

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 000336-2022-JN/ONPE

Lima, 27 de Enero del 2022

VISTOS: El Informe N° 002512-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 3010-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra GLORIA ANGELICA CARRION MAGUIÑA, excandidata a la alcaldía distrital de Huayan, provincia de Huarvey, departamento de Áncash; así como, el Informe N° 000202-2022-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, a la ciudadana GLORIA ANGELICA CARRION MAGUIÑA, excandidata a la alcaldía distrital de Huayan, provincia de Huarvey, departamento de Áncash (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



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 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 la 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

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 la administrada;

Con base a lo señalado, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias emitió el Informe N° 3010-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 15 de noviembre del 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° 000152-2021-GSFP/ONPE, de fecha 19 de enero del 2021, 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° 002224-2021-GSFP/ONPE, notificada el 30 de marzo del 2021, el órgano instructor comunicó a la administrada el inicio del PAS -junto con los informes y anexos-, otorgándole el plazo máximo de cinco (05) días hábiles, más un (01) día calendario por el término de la distancia para que esta formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 08 de abril del 2021², dentro del plazo conferido, la administrada presentó su información financiera de campaña;

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° 002512-2021-GSFP/ONPE, de fecha 13 de agosto del 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 3010-2020-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° 002864-2021-JN/ONPE, el 15 de octubre del 2021 se notificó a la administrada el citado informe final y sus anexos, a fin de que esta formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más un (01) día calendario por el término de la distancia. Con fecha 26 de octubre del 2021, fuera del plazo legal otorgado, la administrada presentó sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previo al análisis del fondo del asunto en discusión, se observa que la administrada si bien presentó extemporáneamente su descargo frente al Informe Final de Instrucción, a pesar de haber sido notificada 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 26 de octubre de 2021, para garantizar el ejercicio de su derecho de defensa;

Frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP, la administrada señala los siguientes argumentos:

² Cabe precisar que en el Informe Final de Instrucción, se señala que la administrada presentó sus descargos el 09 de abril del 2021. No obstante, este error no tuvo mayor relevancia para el presente caso, ya que no constituyó un impedimento para que se puedan valorar los descargos de la administrada, como efectivamente sucedió; en consecuencia, dicha situación no incide en la validez del presente PAS.



- a) Que no se le notificaron las comunicaciones remitidas a la organización política, mediante las cuales se exhortaba a estas que recuerden a los candidatos acerca de la obligación de declarar la información financiera de campaña;
- b) Que venció el plazo para dar inicio el presente PAS;
- c) Que reside en una zona alejada, en la que se producen fuertes lluvias, y que no cuenta acceso a los medios electrónicos de información;
- d) Que se vio afectada con las restricciones impuestas para evitar la propagación del COVID-19;
- e) Que los informes emitidos en el marco del PAS incurrieron en contradicciones, y que no se tomó en cuenta la presentación de su información financiera de campaña.
- f) Que los gastos de su campaña fueron asumidos por la propia administrada;

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 la administrada adquirió tal condición en las ERM 2018;

Sobre el particular, la candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución 00498-2018-JEE-SNTA/JNE, de fecha 17 de julio del 2018; lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidata en las ERM 2018. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

En segundo lugar, en relación al punto a), se debe precisar que las comunicaciones realizadas por la ONPE, a través de notas de prensas, oficios circulares y otros, forman parte de la estrategia comunicacional que implementó para que las organizaciones políticas recuerden a los candidatos la obligación de declarar la información financiera de aportes recibidos, ingresos y gastos de campaña que exige la LOP, no existiendo norma alguna que obligue a esta entidad notificar de manera personal a la administrada; por tanto, la circunstancia alegada no le resta exigibilidad a su obligación legal como candidata;

Además, debe tenerse en cuenta que no corresponde probar a la ONPE el conocimiento de la administrada respecto de la obligación de presentar la información financiera de su campaña dentro del plazo de ley, pues -conforme al principio de publicidad normativa- ello se presume de pleno derecho;

