

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

RESOLUCION JEFATURAL N° 000027-2021-JN/ONPE

Lima, 06 de Febrero del 2021

VISTOS: El Informe N° 000476-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 3589-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Gustavo Adolfo Pacheco Villar, en calidad de excandidato a la alcaldía provincial de Puno; así como, el Informe N° 000053-2021-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Mediante Informe N° 000112-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 10 de julio de 2019, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la GSFP de la ONPE la relación de excandidatos a las alcaldías provinciales que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante ERM 2018; es así que, en la referida lista figura Gustavo Adolfo Pacheco Villar, en calidad de ex candidato a la alcaldía provincial de Puno, en adelante el administrado.

Posteriormente, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias emitió el Informe N° 005-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 18 de septiembre de 2020; habiendo determinado que concurrían circunstancias que justificaban el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), contra el administrado; en ese sentido, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial de da inicio al respectivo procedimiento, por la no presentación de la información financiera de aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018;

II. DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios – GSFP, en calidad de Órgano Instructor, con Resolución Gerencial N° 000006-2020-GSFP/ONPE, de fecha 28 de septiembre de 2020, 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° 000125-2020-GSFP/ONPE, notificada el 06 de octubre de 2020, siendo recibida por Pamela Pacheco Armanza, hermana del administrado, la GSFP comunicó al administrado el inicio del PAS con la Resolución Gerencial antes mencionada y sus respectivos informes y anexos, otorgando el plazo máximo de cinco (5) días hábiles para que formule sus alegaciones y descargos por escrito; asimismo, el 12 de octubre de 2020, el administrado presentó sus descargos ante inicio del PAS;

III. FUNDAMENTO JURIDICO

De conformidad con el principio de irretroactividad, la normativa sancionadora aplicable es la que se encontraba vigente en el momento en que se configuró la presunta

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: EUEJRRK



infracción que se pretende sancionar. Solo si la normativa posterior le es más favorable, se aplicará esta última;

En el presente caso, la presunta infracción impuesta al administrado, en calidad de excandidato a la alcaldía provincial de Puno, se habría configurado el 22 de enero de 2019; en ese sentido, se le imputa la comisión de la infracción por la no presentación de la información financiera de su campaña electoral en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018).

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable es la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI “Del Financiamiento de los Partidos Políticos” de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP). Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Al respecto, el cuarto párrafo del 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 Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de los medios que esta disponga y en los plazos establecidos, con copia a la organización política. Esta obligación se realiza a fin de que la ONPE realice la verificación y el control de la actividad económico-financiera de las campañas electorales, en virtud del numeral 34.2 del artículo 34 de la LOP;

En relación con ello, el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP establece que las candidaturas distintas a la presidencial, presentan la información financiera de su campaña electoral mediante el responsable de campaña que designen. En elecciones regionales y municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde pueden acreditar a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea; en ese sentido, el responsable de campaña tiene la obligación de cumplir con la entrega de los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE.

El numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP establece el plazo que tienen los responsables de campaña para informar a la GSFP los ingresos y gastos efectuados durante la campaña electoral. Su texto literal es el 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 correspond** (negrita es nuestra).*

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 (negrita es nuestra).*



En consecuencia, a fin de resolver el presente PAS, resulta de trascendencia la evaluación de los siguientes aspectos: i) si el administrado tenía o no la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral; ii) si presentó o no hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras circunstancias que pueda alegar el administrado y que no se subsuman en los puntos anteriores;

IV. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

En el presente caso, el administrado postuló al cargo de alcalde provincial de Puno, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2018. El citado proceso electoral se declaró concluido mediante la Resolución N° 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial el 28 de diciembre de 2018.

