

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 000792-2021-JN/ONPE

Lima, 23 de Septiembre del 2021

VISTOS: El Informe N° 001739-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 001525-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Luz Jenny Asenjo de Cuba, excandidata a la distrital de Nuevo Chimbote, provincia de Santa, región Ancash; así como, el Informe N° 001234-2021-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. Solo si la normativa posterior le es más favorable, se aplicará esta última;

En el caso concreto, la ciudadana Luz Jenny Asenjo de Cuba, excandidata a la distrital de Nuevo Chimbote, provincia de Santa, región Ancash (en adelante, la administrada), 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 a la presidencial presentan la información financiera mediante el 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

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



informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE. En caso no lo acrediten, o si así lo desearan, los candidatos serán sus propios responsables de campaña;

El numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP establece el plazo 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 es nuestro).*

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; en ese sentido, el incumplimiento de esta obligación, configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo al artículo 36-B de la LOP que establece:

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 es nuestro).

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

II. HECHOS RELEVANTES

En el reporte del Sistema CLARIDAD sobre la información financiera de la campaña electoral de los candidatos a cargo de elección popular de la circunscripción electoral de Ancash, consta la relación de excandidatos a las alcaldías distritales de dicha región que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018. En dicho listado, figuraba la administrada;



En base a lo señalado, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias emitió el Informe N° 1525-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 11 de noviembre de 2020, el cual concluyó que se justifica el inicio del PAS contra la administrada. Asimismo, recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial que dé inicio a este procedimiento;

Con Resolución Gerencial N° 001683-2020-GSFP/ONPE, de fecha 17 de noviembre de 2020, la GSFP en calidad de órgano instructor, dispuso el inicio del PAS contra la administrada, 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° 001877-2020-GSFP/ONPE, notificada el 25 de noviembre de 2020, el órgano instructor comunicó a la administrada el inicio del PAS -junto con los informes y anexos-, otorgándole el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, más tres (3) días calendarios por el término de la distancia, para que este formule sus alegaciones y descargos por escrito; sin embargo, el administrado no presentó sus descargos, dentro del plazo legal otorgado;

Mediante 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° 001739-2021-GSFP/ONPE, de fecha 6 de julio de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 001525-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción contra la administrada, 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° 001363-2021-JN/ONPE, el 6 de agosto de 2021 se notificó a la administrada el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más tres (3) días calendarios por el término de la distancia. Con fecha 17 de agosto de 2021, la administrada presentó sus descargos, fuera del plazo legal otorgado;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previo al análisis del fondo del asunto en discusión, se observa que el administrado si bien presentó extemporáneamente su descargo frente al Informe Final de Instrucción, a pesar de haber sido notificado idóneamente tal como se verifica en el correspondiente cargo, en aplicación del numeral 172.1 del artículo 172 del TUO de la LPAG —que reconoce que los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver—, se procederá a valorar los argumentos que se esgrimen en el escrito de fecha 17 de agosto de 2021, para garantizar el ejercicio de su derecho de defensa;

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.



Dicho esto, la administrada señala que postuló a la alcaldía distrital de Nuevo Chimbote, detallando en sus descargos los gastos generados dentro de su campaña electoral; asimismo, refiere que existe una vulneración al principio de razonabilidad y proporcionalidad y, en consecuencia, una desproporción en la falta cometida y la sanción aplicada por la Administración;

En el expediente no se discute que, la administrada adquirió la condición de candidata al haberse solicitado la inscripción de su candidatura a la alcaldía distrital de Nuevo Chimbote—por el partido político Perú Nación³—, lo cual generó las obligaciones y derechos propios de toda candidatura, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña⁴;

Es más, la candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00727-2018-JEE-SNTA/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 su parte, el artículo 82 del RFSFP en lo relativo 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 tiene 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) (...)

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; formatos en los cuales debe detallarse la información sobre los montos de los aportes y gastos respectivos, pues el solo detalle de los gastos de campaña en los descargos, no puede suplir la formalidad dispuesta en el RFSFP; siendo que, no reúne las formalidades que se exigen para la rendición de cuentas;

Por otro lado, en relación a la vulneración del principio de razonabilidad y proporcionalidad, al existir una desproporción en la falta cometida y la sanción aplicada por la Administración, alegada por la administrada; es preciso señalar que, el Tribunal Constitucional ha manifestado que durante el ejercicio de la potestad sancionadora "(...) los órganos de la administración pública están obligados a respetar los derechos reconocidos en la Constitución. Esta restricción se impone por las exigencias que se derivan del derecho al debido proceso sustantivo, entre otras que el resultado de una sanción en el plano administrativo, no sólo debe ser consecuencia de que se respete las garantías formales propias de un procedimiento disciplinario, sino, además, de que sea acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad⁵;

Así pues, los principios de razonabilidad y proporcionalidad constituyen un límite a la potestad sancionadora del administrado que garantiza que la medida de la sanción impuesta guarde correspondencia con los hechos, lo que implica que la entidad luego de que haya comprobado objetivamente la comisión de la falta imputada deba elegir la

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 el partido político Perú Nación.

⁴ 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".

⁵ Literal a) del fundamento 5° de la sentencia emitida en el expediente N° 0882-2002-AA/TC.



sanción a imponer valorando elementos como la gravedad de la falta imputada, los antecedentes, entre otros, de modo que la sanción resulte menos gravosa para el administrado;

Es de resaltar que, la gradualidad de la sanción en ejercicio de la potestad sancionadora se ejerce bajo márgenes de razonabilidad, los cuales pueden estar establecidos en normas específicas o desprenderse de otros principios de derecho administrativo, según la materia de la cual se trate; razón por la cual, las conductas constitutivas de infracción están detalladas “tipificadas”, por el ordenamiento jurídico para evitar la inseguridad jurídica; por lo que, carece de fundamento lo alegado por la administrada;

En síntesis, al estar acreditado que la administrada se constituyó en candidata y, por ende, que tenía la obligación de presentar su información financiera de campaña electoral en las ERM 2018 hasta el vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019; se concluye que, se ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP; y, en consecuencia, corresponde imponer a la administrada una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

Por último, 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 conducta omisiva 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 existe perjuicio económico;
- 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 de la administrada; siendo que, para la obligación de declarar la información de campaña electoral, recién se incorporó con las ERM 2018;
- 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, corresponde sancionar a la administrada con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa 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 las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR a la ciudadana LUZ JENNY ASENJO DE CUBA, excandidata a la distrital de Nuevo Chimbote, provincia de Santa, región Ancash, con una multa de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (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** a la referida ciudadana 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** a la ciudadana LUZ JENNY ASENJO DE CUBA 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/elc