En tercer lugar, en cuanto a lo indicado en el punto b), al respecto, 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 el plazo de ochenta y siete (87) días calendario, debido a que mediante 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 respectivamente, 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, empezando el 16 de marzo de 2020 respecto a ONPE. Y, por último, se debe adicionar el periodo de sesenta (60) días naturales, en el cual se dispuso la suspensión del cómputo de plazos, decretada por la ONPE, a través de la Resolución Jefatural N° 000091-2021-JN/ONPE, en virtud del numeral 5 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020;

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 del 2019 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, toda vez que la notificación de inicio del PAS fue hecha conforme a ley el 30 de marzo de 2020;

En cuarto lugar, respecto a lo señalado en el punto c), se debe precisar que ello no resta exigibilidad a su obligación, debido a que la administrada pudo prever dicha situación cuando decidió participar como candidata en las ERM 2018; en esa línea -al haberse constituido en candidata- resultaba exigible que la administrada haya tenido la diligencia mínima de informarse sobre las obligaciones y derechos derivados de dicha condición;

Así las cosas, el referido argumento queda desvirtuado, al demostrarse que la administrada no actuó con diligencia y no adoptó las medidas necesarias para evitar el resultado infractor proveniente de los hechos señalados;

En quinto lugar, sobre el punto d), el plazo para presentar la información financiera vencía el 21 de enero del 2019, esto es, con fecha anterior a la emisión de las normas que dispusieron medidas con motivo del COVID-19³. En ese sentido, corresponde desestimar este argumento;

En sexto lugar, en referencia al punto e), sobre la aparente contradicción alegada, se debe indicar que, de la revisión del mismo, no se observa ninguna incongruencia en su contenido, además, la administrada no precisa en qué consiste ni cuáles son los otros informes que este contradice;

En cuanto a la falta de valoración de los Formatos N° 7 y 8 remitidos; cabe precisar que el Informe Final de Instrucción sí tomó en cuenta la presentación de los mismos;

En séptimo lugar, sobre el argumento indicado en el punto f), conviene precisar que la LOP exige a todos los candidatos la presentación de su rendición de cuentas de campaña, sin que la misma realice distinción alguna en cuanto al origen del financiamiento;

Es decir, la administrada, al ser candidata -como ya se ha acreditado y no ha sido contradicho- tenía la obligación de rendir su información financiera, independientemente de su contenido, ya que la ley no hace distinciones en dicho aspecto;

Por lo expuesto, los argumentos de la administrada carecen de respaldo jurídico. Y, en consecuencia, al estar acreditado que se constituyó en candidata 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 la administrada 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; sin embargo, ello no impide que los formatos 7 y 8 presentados⁴, sean valorados según lo previsto en el artículo 110 del RFSFP;

³ El 15 de marzo del 2020 se publicó el Decreto Supremo 044-2020-PCM, que declaró Estado de Emergencia Nacional, a partir del cual se empezaron a establecer medidas para evitar la propagación del COVID-19.

⁴ Si bien la administrada adjuntó información financiera en sus descargos finales, la valoración de los mismos resulta inoficiosa al haberse presentado dichos documentos con fecha anterior (08 de abril del 2021).



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 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, correspondería sancionar a la administrada con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT.

No obstante, como se ha indicado *supra*, 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.

En el presente caso, se ha configurado el atenuante en cuestión, toda vez que el 08 de abril del 2021, la administrada presentó la información financiera de su campaña electoral; esto es, dentro del plazo para la presentación de descargos frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP (25 de octubre del 2021). Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*; por lo tanto, la multa a imponer ascendería a siete con cinco décimas (7.5) 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; 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 a la ciudadana GLORIA ANGELICA CARRION MAGUIÑA, excandidata a la alcaldía distrital de Huayan, provincia de Huarmey, departamento de Áncash, 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 el artículo 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 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 GLORIA ANGELICA CARRION MAGUINA 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