En tanto, 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**; en ese sentido, la obligación de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional, así como de alcalde, consistía en presentar hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña. En el presente caso, el incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo con el artículo 36-B de la LOP;

Por consiguiente, mediante Informe N° 000476-2020-GSFP/ONPE, de fecha 14 de diciembre de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 3589-2020-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;

Así, mediante Carta N° 000067-2020-JN/ONPE, el 18 de diciembre de 2020 se notificó al administrado el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles; es así que, con fecha 28 de diciembre de 2020, el administrado presentó sus descargos dentro del plazo legal otorgado;

➤ **Respecto del descargo del administrado**

Frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP, el administrado ha presentado sus descargos dentro del plazo legal otorgado por la Jefatura Nacional, señalando lo siguiente:

1. No realizó campaña debido a que renunció a la candidatura y a la lista partidaria, por las irregularidades presentadas desde el inicio de la inscripción de las candidaturas ante el JEE de Puno.
2. No incurrió en gasto alguno ni recibió aporte de campaña ni realizó propaganda política al no haberse iniciado por el retiro de la lista.
3. Debe existir un tratamiento diferenciado a los candidatos que participaron y culminaron el proceso electoral de aquellos que no fueron premunidos del voto ciudadano.
4. La fecha señalada en la Ley es para los [candidatos] que culminan el proceso electoral; por ello es posterior a la fecha de votación; no encontrándose obligado al no haber culminado el proceso electoral.
5. En el supuesto negado que debiera rendir cuentas por la campaña electoral 2018, esta debería ser desde el momento de la inscripción hasta la respectiva renuncia, por lo que para él el proceso electoral concluyó con su renuncia.



6. La resolución gerencial N° 000006-2020-GSFP/ONPE, que señala que la ONPE tiene un plazo de dos años desde que se cometió la infracción para iniciar el procedimiento administrativo sancionador y que, para su caso, dicho plazo se cumplió el 29 de agosto de 2020; por lo que la exigencia se encontraría prescrita.

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. Su defensa primordial versa sobre la inexigibilidad de la obligación de rendir cuentas de su campaña, pues aduce no haberse constituido en candidato en las ERM 2018;

De la evaluación de los descargos resumidos en los puntos precedentes, se puede señalar que, si como en el presente caso, por algún motivo, el candidato renuncia a continuar en el proceso electoral, no significa que se niegue tal condición hasta el momento de dicha renuncia;

En efecto, a través de la Resolución N° 024-2016-JEE-LC1/JNE, ratificada por el JNE mediante Resolución N° 196-2016-JNE, se precisó que “[...] Sobre el momento en que un ciudadano que busca participar en un proceso electoral adquiere la calidad de candidato, nuestra normativa electoral vigente señala en forma expresa que esta se adquiere desde su participación y su elección como candidato en el marco del proceso de democracia interna [...]”;

Asimismo, dicha resolución establece que, en el transcurso de un proceso electoral, el candidato “[...] transitará por dos etapas: a) El de candidato no inscrito -en tanto haya sido electo internamente pero aún su candidatura no esté registrada ante la jurisdicción electoral- y b) El de candidato inscrito [...]”; y que “[...] ambas condiciones -candidato no inscrito o inscrito- no niegan a calidad de candidato que se ha adquirido producto de la elección interna llevada a cabo en la organización política [...]”;

Es innegable que desde el momento de la presentación de la fórmula o lista de candidatos hasta el momento en que deciden renunciar los candidatos, pueden seguir efectuando su campaña electoral. Por tanto, resulta lógico que deban informar sobre los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante ese periodo. En consecuencia, respecto del administrado se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Ahora bien, es oportuno destacar que, si un candidato no realizó gestión financiera alguna, por haberse apartado del proceso electoral, ello no supone un impedimento para la presentación de su rendición de cuentas de campaña. Al contrario, tal situación facilitará la tarea de rendición de cuentas de su campaña electoral, justamente debido a la escasa información. La declaración de la información o de su inexistencia a través de los formatos que proporciona la ONPE, resultan además obligatorios en la medida que estos guardan la formalidad de declaración jurada, la cual servirá en la determinación de responsabilidad en caso la información o ausencia de información que se declare resulte falsa;

Por otro lado, resulta necesario analizar la supuesta prescripción alegada por el administrado. Así, conforme a lo dispuesto en el numeral 34.6 de artículo 34 de la LOP, las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, **en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda** (resaltado agregado);



