

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 000554-2021-JN/ONPE

Lima, 04 de Septiembre del 2021

VISTOS: El Informe N° 000386-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 824-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de instrucción relacionado con el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Julio Cesar Cervera Ulloa, excandidato a la alcaldía distrital de Pomahuaca, provincia de Jaén, región Cajamarca; así como el Informe N° 000944-2021-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De conformidad con el principio de irretroactividad, recogido en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019 (TUO de la LPAG), las disposiciones sancionadoras aplicables son las vigentes en el momento en que se configuró la presunta infracción que se pretende sancionar. Estas solo se aplicarán de manera retroactiva, cuando favorezcan al infractor o a quien se presuma que lo es;

En el caso concreto, al ciudadano Julio Cesar Cervera Ulloa, excandidato a la alcaldía distrital de Pomahuaca, provincia de Jaén, región Cajamarca (en adelante, el administrado), se le imputa la no presentación de la información financiera de su campaña electoral en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018). La presunta infracción se habría configurado el 22 de enero de 2019;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso 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)¹. Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Dilucidada la normativa aplicable, 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 proceda con 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 al presidencial presentan la información financiera de su campaña electoral a través del responsable de campaña que designen. En elecciones regionales y municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde deben acreditar a un responsable de campaña para cumplir con su obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE. En caso no lo acrediten, o si así lo deseasen, los candidatos serán sus propios responsables de campaña;

¹ La Ley N° 31046 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020.



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 corresponda. (Resaltado agregado)

Así, en relación con las elecciones municipales, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial el 28 de diciembre de 2018. Asimismo, mediante la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de enero de 2019, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de la campaña electoral de las ERM 2018, el 21 de enero de 2019;

En suma, 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. El incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo con el artículo 36-B de la LOP; el que a la letra señala:

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. (Resaltado agregado)

En consecuencia, a fin de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador (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;

II. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000032-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 12 de marzo de 2019, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la GSFP de la ONPE la relación de excandidatos a las alcaldías distritales que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM2018. En dicho listado, figuraba el administrado;

Con base en dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe N° 824-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 26 de octubre de 2020. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio del 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° 001004-2020-GSFP/ONPE, de fecha 29 de octubre de 2020, la GSFP 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° 001128-2020-GSFP/ONPE, notificada el 12 de noviembre de 2020, la GSFP comunicó al administrado el inicio del PAS —junto con los informes y anexos—, y le otorgó un plazo máximo de cinco (5) días hábiles más dos (2) días calendarios por el término de la distancia, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 23 de noviembre de 2020, fuera del plazo asignado, el escrito de descargo fue presentado;

Con Resolución Jefatural N° 000091-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2021, se dispuso la suspensión del cómputo de plazos para iniciar y tramitar los PAS por infracciones a la LOP, y a la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, por sesenta (60) días a computar desde el día siguiente de su publicación²;

Por medio del Informe N° 000386-2021-GSFP/ONPE, de fecha 16 de abril de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 824-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-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 ERM 2018 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta N° 000270-2021-JN/ONPE, el 29 de abril de 2021 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, más dos (2) días calendarios por el término de la distancia. Con fecha 3 de mayo de 2021, dentro del plazo asignado, el administrado presentó sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previo al análisis de la configuración de la infracción imputada, se considera necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación de la Carta N° 001128-2020-GSFP/ONPE —a través de la cual se comunicó el inicio del presente PAS—, que haya impedido al administrado presentar sus descargos dentro del plazo asignado;

Al respecto, la diligencia de notificación fue llevada a cabo en el domicilio declarado por el administrado en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; advirtiéndose que, se dejó constancia del nombre y apellido, número de DNI y relación de parentesco de la persona que recibió la respectiva carta. Esta información consta en el respectivo cargo de notificación;

Siendo así, se ha cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG, y, por consiguiente, debe tenerse por bien notificado al administrado;

Ahora bien, en sus descargos finales, el administrado alega que el incumplimiento de la obligación de entregar la información financiera de campaña electoral, se debe a que los oficios remitidos por la ONPE que comunican el modo, la oportunidad y el contenido para dar cumplimiento a la obligación, no le fueron notificados directamente y que tampoco tomo

² Anteriormente, mediante Resolución Jefatural N° 000047-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de febrero de 2021, se suspendió el cómputo de plazos para iniciar y tramitar los PAS, precisándose que dicha suspensión regiría mientras se encontraran vigentes las medidas de aislamiento social obligatorio escalonado y de suspensión de transporte interprovincial decretadas por el Poder Ejecutivo. Este último, dispuso mediante Decreto Supremo N° 036-2021-PCM, el levantamiento de la suspensión del transporte interprovincial a partir del 1 de marzo de 2021; por lo que, los plazos se reanudaron a partir de dicha fecha.



conocimiento de los mismos por motivos de viaje. Asimismo, sostiene que le resulta desmedido que, debido al estado de emergencia que vive el país por la pandemia de la Covid-19, se le exija dar cumplimiento a la obligación dentro del plazo previsto;

