

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

Lima, 03 de Marzo del 2022

RESOLUCION JEFATURAL N° 000957-2022-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 002087-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final de Instrucción N° 0028-2021-PAS-IFA2019-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la organización política ACCIÓN POPULAR; así como el Informe N° 001640-2022-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica;

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Mediante Informe N° 000062-2021-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 16 de abril de 2021, la Jefatura del Área de Verificación y Control (JAVC) remitió a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la información sobre el cumplimiento de la obligación legal de presentar la Información Financiera Anual (IFA) 2019 por parte de los partidos políticos y movimientos regionales. En ese documento, consta que la organización política ACCIÓN POPULAR (en adelante, OP) no levantó las observaciones hechas a la presentación de su IFA 2019; por lo que, se consideró como no presentada;

Con base en dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe sobre las Actuaciones Previas N° 28-2021-PAS-IFA2019-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE, de fecha 02 de mayo de 2021. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra la OP por no presentar la información señalada en el párrafo anterior y, por consiguiente, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Mediante Resolución Gerencial N° 000798-2021-GSFP/ONPE, de fecha 18 de mayo de 2021, la GSFP dispuso el inicio del presente PAS contra la OP, por no presentar su IFA 2019 hasta el vencimiento del plazo legalmente otorgado;

Por Carta N° 009836-2021-GSFP/ONPE, notificada el 25 de mayo de 2021, la GSFP comunicó a la OP el inicio del PAS —juntamente con los informes y anexos—, otorgándosele un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Sin embargo, la OP no presentó algún escrito de descargos;

A través del Informe N° 002087-2021-GSFP/ONPE, de fecha 27 de julio de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final de Instrucción N° 0028-2021-PAS-IFA2019-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE: "Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador contra el partido político Acción Popular, por no presentar la información financiera anual 2019 en el plazo establecido por ley";

Por Oficio N° 000269-2021-JN/ONPE, el 11 de agosto de 2021 la ONPE notificó a la OP el citado informe final y sus anexos, a fin de que se formulen descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles. Sin embargo, vencido el plazo, la OP no presentó escrito alguno;



II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Delimitación de la instrucción

En su informe final de instrucción, la GSFP concluye determinando la existencia de responsabilidad de la OP. Ello por cuanto considera probado que no presentó su IFA 2019 en el plazo previsto por ley; razón por la cual se configuró la conducta omisiva tipificada como infracción en el numeral 4 del literal c) del artículo 36 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP);

Consideraciones jurídicas

De conformidad con el principio de irretroactividad, recogido en el numeral 5 del artículo 248 del 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 presente caso, la infracción imputada a la OP consiste en una infracción instantánea con efectos permanentes. Y es que la configuración de conducta omisiva tipificada se produce en un momento determinado, pero sus efectos antijurídicos perduran en el tiempo. En consecuencia, la normativa aplicable será aquella vigente en la fecha en que se habría configurado la infracción;

Al respecto, de acuerdo con lo sostenido en el informe final de instrucción, la infracción imputada a la OP se habría configurado el 17 de enero de 2021. Por tanto, la normativa aplicable en el presente caso es aquella que se encontraba vigente en la fecha mencionada;

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° 31155, Ley que previene el acoso contra las mujeres en la vida política que modifica el artículo 9 de la Ley N° 28094 (LOP)¹. Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE (RFSFP);

Esclarecido ello, el numeral 34.3 del artículo 34 de la LOP establece el plazo que tienen las organizaciones políticas para presentar ante la ONPE su información financiera anual. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 34.- Verificación y control

34.3 Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y el reglamento respectivo que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Así, en principio, la OP debía presentar su IFA 2019 como máximo el 1 de julio de 2020. Sin embargo, en el marco de las medidas implementadas para evitar la propagación del Covid-19 y a través de la Resolución Jefatural N° 000151-2020-JN/ONPE, la entidad dispuso la suspensión del plazo que tenían las organizaciones políticas para presentar la referida información, evitando así que estas se perjudiquen por los efectos de la pandemia. Ello de conformidad con el numeral 5 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto de Urgencia que

¹ La Ley N° 31155 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2021.



establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional;

Con posterioridad, mediante la Resolución Jefatural N° 000311-2020-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de septiembre de 2020, la entidad dejó sin efecto la suspensión del plazo para la presentación de la IFA 2019 y fijó como fecha límite para su presentación el 16 de enero de 2021;

Dada la situación descrita, la OP tenía la obligación legal de presentar su IFA 2019 como máximo el 16 de enero de 2021. Justamente, el incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo con el numeral 4 del literal c) del artículo 36 de la LOP. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 36.- Infracciones

c) Constituyen infracciones muy graves:

4. Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.

Asimismo, la sanción correspondiente ante la comisión de la infracción muy grave de omitir o incumplir con la presentación de la IFA 2019 en el plazo legalmente establecido, se encuentra prevista en el artículo 36-A de la LOP. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 36-A.- Sanciones

El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

c) Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de cien (100) unidades impositivas tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.