Por ello, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral ERM 2018 mediante la Resolución N° 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial 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 era la fecha límite para la presentación de la información financiera de campaña electoral de las ERM 2018;**

En virtud del principio *tempus regit actum*, matizado con el derecho a no ser sometido a un procedimiento distinto al previamente establecido, resultan aplicables las normas procesales vigentes al inicio del presente PAS. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo Art. 40-A, actualmente derogado, pero vigente al momento de la comisión de la infracción:

“Artículo 40 –A.- Alcance del Procedimiento Sancionador

La Oficina Nacional de Procesos Electorales tiene un plazo de dos (2) años desde que se cometió la infracción, para iniciar el procedimiento sancionador correspondiente, luego de lo cual prescribe su facultad para determinar la existencia de infracciones administrativas.”

En ese sentido, el inicio del plazo de prescripción viene dado por el plazo legal fijado por la ONPE para la presentación de la información económico-financiera en el marco de las ERM 2018; esto es, hasta el **21 de enero de 2019**; por lo que, considerando que la notificación de la imputación de cargos al ex candidato, se realizó el 6 de octubre de 2020; se puede concluir que, el inicio del indicado procedimiento, se encuentra comprendido dentro del plazo legal establecido en la normativa vigente; concluyéndose que no se ajusta a derecho lo alegado por el administrado;

Por otro lado, en el extremo referido al tratamiento diferenciado que deben tener los candidatos que participaron y culminaron el proceso electoral de aquellos que no fueron premunidos del voto ciudadano, carece de sustento legal; toda vez que en observancia del aforismo romano *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (si la ley no diferencia, tampoco debemos diferenciar nosotros); la norma debe aplicarse a los candidatos, por el sólo hecho de haber adquirido dicha condición, indistintamente de si participaron y culminaron o no el proceso electoral;

Por tanto, considerando que el administrado no cumplió con presentar la información financiera de campaña correspondiente al vencimiento de dicho plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019, y habiéndose desestimado sus argumentos, se concluye que se ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP. En consecuencia, 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 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);

V. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

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;

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

- a) **El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.** No es posible determinar *a priori* el beneficio resultante por la comisión de la infracción;
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La probabilidad de detección de este tipo de infracciones es muy alta. La omisión de presentar la información financiera de campaña electoral no demanda esfuerzos extraordinarios a la administración pública para ser advertida.
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** En este caso el bien jurídico protegido inmediato es el correcto funcionamiento de las organizaciones políticas, es decir, que su quehacer se desarrolle dentro de los cánones democráticos establecidos en la Constitución Política; y el mediato, el correcto funcionamiento del sistema político en su conjunto, atendiendo a que los candidatos de las diversas organizaciones políticas se encuentran en competencia por acceder al ejercicio del poder dentro de algún estamento del Estado;

Así, es innegable el interés público que se ve afectado por el incumplimiento de los candidatos de entregar la información financiera de su campaña electoral. Y es que la no presentación oportuna de la información financiera de campaña electoral tiene incidencia directa en el incremento de la desconfianza en el sistema político;

- d) **El perjuicio económico causado.** No 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 del administrado. Recién para las ERM 2018, se incorporó la obligación de presentar información de campaña electoral;
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** En el presente caso, no existe alguna circunstancia que amerite la imposición de una multa mayor al extremo mínimo previsto por la norma;
- g) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Aunque el administrado podía y debía cumplir con la presentación de su información financiera de campaña electoral, se considera que el incumplimiento de la norma se derivó de su desconocimiento de la ley. Eso sí, lo anterior no puede ser alegado para eximirse de responsabilidad;

Ahora bien, 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 GUSTAVO ADOLFO PACHECO VILLAR, ex candidato a la alcaldía provincial de Puno, con una multa de diez unidades impositivas tributarias (10 UIT), de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, 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 GUSTAVO ADOLFO PACHECO VILLAR 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; asimismo, la publicación de su síntesis en el diario oficial El Peruano, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Jefatural N° 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/gec/ecz

