

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001561-2021-JN/ONPE

Lima, 23 de Noviembre del 2021

VISTOS: El Informe N° 002404-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 2151-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra José Reyes Alvarado, excandidato a la alcaldía distrital de San Francisco de Cayran, provincia y departamento de Huánuco; así como el Informe N° 02364-2021-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 José Reyes Alvarado, excandidato a la alcaldía distrital de San Francisco de Cayran, provincia y departamento de Huánuco (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

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



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

En el reporte del Sistema CLARIDAD sobre la información financiera de la campaña electoral de los candidatos a cargo de elección popular de las circunscripciones electorales de Huánuco, Lima y San Martín consta la relación de excandidatos a las alcaldías distritales de dichas regiones que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados de la campaña electoral durante las ERM 2018. 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° 2151-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 15 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° 000168-2021-GSFP/ONPE, de fecha 19 de enero de 2021, 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° 002276-2021-GSFP/ONPE, notificada el 3 de febrero de 2021, 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 un (1) día calendario por el término de la distancia, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 11 de febrero de 2021, dentro del plazo asignado, el administrado presentó su escrito de descargo;

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° 002404-2021-GSFP/ONPE, de fecha 11 de agosto de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 2151-2020-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° 002905-2021-JN/ONPE, el 4 de octubre 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 un (1) día calendario por el término de la distancia. Con fecha 13 de octubre de 2021, dentro del plazo asignado, el administrado presentó sus respectivos descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Conforme a los descargos finales, el administrado objeta la notificación del informe final de instrucción alegando que no se respetó las formalidades legalmente previstas. Por otro lado, solicita que se archive el procedimiento sancionador debido a una interpretación arbitraria del artículo 36-B y el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP que en el informe final de instrucción se planteó. Esto en razón de que él —en su condición de candidato— no es responsable de la infracción imputada, sino la organización política y el responsable de campaña. En cuanto al monto de la sanción propuesto por el informe final de instrucción, considera que este es exorbitante e inalcanzable para un poblador

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.



rural. Finalmente, indica que no hay nada que informar a la ONPE ya que no recibió ningún tipo de aporte y que su campaña electoral se caracterizó por ser austera;

Previo al análisis de los descargos finales, resulta 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”;

Al respecto, en la Resolución N° 0401-2021-JNE, el Jurado Nacional de Elecciones reiteró que la condición de candidato de una persona se genera al momento de presentación de la solicitud de inscripción ante el respectivo Jurado Electoral Especial (fundamento 2.2). Este es un criterio que el Jurado Nacional de Elecciones ya había explicitado anteriormente, como se observa en la Resolución N° 0196-2016-JNE en la cual se señaló que, con relación a la condición de candidato, esta surge luego de participar en el proceso de democracia interna y la consiguiente solicitud de inscripción ante el respectivo Jurado Electoral Especial por parte de la organización política;

Se denota así que al solicitarse la inscripción de su candidatura a la alcaldía distrital de San Francisco de Cayran —a través del Movimiento Político Cambiemos X HCO—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° 00811-2018-JEE-HNCO/JNE, del 22 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;

Ahora bien, sobre la indebida notificación del informe final que el administrado alega, cabe señalar que la misma fue realizada de acorde al régimen de notificación (numeral 21.5 del artículo 21 del TUO de la LPAG). Esto en razón de que al no encontrarse en dos oportunidades al administrado en el domicilio que declaró ante el Reniec, los documentos contenidos de la notificación fueron dejados bajo la puerta del inmueble.

Es más, aunque la diligencia de notificación no fue tratada de forma directa con el administrado, de la revisión del expediente se observa que ante la notificación del informe final de instrucción se presentaron los descargos correspondientes; evidenciando, que al conocer de esta notificación el administrado ejerció su derecho de defensa. De modo que, lo alegado en este extremo queda desvirtuado ya que la diligencia de notificación fue válida y no dejó en estado de indefensión al administrado;

En cuanto a la interpretación arbitraria que el administrado señala en su escrito de descargo final; cabe indicar que si bien el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP señala que “[l]as **organizaciones políticas** y los **responsables de campaña**, de ser el caso, presentan (...)” a la ONPE la información financiera de campaña electoral, este debe ser interpretado de forma sistemática con los demás dispositivos de la LOP. Así, de 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 Movimiento Político Cambiemos X HCO.



lectura del artículo 36-B y el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP se desprende que la obligación de informar a la ONPE sobre los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral compromete exclusivamente al responsable de campaña acreditado por el candidato o, en su defecto, al mismo candidato. En ese sentido, en vista de que en el presente caso el administrado no acreditó a un responsable de campaña, la obligación de entregar la información financiera recayó en él mismo. De modo que, la presunta infracción advertida evaluada en el presente PAS no compromete a la organización política, como el administrado sostiene;

Sobre la desproporcionalidad de la multa que el administrado cuestiona, el artículo 36-B de la LOP dispone que la multa a imponer es entre diez (10) y treinta (30) UIT. De manera que, este órgano instructor se encuentra legalmente obligado a imponer una multa conforme a dicho rango previsto; lo que significa que, al acreditarse el incumplimiento de la obligación, la multa que se fijará no podrá ser menor al extremo mínimo de la sanción, a menos que, conforme al numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG se constituya una condición atenuante de la responsabilidad;

Finalmente, con relación al carácter austero de su campaña electoral y la ausencia de aportes, cabe también indicar que la ley no hace distinciones en dicho aspecto, pues independientemente del contenido de la información financiera o la cantidad de los recursos usados –ya sean económicos o no–, estos deben ser entregados a la ONPE mediante los formatos N° 7 y N° 8. Es decir, aunque no haya recibido aporte alguno y los gastos efectuados sean mínimos, el administrado se encontraba en la obligación de informar ello, pues la LOP no hace distinción en los montos por declarar;

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 a que el extremo mínimo de la sanción es elevado, resulta razonable que su cálculo se inicie teniendo como potencial sanción el referido 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 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 j) y y) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE;



Con el visado de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. – **SANCIONAR** al ciudadano JOSÉ REYES ALVARADO, excandidato a la alcaldía distrital de San Francisco de Cayran, provincia y departamento de Huánuco, 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 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 JOSÉ REYES ALVARADO 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

