

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 25 de Enero del 2022

RESOLUCION JEFATURAL N° 000307-2022-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 003392-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 3864-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra JUAN CARLOS LAMA LOPEZ, excandidato a la alcaldía distrital de Máncora, provincia de Talara, departamento de Piura; así como, el Informe N° 000463-2022-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 JUAN CARLOS LAMA LOPEZ, excandidato a la alcaldía distrital de Máncora, provincia de Talara, departamento de Piura (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 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** (el resaltado es nuestro).*

Así, en relación con las elecciones municipales, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) 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 (el resaltado es nuestro).*

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 la presentó o no hasta el 21 de enero de 2019; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que lo 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 lo señalado, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias emitió el Informe N° 3864-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 01 de marzo de 2021, el cual concluyó que se justificaba el inicio del PAS contra el administrado. Asimismo, recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial que dé inicio a este procedimiento;

Con Resolución Gerencial N° 000592-2021-GSFP/ONPE, de fecha 05 de marzo de 2021, la GSFP en calidad de órgano instructor, 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° 008512-2021-GSFP/ONPE, notificada el 31 de marzo de 2021, el órgano instructor comunicó al administrado el inicio del PAS -junto con los informes y anexos-, otorgándole el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, más un (01) día calendario por el término de la distancia, para que este formule sus alegaciones y descargos por escrito. Vencido el plazo establecido, el administrado no 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 publicación;

Por medio del Informe N° 003392-2021-GSFP/ONPE, de fecha 07 de setiembre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 3864-2020-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° 003239-2021-JN/ONPE, el 06 de octubre 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 un (01) día calendario por el término de la distancia. Con fecha 18 de octubre de 2021, el administrado formuló sus descargos por medio de dos escritos presentados el mismo día, uno dirigido a la GSFP, y el segundo a la Jefatura Nacional;

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° 008512-2021-GSFP/ONPE -a través de la cual se le comunicó el inicio del PAS seguido en su contra- que haya impedido al administrado presentar sus descargos;

Al respecto, la diligencia de notificación de la Carta N° 008512-2021-GSFP/ONPE fue llevada a cabo en el domicilio declarado por el administrado ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; advirtiéndose que el referido documento fue entregado a la persona que se encontraba en el inmueble, quien consignó su nombre completo, Documento Nacional de DNI, y relación con el administrado. Dicha información consta en el cargo de notificación respectivo;



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

Ahora bien, frente al Informe Final de Instrucción, el administrado señala los siguientes argumentos de defensa:

- a) Que el inicio del PAS fue con posterioridad al transcurso del plazo de dos años establecido en el artículo 40-A de la LOP, por lo que había operado la prescripción de la facultad de esta entidad para tal efecto, habiéndose incurrido así en una causal de nulidad;
- b) Que, por problemas personales no realizó campaña alguna, no habiendo obtenido ingresos/aportes ni incurrido en gastos por tal concepto; en consecuencia -según el administrado- no le correspondía presentar su información financiera de campaña²;
- c) Que, al no haberse comunicado de manera personal al administrado sobre la obligación de presentar su información financiera de campaña, se incumple con el principio de confianza legítima, por tanto, no existiría sustento legal para imponer una multa.

En primer lugar, es preciso señalar que es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante verificar si el administrado adquirió tal condición en las ERM 2018;

Sobre el particular, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00836-2018-JEE-SULL/JNE, de fecha 20 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;

En segundo lugar, respecto al punto a), cabe precisar que el artículo 40-A de la LOP, ley especial de la materia, establece un plazo de dos (2) años desde cometida la infracción para que se dé inicio al PAS. A dicho plazo, se debe adicionar ochenta y siete (87) días calendario, de conformidad con el Decreto de Urgencia N° 053-2020 y Decreto Supremo N° 087-2020-PCM, publicados en el diario oficial El Peruano el 5 y 20 de mayo de 2020 respectivamente³. Asimismo, se debe adicionar el periodo de sesenta y dos (62) días naturales, de acuerdo a las Resoluciones Jefaturales N° 000047-2021-JN/ONPE y N° 000091-2021-JN/ONPE⁴;

Ahora bien, el plazo de prescripción se computa desde el momento en que la infracción fue cometida; es decir, el 22 de enero de 2019, puesto que los candidatos tenían plazo hasta el 21 de enero para presentar su respectiva información financiera, conforme a la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, tal como se ha desarrollado *supra*, en el apartado de fundamentos jurídicos. Así las cosas, la prescripción del plazo para iniciar el PAS operaría el 20 de junio de 2021; por lo que, en el presente caso no ha operado,

² Cabe precisar que, en el escrito dirigido a la GSFP, el administrado señala en la sumilla "Información Financiera de aportes/ingresos y gastos de campaña electoral"; no obstante, no se adjunta tal información, consignando únicamente el presente alegato.