Por otro lado, señala que se ha cumplido con el objeto del parámetro normativo ya que ha dado cumplimiento con el mismo al presentar la información financiera de su campaña electoral, luego de que se le notificara el acto de inicio del presente PAS. En ese sentido, en virtud del principio de verdad material, establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se tiene que el administrado presentó la información financiera de campaña mediante los formatos N° 7 y N° 8 referidos a los aportes, ingresos y gastos de campaña;

Previo al análisis del escrito de descargo, es preciso señalar que, es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante indicar quiénes tienen tal condición en un proceso electoral y si el administrado la adquirió en las ERM 2018;

Sobre el particular, el artículo 5 del RFSFP define que “candidato a cargo de elección popular, es aquel ciudadano que figura como candidato en la solicitud presentada por la organización política ante el JNE para su participación en las elecciones generales, regionales o municipales”;

Se denota así que al solicitarse la inscripción de su candidatura a la alcaldía distrital de Pomahuaca —a través de la organización política Acción Popular—³, el administrado adquirió la condición de candidato; y, en consecuencia, se generaron las obligaciones y derechos propios de toda candidatura, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña;

Es más, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00389-2018-JEE-JAEN/JNE, del 1 de agosto de 2018, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidato en las ERM 2018, para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Por otro lado, sobre la información financiera entregada mediante el descargo inicial, el artículo 82 del RFSFP referido a los gastos de los candidatos, señala que:

Artículo 82.- De los gastos de los candidatos

Los candidatos al Congreso de la República, Parlamento Andino, así como el gobernador y vicegobernador regional, y los alcaldes provinciales y distritales tienen la obligación de entregar la información financiera de sus gastos de campaña a la ONPE, en los formatos que defina la Gerencia mediante resolución gerencial; proporcionando una copia a su organización política. (Resaltado nuestro)

Al respecto, cabe precisar que, la GSFP mediante Resolución Gerencial N° 002-2018-GSFP/ONPE aprobó el Formato N° 7 para aportes/ingresos de campaña electoral recibidos por el candidato, y el Formato N° 8 referente a los gastos de campaña electoral efectuado por el candidato. De manera que, considerando que el administrado presentó la información financiera mediante los formatos N° 7 y N° 8 estos deben ser valorados según lo previsto por el artículo 110 del RFSFP; es decir, como una causal para la reducción de la sanción que en el punto IV se analizará;

³ De la consulta al portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones, se puede verificar que la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, fue presentada el 19 de junio de 2018 por la organización política Acción Popular.



Ahora bien, respecto de sus descargos finales, cabe señalar que lo alegado por el administrado no configura en el presente PAS argumentos suficientes que justifiquen el incumplimiento de la obligación. En primer lugar, sobre el desconocimiento de la obligación, se debe señalar que en virtud de la publicidad normativa, el administrado estaba en la responsabilidad de informarse sobre los deberes y derechos que se originan con la obtención de la condición de candidato. De modo que, para efectos del presente PAS, se presume que el administrado conocía de la obligación legal de entregar la información financiera. Asimismo, sobre la notificación a otra persona de los oficios informativos, cabe señalar que estos están dirigidos al presidente del partido político para que, dentro de un sentido exhortativo, informen y orienten a sus candidatos sobre los alcances de la obligación de rendir cuentas de campaña;

En segundo lugar, sobre el despropósito de obligar con la entrega de la información financiera durante el estado de emergencia, se debe indicar que la declaratoria de dicho estado, junto a sus demás ampliaciones, empezó a regir desde el 16 de marzo de 2020. De manera que, considerando que la fecha límite para entregar la información financiera de campaña fue el 21 de enero de 2019, el administrado tuvo la oportunidad de cumplir con la obligación mucho antes de que se dispusieran las medidas contra la propagación del virus de la Covid-19;

En ese sentido, considerando que el administrado no cumplió con presentar la información financiera de campaña antes del vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019, se concluye que se ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP; y, 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 TUO de la LPAG;

IV. 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 no existen elementos para acreditar la intencionalidad de la conducta omisiva del infractor, este debía conocer y cumplir con su obligación.

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 correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

No obstante, como se ha indicado, en el presente caso podría haberse configurado el atenuante previsto en el artículo 110 del RFSFP. Esta norma dispone lo siguiente:

Artículo 110.- Reducción de sanciones

Si el infractor subsana el incumplimiento imputado como infracción, con posterioridad a la detección de la misma y antes del vencimiento del plazo para la presentación de sus descargos, se aplica un factor atenuante de menos veinticinco por ciento (-25%) en el cálculo de la multa.

La sanción se reducirá en veinticinco por ciento (25%), cuando el infractor cancele el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interponga recurso impugnativo alguno contra dicha resolución. (Resaltado agregado)

En el presente caso, se ha configurado el atenuante en cuestión, toda vez que el 23 de noviembre de 2020 se presentó la información financiera de la campaña electoral del administrado; esto es, con posterioridad a la detección de la infracción y, además, antes del plazo para la presentación de los descargos finales. Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*, y, entonces, la multa a imponer asciende a siete con cinco décimas (7.5) 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 JULIO CESAR CERVERA ULLOA, ex candidato a la alcaldía distrital de Pomahuaca, provincia de Jaén, región Cajamarca, con una multa de siete con cinco décimas (7.5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36-B de la LOP y 110 del RFSFP, 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 JULIO CESAR CERVERA ULLOA 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/iab/hec/dcm