En virtud de lo expuesto, y atendiendo a los principios de tipicidad, causalidad y culpabilidad, a fin de resolver el presente PAS, resulta necesaria la evaluación de manera secuencial de los siguientes aspectos:

- a) Si la OP presentó o no su IFA 2019 hasta el 16 de enero de 2021, a fin de determinar la configuración de la conducta típica imputada;
- b) En caso no se hubiera presentado, si esta situación se deriva de la conducta omisiva o constitutiva de la OP;
- c) Si la OP no presentó la IFA 2019 hasta el 16 de enero de 2021 por culpa o dolo;
- d) Si media alguna condición eximente de responsabilidad;

De darse el caso, también resulta necesario evaluar otras circunstancias que pueda alegar la OP, siempre que no se subsuman en los puntos anteriores;

Cuestiones procedimentales previas

Previo al análisis de lo señalado, es importante verificar si la OP cuenta con inscripción vigente. Al respecto, de la revisión del Registro de Organizaciones Políticas (ROP), se advierte que la organización política ACCIÓN POPULAR cuenta con inscripción vigente desde el 04 de agosto de 2004. Siendo así, corresponde analizar los aspectos formales del procedimiento;

Como ya se ha mencionado, la infracción imputada a la OP consiste en una infracción instantánea de efectos permanentes. En este caso, el artículo 150 del RFSFP establece que la facultad para determinar una infracción prescribe a los cuatro (4) años y se computa a partir del día en que se cometió la infracción;

Por otro lado, el artículo 152 del aludido reglamento, señala que el plazo para resolver los PAS es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la resolución de imputación de cargos;



Sin embargo, mediante la Resolución Jefatural N° 000091-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2021, la ONPE 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;

De modo que, en el caso en concreto, la notificación de la resolución gerencial que dispone el inicio del PAS fue diligenciada el 25 de mayo de 2021, esto es, dentro del plazo otorgado de cuatro (4) años computados a partir del día en que se cometió la infracción (17 de enero de 2021). Asimismo, considerando que la notificación mencionada se realizó dentro de los sesenta (60) días de suspensión dispuesta por la ONPE, la fecha en que se empieza a computar el plazo para que opere la caducidad es el 10 de junio de 2021; por tanto, la fecha límite para resolver y notificar a las OP es el 10 de marzo de 2022. Siendo así, el presente procedimiento se sujeta a lo desarrollado en la normativa electoral;

Ahora bien, en el presente caso, de la revisión del expediente se advierte que no median descargos por parte de la OP. Por este motivo, resulta necesario evaluar si ha existido algún vicio en las notificaciones de las actuaciones administrativas emitidas en el presente PAS, a fin de descartar que en su tramitación se haya vulnerado el derecho de defensa de la OP;

Al respecto, la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS fue notificada mediante la Carta N° 009836-2021-GSFP/ONPE. Esta fue dirigida al domicilio legal de la OP declarado ante el ROP, siendo recibida por el Comité Ejecutivo Nacional, quien se encontraba en el domicilio, conforme al sello que lo constata. Esta información consta en el respectivo cargo de notificación;

Por su parte, el informe final de instrucción fue notificado mediante el Oficio N° 000269-2021-JN/ONPE. En esta oportunidad, el documento fue dirigido también al domicilio legal de la OP declarado ante el ROP y fue recibido por el Comité Ejecutivo Nacional, quien se encontraba en el domicilio, de acuerdo al sello que lo constata. Esta información consta en el correspondiente cargo de notificación;

Dada la situación descrita, se ha cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG. Por tanto, corresponde tener por bien notificada a la OP, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de las actuaciones administrativas;

Consideraciones fácticas

Cabe señalar que, se remitió a la OP la Carta N° 006187-2021-GSFP/ONPE, mediante la cual se advierten los defectos de admisibilidad en la presentación de la IFA 2019, en observancia a las exigencias previstas en el artículo 102 del RFSFP². Con fecha 24 de febrero de 2021, mediante el Oficio N° 002-2021-Acción Popular, la OP da respuesta a la carta, pretendiendo subsanar los defectos advertidos. Sin embargo, luego de la respectiva valoración de la información, la JAVC remitió a la GSFP el Informe N° 000062-2021-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 16 de abril de 2021, en el cual se deja constancia de que la OP no levantó las observaciones efectuadas por la entidad y, por tanto, se tiene como no presentada la IFA 2019;

² Esta norma contempla como requisito de validez de la información financiera anual que su presentación debe contar con la firma del representante legal y/o tesorero y adjuntarse los formatos emitidos por la ONPE. Estos últimos con las firmas de los correspondientes directivos de la organización política, bajo lo expresamente consignado en los formatos.