³ A través de tales normas se dispuso prorrogar la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de la totalidad de procedimientos administrativos, así como procedimientos de otra índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, hasta el 10 de junio de 2020.

⁴ En las cuales se dispuso la suspensión del cómputo de plazos, en virtud del numeral 5 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020.



toda vez que la notificación de inicio del PAS fue realizada conforme a ley el 31 de marzo de 2021;

En tercer lugar, en relación al punto b), conviene precisar que la LOP exige a todos los candidatos la presentación de su rendición de cuentas de campaña, sin que se haya hecho alguna distinción en cuanto a su contenido; de esta manera, el legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar la ausencia de movimientos económico-financieros, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto;

Por tanto, el administrado, al ser candidato, tenía la obligación de rendir su información financiera, independientemente de su contenido, ya que la ley no hace distinciones en dicho aspecto;

En cuarto lugar, sobre lo indicado en el punto c), cabe indicar que el numeral 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - *La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.*

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

A fin de que el principio antes citado sea de aplicación, siguiendo a Morón Urbina⁵, es necesario que concurren dos elementos, siendo el primero de estos *la conducta originaria de la Administración (tales como informaciones, comportamientos, promesas, declaraciones, dictámenes, o actos de las autoridades públicas) que por sus circunstancias y características externas es reveladora de su disposición inequívoca de afirmar o mantener una determinada interpretación frente al mismo, de respetar las situaciones preestablecidas o no desmejorar la posición de los administrados, y una conducta constante y reiterada de modo de conformar una situación estable*⁶. Asimismo, se precisa que dichas conductas originarias se caracterizan por tener apariencia de legalidad, es decir, no tener vicio manifiesto de invalidez.

Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, surge el segundo elemento, el cual se manifiesta en el administrado, el cual consiste en *una expectativa legítima generada en que la Administración actúa correctamente, en que es lícita la conducta que mantiene en relación con la autoridad, o en que sus expectativas como interesado son razonables. Esta expectativa para ser legítima y no una mera expectativa, debe fundamentarse en signos externos objetivos, lo suficientemente concluyentes para que propicien u orientes de manera razonable en el administrado un determinado sentido de su conducta*⁷.

En el presente caso, el administrado señala que la multa propuesta por el Informe Final vulnera el principio de confianza legítima, al no haber sido comunicado personalmente acerca de su deber de presentar su información financiera de campaña; en principio no

⁵ MORON URBINA, Juan Carlos, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Tomo I, Gaceta Jurídica, décimo segunda edición, 2017, p. 130.

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem



se advierte de lo alegado -ni en el expediente- que esta entidad haya mantenido una conducta originaria que, de manera razonable, haya creado una expectativa legítima que admita una interpretación favorable al incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Además, cabe precisar que tal obligación se encuentra prevista en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, y la sanción respectiva en el artículo 36-B de la LOP, es decir, en normas de carácter legal; dicho esto, su exigibilidad se fundamenta en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, según el cual la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria que postergue su vigencia;

Asimismo, en virtud al principio de publicidad normativa, se presume que la norma antes citada era conocida por el administrado, más aún cuando -al haber sido candidato- este debió haber tenido la diligencia mínima de informarse sobre los derechos y obligaciones derivados de tal condición;

A mayor abundamiento, sin estar obligada a ello, esta entidad remitió diversas comunicaciones a la organización política del administrado, a fin de que se recuerde a los candidatos acerca de la obligación de presentar la información financiera de campaña, así como la sanción que acarrearía el incumplimiento de la misma;

En este sentido, la vulneración al principio de predictibilidad o confianza legítima queda desvirtuada, al no advertirse ninguna actuación originaria por parte de esta entidad que haya creado una apariencia legítima en el administrado relacionada con el incumplimiento de su obligación; asimismo, al encontrarse sustentada la obligatoriedad de su obligación, la cual administrado debía conocer, corresponde desestimar este argumento;

Por lo expuesto, los argumentos alegados por el administrado carecen de respaldo jurídico. Y, en consecuencia, al estar acreditado que se constituyó en candidato y, por ende, tenía la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral en las ERM 2018, y que no cumplió con presentar la información financiera de su campaña al vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019, se concluye que el administrado ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

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 a ello, resulta razonable que su cálculo se inicie teniendo como potencial sanción el referido extremo, es decir, diez (10) UIT, sin perjuicio de evaluar 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 mediano, 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 del administrado; 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 al administrado 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 los literales 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 JUAN CARLOS LAMA LOPEZ, excandidato a la alcaldía distrital de Máncora, provincia de Talara, departamento de Piura, 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 JUAN CARLOS LAMA LOPEZ 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/rcr

