

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

Lima, 31 de Enero del 2022

RESOLUCION JEFATURAL N° 000380-2022-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 003961-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 332-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra WALTER AGUSTIN QUISPE GALINDO, excandidato a la alcaldía provincial de Chucuito, departamento de Puno; así como, el Informe N° 000648-2022-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 WALTER AGUSTIN QUISPE GALINDO, excandidato a la alcaldía provincial de Chucuito, departamento de Puno (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 deseasen, 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 con 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 al artículo 36-B de la LOP:

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 medio del Informe N° 000112-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 10 de julio de 2019, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la GSFP de la ONPE la relación de excandidatos a las alcaldías provinciales que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante ERM 2018. 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° 332-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 21 de setiembre de 2020, el cual concluyó que se justifica 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° 000079-2020-GSFP/ONPE, de fecha 02 de octubre de 2020, 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° 000197-2020-GSFP/ONPE, notificada el 09 de abril de 2021, el órgano instructor comunicó al administrado 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 este formule sus alegaciones y descargos por escrito. El 14 de abril de 2021, dentro del plazo otorgado, el administrado formuló 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° 003961-2021-GSFP/ONPE, de fecha 23 de setiembre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 332-2020-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 de ley;

A través de la Carta N° 004143-2021-JN/ONPE, el 03 de noviembre 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. El 11 de noviembre de 2021, dentro del plazo legal otorgado, el administrado formuló sus descargos y remitió su información financiera de campaña por medio de los Formatos N° 7 y N° 8;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al Informe Final de Instrucción, el administrado señala los siguientes argumentos de defensa:

- a) Que, a través de la Carta N° 001-2021-WAQQ (descargos iniciales), remitió a esta entidad una denuncia policial de fecha 15 de enero de 2019 -ampliada el 14 de febrero de 2019- mediante la cual se acredita la pérdida de documentos relacionados con su información financiera de campaña, lo cual le impidió cumplir con su obligación oportunamente, supuesto que constituiría un caso fortuito;
- b) Que, en razón de tal extravío, este debió reconstruir dicha documentación, por lo que -en aplicación del debido procedimiento y otras normas que lo amparan- habría cumplido con presentar su información financiera de campaña dentro del plazo establecido;

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° 00701-2018-JEE-PUNO/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;

En segundo lugar, sobre el argumento señalado en el punto a), si bien se encuentra contemplado en el TUO de la LPAG como un supuesto eximente de responsabilidad², dicha norma no establece una definición al respecto;

Sobre esto, *Moron Urbina* -citando a Ossa Arbelaez- sostiene lo siguiente:

*“(…) en el caso de la fuerza mayor, esta se circunscribe a un **acontecimiento ajeno a la persona y a la voluntad de quien la invoca**, de manera tal que esa relevante circunstancia constituye una **traba insalvable para el cumplimiento de una obligación**. En ese sentido, se está ante un escenario en que el sujeto no ha desarrollado una acción propia que haya sido determinante en la configuración de la infracción. Comúnmente se señala que la fuerza mayor **está vinculada a hechos de la naturaleza, ajenos a la esfera de control del sujeto involucrado**. El caso fortuito se caracteriza porque es un **proceso causal que no es obra de la naturaleza sino del hombre**, habiendo, por lo demás, un **resultado imprevisible e inevitable**. En el caso fortuito existe, por lo tanto, obra del hombre y presenta un nexo causal entre la acción de este y el resultado; no obstante, es un proceso que no resulta previsible. En ese sentido, **se caracteriza por su imprevisibilidad, inevitabilidad y, sobre todo, por la ausencia de relación entre la voluntad del agente y el resultado**”³.*

En el presente caso, el administrado indica que tales documentos se extraviaron, lo cual acredita con una denuncia policial; no obstante, no es posible evaluar si concurrieron los elementos que configurarían el supuesto de caso fortuito (o fuerza mayor), y es que este no especifica cuáles fueron las circunstancias en que tal hecho se produjo, ni tampoco es posible obtener dicha información del documento en mención;

Además, el administrado tampoco menciona cuáles fueron las medidas que tomó a fin de evitar el incumplimiento de tal obligación (considerando que tal extravío se habría producido con anterioridad al plazo de vencimiento), o los escritos remitidos a la autoridad electoral sobre tal acontecimiento; más aún, teniendo en cuenta que el administrado, al haberse constituido en candidato, tenía la obligación de actuar de forma diligente, lo cual suponía tomar las medidas que resulten necesarias a fin de asegurar el cumplimiento de sus deberes derivados de tal condición y, de esta forma, evitar las consecuencias que estas pudieran acarrear;

Asimismo, se advierte que el administrado presentó su información financiera de campaña con fecha 11 de noviembre de 2021, esto es, después de más de dos años de la fecha de vencimiento para tal efecto (21 de enero de 2019), y luego de iniciado un PAS sustentada en la referida omisión; situación que evidencia que el administrado no dirigió su actuación de forma diligente a fin de cumplir de forma voluntaria con su obligación de rendir sus cuentas de campaña ante esta entidad;

Por lo antes expuesto, al no encontrarse acreditado la configuración de caso fortuito o fuerza mayor, ni la actuación diligente a fin de cumplir con su obligación y así evitar el hecho generador de la infracción, carece de sustento lo alegado y, en consecuencia, corresponde desestimar el presente argumento,

En tercer lugar, en relación al punto b), conviene precisar que no existe norma que establezca algún supuesto que faculte a esta entidad a tener por cumplida la presentación de información financiera de campaña presentada de forma extemporánea;

² Inciso a) del numeral 1 del artículo 257.

³ MORON URBINA, Juan C., “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*”, tomo II, décimo sexta edición, 2021, p. 529.



Sin perjuicio de ello, cabe precisar que habría sido posible eximir de responsabilidad al administrado si dicha documentación hubiese sido remitida antes del inicio del procedimiento y de forma voluntaria, conforme al literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG⁴; lo cual no sucedió en el presente caso, al haberse presentado dicha información financiera el 11 de noviembre de 2021, esto es, con posterioridad a la fecha de inicio del presente PAS (09 de abril de 2021); en consecuencia, tampoco resulta aplicable la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria;

En consecuencia, al no existir norma que faculte a esta entidad tener por cumplida su obligación fuera del plazo legal, ni haberse configurado la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, el argumento indicado no cuenta con sustento jurídico y, por tanto, corresponde desestimarlos;

Por lo expuesto, los alegatos de defensa expuestos por el administrado carecen de respaldo jurídico. 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; sin embargo, ello no impide que los Formatos N° 7 y N° 8 sean valorados según lo previsto en el artículo 110 del RFSFP;

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;

⁴ Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...)

f) 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 a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.



- 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 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, correspondería sancionar al administrado 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:

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 administrado presentó la información financiera de su campaña electoral el 11 de noviembre de 2021, esto es, el último día del plazo de vencimiento para la presentación de descargos frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP (11 de noviembre de 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;

Cabe mencionar que la información presentada por el administrado deberá ser remitida a la GSFP con la finalidad de que realice las labores de control y verificación respectivas, acorde al artículo 92 del RFSFP;

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, conforme 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 WALTER AGUSTIN QUISPE GALINDO, ex candidato a la alcaldía provincial de Chucuito, departamento de Puno, 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 RSFP, 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 WALTER AGUSTIN QUISPE GALINDO el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- REMITIR los Formatos N° 7 y N° 8 presentados por el administrado, a la Gerencia de Supervisión y Fondos Partidarios a fin de efectuar la verificación correspondiente.

Artículo Quinto.- 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

