

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 000915-2021-JN/ONPE

Lima, 01 de Octubre del 2021

VISTOS: El Informe N° 001295-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 3229-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Javier Cirilo Quispe Huallpa, excandidato a la alcaldía distrital de Saylla, provincia y región Cusco; así como el Informe N° 001419-2021-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, al ciudadano Javier Cirilo Quispe Huallpa, excandidato a la alcaldía distrital de Saylla, provincia de Cusco, región Cusco (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 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 deben acreditar a un responsable de campaña para cumplir con su

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

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:

HHAFREJ



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 desearan, los candidatos serán sus propios responsables de campaña;

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 exandidatos 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° 3229-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 13 de noviembre 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° 001926-2020-GSFP/ONPE, de fecha 23 de noviembre de 2020, 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° 002103-2020-GSFP/ONPE, notificada el 1 de diciembre 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 calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. Con fecha 09 de diciembre de 2020, dentro del plazo asignado, presentó sus descargos;

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° 001295-2021-GSFP/ONPE, de fecha 15 de junio de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 3229-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra el administrado, por no presentar la información financiera de aportaciones, 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° 001252-2021-JN/ONPE, el 19 de julio de 2021 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, más dos (2) días calendario por el término de la distancia. Con fecha 27 de julio de 2021, dentro del plazo otorgado, el administrado formuló sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al informe final de instrucción, el administrado mediante su descargo alega que las sanciones administrativas sobre rendición de cuentas son noveles; sin embargo, advierte haber cumplido con remitir las declaraciones de gastos de campaña respecto de las ERM 2018. Asimismo, manifiesta que se estaría vulnerando el principio de razonabilidad al sancionar con una medida tan gravosa. Finalmente, alega que al haber realizado la presentación de su rendición de cuentas con fecha 9 de diciembre de 2020, se habría configurado uno de los supuestos eximentes de responsabilidad, esto es la subsanación voluntaria;

En el expediente no se discute que, el administrado adquirió la condición de candidato al haberse solicitado la inscripción de su candidatura a la alcaldía distrital de Saylla —

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.



por el partido político Restauración Nacional—, lo cual generó 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° 00971-2018-JEE-CSCO/JNE, del 21 de julio 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 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 de la presente resolución se analizará;

Por otro lado, en relación a la vulneración del principio de razonabilidad al existir una desproporción en la falta cometida y la sanción aplicada por la Administración, alegada por el administrado; 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 constrictión 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 proporcionalidad³;

Así pues, el principio de razonabilidad constituye 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 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;

³ Literal a) del fundamento 5º de la sentencia emitida en el expediente N° 0882-2002-AA/TC.



Finalmente, corresponde verificar si, en el presente caso, se ha configurado la causal eximente de responsabilidad prevista en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG;

Al respecto, la referida causal eximente de responsabilidad es la siguiente: “La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (...)”. Se denota, entonces, que para la configuración de esta causal se requiere la concurrencia de un elemento subjetivo y uno temporal;

El elemento subjetivo implica que la subsanación debe ser voluntaria; por otro lado, el elemento temporal implica que la subsanación de la conducta infractora se realice con anterioridad a la notificación de la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador. En el presente caso, la notificación de la Resolución Gerencial N° 001926-2020-GSFP/ONPE se lleva a cabo el 1 de diciembre de 2020; sin embargo, el administrado presentó la información financiera de su campaña en fecha 9 de diciembre de 2020;

En síntesis, al estar acreditado que el administrado se constituyó en candidato 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 al administrado 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 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 9 de diciembre de 2020, el administrado presentó la información financiera de la campaña



electoral; esto es, antes del vencimiento del plazo para presentar los descargos iniciales. 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 las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. – **SANCIONAR** al ciudadano JAVIER CIRILO QUISPE HUALLPA, excandidato a la alcaldía distrital de Saylla, provincia y región Cusco, 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 JAVIER CIRILO QUISPE HUALLPA 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/gec/gbb

