

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

Lima, 23 de Febrero del 2022

RESOLUCION JEFATURAL N° 000807-2022-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 005329-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 367-2021-PAS-ECE2020-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra DARWIN BUSTILLOS SANCHEZ, excandidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 001486-2022-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica;

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 DARWIN BUSTILLOS SANCHEZ, excandidato al Congreso de la República (en adelante, el administrado), se le imputa el incumplimiento de la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias (ECE 2020), en el plazo establecido. La presunta infracción se habría configurado el 17 de octubre de 2020;

De la revisión de la normativa electoral se aprecia que el 26 de septiembre de 2020, se publicó 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), la misma, que según la aplicación de normas en el tiempo resultaría empleada en el presente PAS, sin embargo, tal proceder sería inconducente por las razones a exponer;

En nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional ha validado la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, por el cual, una norma debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia. En el presente caso, los hechos que condujeron al nacimiento de la obligación de presentar la información de campaña en el marco de las ECE 2020, son aquellos relacionados a la obtención de la calidad de candidato, así como la culminación del proceso electoral en cuestión; estos hechos estuvieron enmarcados dentro de la vigencia de la LOP hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31046. Por lo tanto, se advierte la necesidad jurídica de aplicar aquella norma, es decir, la LOP hasta antes de la vigencia de la Ley N° 31046;

Además, existen cuestiones relativas a la seguridad jurídica¹ que apoyan lo señalado previamente: La obligación de presentar la información financiera de los aportes e



ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020, surge luego de la culminación de dicho proceso, como consecuencia consustancial a la naturaleza del mismo, lo que implica que la normativa que razonablemente tuvieron en cuenta los candidatos en dicho proceso fue la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Esta última cambia la modalidad de cumplimiento de la obligación, haciéndose de por sí impracticable por cuestiones temporales. Por otro lado, al tener que el 30 de septiembre de 2020, la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, establece que el plazo máximo para la presentación de la información financiera campaña en el marco de la ECE 2020 en entrega única es el 16 de octubre de 2020, encamina razonablemente a sostener que la norma aplicable es la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, LOP, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Asimismo, bajo la normativa antes desarrollada también 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 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 señalados en el párrafo 34.5 del artículo 34 de la LOP. 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 de elecciones congresales entregan los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE mediante el responsable de campaña que designen. 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** (resaltado es nuestro).*

Así, en relación con las ECE 2020, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 0134-2020-JNE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de marzo de 2020. Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, publicado el 30 de septiembre de 2020, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de campaña electoral correspondiente a las ECE 2020 el 16 de octubre de 2020;

En suma, la obligación de los candidatos consistía en presentar hasta el 16 de octubre de 2020 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 (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 16 de octubre de 2020; 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

Con Resolución Gerencial N° 002501-2021-GSFP/ONPE, del 20 de agosto de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ECE 2020, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 012731-2021-GSFP/ONPE, notificada el 29 de septiembre 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 tres (3) días calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. Sin embargo, el administrado no presentó descargos iniciales;

Por medio del Informe N° 005329-2021-GSFP/ONPE, del 11 de noviembre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 367-2021-PAS-ECE2020-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 ECE 2020 en el plazo de ley;

Con la Carta N° 006372-2021-JN/ONPE, el 28 de enero de 2022, se notificó al administrado el citado informe final y sus anexos, a fin de que formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles más tres (3) días calendario por el término de la distancia; el administrado presentó sus descargos finales el 08 de febrero de 2022;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Verificación del presunto incumplimiento

En este punto, corresponde verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP. Es preciso señalar que es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante indicar si el administrado tuvo tal condición en las ECE 2020;

Sobre ello, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00072-2019-JEE-PASC/JNE, del 26 de noviembre de 2019, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidato en las ECE 2020 para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;



Por otro lado, en el reporte del Sistema Claridad sobre la información financiera de campaña electoral de los candidatos a cargos de elección popular, consta la relación de excandidatos y excandidatas al Congreso de la República que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ECE 2020. En dicho listado, figuraba el administrado, lo cual basta para acreditar que no presentó su información financiera hasta el 16 de octubre de 2020;

Ahora, si bien en el presente PAS se tiene que el administrado no presentó sus descargos frente al Informe Final de Instrucción en el plazo estipulado, en virtud del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la autoridad administrativa está facultada a evaluar lo presentado por el administrado, incluso si se realizó fuera de plazo.

