precitada información;

Cabe resaltar que el administrado no niega la configuración de la conducta típica imputada por el órgano instructor, esto es, la falta de presentación de su rendición de cuentas de campaña en el plazo legal. En efecto, su defensa básicamente versa sobre su ausencia de responsabilidad por estar encargado del cumplimiento de dicha obligación el responsable de campaña;

Realizada dicha precisión, se tiene que en autos no consta que el administrado hubiese designado como responsable de campaña al señor Jesús Salcedo Álvarez. En efecto, de la información recabada, se observa que este ciudadano era el responsable de campaña del entonces candidato a gobernador regional de Cusco, Werner Máximo Salcedo Álvarez, y no así del administrado;

Lo anterior bastaría para desestimar lo argumentado por el administrado, pero, además, se tiene que, incluso en el caso de que el señor Jesús Salcedo Álvarez sí hubiese sido designado como responsable de campaña del administrado, este último sigue siendo responsable de los actos y omisiones en que incurra su responsable de campaña. Al respecto, el último párrafo del artículo 30-A de la LOP establece que “El incumplimiento de la entrega de información señalada en el párrafo anterior es de responsabilidad exclusiva del candidato y de su responsable de campaña”;

Por otra parte, en sus descargos iniciales, el administrado señaló que su candidatura era accesitaria a la del gobernador regional. Con ello, pareciera dar a entender que solo el entonces candidato a gobernador regional de Cusco tenía la obligación de presentar su rendición de cuentas de campaña;

Sobre el particular, la obligación de informar sobre los aportes, ingresos y gastos de su campaña es independiente en cada uno de los candidatos que conforman la fórmula de candidatos. Esta obligación tampoco puede equipararse con la obligación de la organización política de rendir cuentas de campaña. Siendo así, que el administrado haya aportado a la campaña del excandidato a gobernador regional de Cusco no supone el cumplimiento de la obligación del administrado de presentar ante la ONPE la información financiera de su propia campaña. La información presentada por el excandidato a gobernador regional solo acredita que este último sí habría cumplido con su obligación;

En términos simples, figurar como aportante en una campaña electoral es una situación distinta al cumplimiento de la obligación contenida en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP. El excandidato a vicegobernador regional de Cusco debía presentar su propia información de campaña;

En tal sentido, del análisis del presente caso, así como de lo señalado en los considerandos precedentes, se concluye que la responsabilidad de presentar en forma oportuna la información financiera era del administrado y que, pese a ello, este no cumplió con dicho deber. Por tanto, carece de asidero lo alegado en su descargo;

De lo anterior, se deduce que el administrado no cumplió con presentar la información financiera de su campaña al vencimiento del plazo legal establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, esto es, al 21 de enero de 2019. Siendo así, y habiéndose desestimado sus argumentos, este órgano sancionador considera que se ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP; razón por la cual corresponde imponer al administrado una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

A mayor abundamiento, cabe destacar que no existen elementos probatorios que permitan discutir una eventual aplicación de las causales eximentes de



responsabilidad previstos en el artículo 257 del TUO de la LPAG. A modo de ejemplo, la omisión de presentar la rendición de cuentas de campaña persiste; razón por la cual carece de sentido dilucidar un eventual supuesto caso de subsanación voluntaria;

V. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

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

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

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

- a) **El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.** No es posible determinar *a priori* el beneficio resultante por la comisión de la infracción, dado que a la fecha no se tiene información sobre las finanzas en que incurrió el administrado.
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La probabilidad de detección de este tipo de infracciones es muy alta. En efecto, al suponer un acto de dar información por parte de los administrados a la ONPE dentro de un determinado plazo, la GSFP puede detectar con facilidad la omisión de las organizaciones políticas y los responsables de campaña de presentar la información financiera sobre aportes, ingresos y gastos de campaña electoral de las ERM 2018.
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** El requerir la información financiera tiene como objetivo transparentar el origen de los recursos que financian las campañas electorales y el uso que se dio a los mismos, evitando así, la infiltración en la política de dinero proveniente de actividades ilícitas o de las consideradas fuentes de financiamiento prohibidas. En este caso el bien jurídico protegido inmediato es el correcto funcionamiento de las organizaciones políticas, es decir, que su quehacer se desarrolle dentro de los cánones democráticos establecidos en la Constitución Política; y el mediato, el correcto funcionamiento del sistema político en su conjunto, atendiendo a que los candidatos de las diversas organizaciones políticas se encuentran en competencia por acceder al ejercicio del poder dentro de algún estamento del Estado.

Así, es innegable el interés público que se ve afectado por el incumplimiento de los candidatos de entregar la información financiera de su campaña electoral, más aún en un contexto -de público conocimiento- en el que se realiza investigaciones a diversos candidatos sobre irregularidades en el financiamiento de sus campañas electorales; por lo que, la no presentación de esa obligación incide en el incremento del desprestigio de la política.



- d) **El perjuicio económico causado.** No hay perjuicio económico identificable.
- e) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.** No existe reincidencia, pues recién para las ERM 2018 se incorporó la obligación de presentar información de campaña electoral.
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** Atendiendo a que las ERM 2018 constituyen la primera experiencia con relación a las sanciones de candidatos por no presentar la información financiera de su campaña electoral no es posible contar con una data histórica que nos permita evaluar si medidas similares fueron disuasivas o no, a fin de determinar la posibilidad de una sanción mayor.
- g) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Al margen de la intencionalidad del administrado, tenemos que el hecho objetivo es el incumplimiento de una disposición legal, por lo que la legislación ha previsto que dicha conducta sea pasible de una sanción;

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

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

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

Con el visado de la Secretaría General, de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR al ciudadano LUIS ALBERTO AYQUIPA ZELA, excandidato a vicegobernador regional de Cusco, con una multa de diez (10) UIT, de conformidad con el artículo 36-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, por incumplir con la presentación de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP.

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

Artículo Tercero.- NOTIFICAR al ciudadano LUIS ALBERTO AYQUIPA ZELA el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el portal institucional www.onpe.gob.pe y en el Portal de Transparencia de la Entidad,



dentro de los tres (3) días de su emisión; así como, la publicación de su síntesis en el diario oficial El Peruano, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Jefatural N° 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS

Jefe

Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/ght/hec/fbh