En sus descargos finales, el administrado señaló lo siguiente:

- a) Que, las Cartas emitidas por la ONPE no llegaron a su domicilio actual;
- b) Que, el personero de la organización política por la cual postuló le informó que la rendición de cuentas sería asumida por ésta;
- c) Que, no realizó campaña política y que, por tanto, no tiene gastos económicos que reportar;
- d) Que, es de una zona rural y que no cuenta con la economía suficiente para realizar el pago de la multa;
- e) Que, desconocía de su obligación de presentar la información financiera de su campaña;

Ahora bien, respecto a los argumentos planteados por el administrado en sus descargos finales, se debe indicar que la poca claridad y ambigüedad de la redacción hace difícil la elaboración de argumentos de respuesta por parte de la ONPE. Ante ello, y a fin de hacer sostenible nuestra argumentación, se interpretará lo señalado por el administrado en los cinco puntos indicados, intentando siempre abordar todo lo precisado por el administrado en sus descargos finales, a fin de garantizar su derecho de defensa;

Respecto del argumento a), el administrado señala que las Cartas emitidas por la ONPE no llegaron a su domicilio actual. Sin embargo, se puede apreciar que las Cartas N° 012731-2021-GSFP/ONPE y N° 006372-2021-JN/ONPE fueron remitidas a la dirección que consta en el DNI del administrado, como indicado en las Actas de Notificación de las misivas señaladas; y que el administrado no ha presentado escrito alguno a lo largo del PAS designando un domicilio procesal diferente al consignado en su DNI. Por lo tanto, lo señalado por el administrado en este acápite carece de respaldo jurídico;

Respecto del argumento b) y c), el administrado señala que el personero de la organización política por la cual postuló le indicó que ésta realizaría la sustentación de la información financiera de campaña ante la ONPE, y que no realizó gastos de campaña. Sin embargo, se debe resaltar que **no es posible responsabilizar a la organización política por no haber presentado la información financiera de la campaña del administrado durante las ECE 2020**. Así, el numeral 5 del artículo 34° de la LOP es bastante enfático en señalar que son los mismos candidatos y candidatas quienes tienen la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral en el plazo establecido por Ley:

*34.5. Para el caso de las elecciones congresales y de representantes ante el Parlamento Andino, de las elecciones regionales y elecciones municipales, en el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la **obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral***



a la **Oficina Nacional de Procesos Electorales**, proporcionando una copia a la organización política.

En el caso en concreto, el administrado no puede atribuirle la presentación de los gastos de su campaña a la organización política, pues **esta era su obligación como candidato**. De esto se desprende que la obligación de presentar la información financiera **es individual para cada candidato**; y que la falta de aportes e ingresos percibidos o de gastos efectuados **no remueve la obligación de presentar la información financiera** en los términos planteados por la LOP;

Por tanto, bajo la luz de este artículo, se determina que el administrado se encontró en la obligación de presentar la información financiera en el plazo establecido, lo cual no ocurrió en este caso. Asimismo, del portal Claridad se advierte que el administrado no acreditó a un responsable de su campaña; por lo tanto, la obligación de presentar la Información financiera de ingresos y/o gastos de campaña recaía en el mismo;

Sobre el argumento d), el administrado señala que habita en una zona rural y que no cuenta con la economía suficiente para pagar la multa. Sin embargo, se debe indicar que la responsabilidad que el administrado adquirió al obtener la condición de candidata en las ECE 2020 no puede ser eximida por sus condiciones económicas y de su lugar de residencia; en tanto la normativa no contempla excepciones para este caso;

Finalmente, respecto al argumento e), la LOP dispone la presentación de la información financiera de aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral a cargo de los candidatos. Al ser un mandato legal, **este es de público conocimiento y, por tanto, de obligatorio cumplimiento**; sobre ello, la Constitución Política de 1993 indica en su artículo 51° lo siguiente: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”*, de igual forma, el artículo 109° de la citada Carta Magna señala: *“la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”*;

En la misma línea de razonamiento del párrafo anterior, es preciso recalcar el precepto legal: **“el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento”**; así, no sólo resulta imposible alegar la ignorancia de la norma como un eximente de responsabilidad, sino que se presume que el administrado debió conocer las normas relativas al derecho electoral y cumplirlas de forma obligatoria;

Asimismo, se debe tomar en cuenta que, a fin de informar a los candidatos de sus obligaciones electorales, se cursaron a las organizaciones políticas comunicaciones y notas de prensa. Sobre este particular, se observa que las referidas comunicaciones forman parte de la estrategia comunicacional implementada por la ONPE para que las organizaciones políticas recuerden a los candidatos que promovieron en la elección del deber de declarar la información financiera de aportes recibidos, ingresos y gastos de campaña que exige la LOP;

A su vez, se debe considerar que no corresponde probar a la ONPE el conocimiento del administrado respecto de la obligación de presentar el informe financiero de su campaña dentro del plazo de ley, considerando que, de acuerdo al principio de publicidad normativa, se presume de pleno derecho que el administrado conocía sobre el modo, la oportunidad y el contenido de la obligación adquirida al constituirse en candidato. En consecuencia, el administrado al haberse constituido como candidato con la solicitud de inscripción, debió tener la diligencia mínima de informarse sobre sus derechos y obligaciones, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña;



Al estar acreditado que el administrado se constituyó en candidato y, por ende, tenía la obligación de presentar su información financiera de su campaña electoral en las ECE 2020 y que no cumplió con su presentación al vencimiento del plazo legal, esto es, al 16 de octubre de 2020, se concluye que ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

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 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:

- 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 existen antecedentes de que el administrado haya cometido la infracción de no presentar su información financiera 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 de la infractora, 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 la infractora 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 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 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 DARWIN BUSTILLOS SANCHEZ, ex candidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, 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 e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020, 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 DARWIN BUSTILLOS SANCHEZ el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el portal institucional 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/mbb/hec/mao