Así las cosas, se encuentra acreditado que la OP no presentó su IFA 2019 dentro del plazo legal otorgado, esto es, hasta el 16 de enero de 2021, configurándose así la conducta típica constitutiva de infracción;

Asimismo, no se advierten elementos de juicio que permitan acreditar la ruptura del nexo causal entre la no presentación de la IFA 2019 hasta el 16 de enero de 2021 y la esfera jurídica de la OP. En efecto, se descarta la existencia de un hecho determinante de tercero, de un caso fortuito o un caso de fuerza mayor que generara la no presentación de la IFA 2019;

Por otra parte, en relación con la culpabilidad de la OP, se observa que en el presente caso no median elementos probatorios suficientes para que se encuentre acreditada la existencia de intencionalidad, es decir, de dolo en la comisión de la conducta infractora;

Sin embargo, no puede obviarse que, en virtud del principio de publicidad normativa, toda ley debidamente publicada se entiende conocida por la ciudadanía. En ese sentido, toda vez que la normativa aplicable al presente caso fue debidamente publicada, se presume que la OP conocía de la obligación de presentar su IFA 2019 hasta el 16 de enero de 2021;

En ese sentido, se colige que la no presentación oportuna de su IFA 2019 se deriva de la falta de diligencia de la OP en el cumplimiento de sus obligaciones legales. Se encuentra acreditada así la culpa en la comisión de la conducta constitutiva de infracción;

A mayor abundamiento, en el presente caso, no existen elementos probatorios que permitan discutir una eventual aplicación de las otras causales eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

En síntesis, al estar acreditada la comisión de la conducta omisiva constitutiva de infracción por parte de la OP y que esta situación se deriva de su negligencia, existen elementos de juicio suficientes para determinar la responsabilidad de la OP por la infracción imputada en el informe final de instrucción;

III. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Tras haberse acreditado la responsabilidad de la OP por la comisión de la conducta omisiva constitutiva de infracción, corresponde que la ONPE, en ejercicio de su potestad sancionadora, imponga la sanción establecida por ley. Al respecto, conforme al artículo 36-A de la LOP, corresponde la imposición de una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); y disponer la pérdida del financiamiento público directo, esto último solo en caso de reincidencia en una infracción muy grave o en caso de imposibilidad de cobrar la multa por insolvencia económica;

Al respecto, a fin de determinar el monto de la multa a imponer, corresponde tener presente que el principio de razonabilidad –consagrado en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG– dispone 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. En ese sentido, 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 está acreditada la existencia de un beneficio resultante por la comisión de la infracción;



- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La autoridad instructora afirma que la probabilidad de detección de este tipo de infracciones es muy alta. En ese sentido, no hubo demanda de recursos ni esfuerzos extraordinarios para la Administración;
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** 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 constitucionalmente. En el caso de la obligación de presentar la IFA, no solo se busca transparentar los fondos o sus recursos obtenidos, sino también, el uso que se ha dado a los mismos, ello implica la prevención de la infiltración de aportes de financiamiento de fuente prohibida;

Asimismo, el bien jurídico protegido mediato es el correcto funcionamiento del sistema democrático, ya que, a tenor del artículo 35 de nuestra Constitución, las organizaciones políticas concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular; el mismo que al quebrantarse genera desconfianza en los ciudadanos y las ciudadanas;

De esta forma, la contravención de la norma bajo análisis involucra un perjuicio a los bienes jurídicos protegidos mencionados y, por tanto, un daño al interés público;

- d) **El perjuicio económico causado.** No se encuentra acreditada la existencia de un perjuicio económico por la comisión de la infracción;
- 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.** De conformidad con el Informe N° 000859-2022-GSFP/ONPE, que contiene el Informe N° 000949-2022-SGTN-GSFP/ONPE, se señala que no se interpuso recurso de impugnación alguno contra la Resolución Jefatural N° 000268-2019-JN/ONPE, la cual impuso sanción a la OP por no presentar la IFA 2018;

En este sentido, efectuando el cómputo del plazo (15 días hábiles conforme al artículo 218 del TUO de la LPAG) desde la fecha en que fue notificada la resolución precitada (16 de diciembre de 2019), al momento de configurarse la infracción por no presentar la IFA 2019 (17 de enero de 2021), ya habría transcurrido más de un año desde que adquirió firmeza. En consecuencia, no debe considerarse como un factor de elevación en el cálculo de la multa;

- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** No se advierten circunstancias que ameriten 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.** Como se señaló, no existen elementos para acreditar la intencionalidad de la conducta omisiva del infractor;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, se estima que corresponde sancionar a la OP con la multa mínima establecida por ley, esto es, con treinta y un (31) UIT;

Asimismo, en el presente caso, considerando que no se ha configurado la reincidencia, solo corresponderá aplicar el extremo de la sanción que señala la pérdida del



financiamiento público en caso se compruebe la imposibilidad de cobrar la multa por insolvencia económica, conforme lo señalado en el artículo 36-C de la LOP;

Finalmente, cabe precisar que puede reducirse en quince por ciento (15%), si el infractor cancela el monto antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia, es decir, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes de notificada la resolución sancionatoria, y no interponga recurso impugnativo alguno contra dicha resolución, de acuerdo a lo previsto por el artículo 136 del RFSFP;

De conformidad con lo dispuesto en el literal q) del artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; así como en el literal j) 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 organización política ACCIÓN POPULAR con una multa de treinta y un (31) Unidades Impositivas Tributarias, conforme al artículo 36-A de la LOP, por la comisión de la infracción muy grave tipificada en el numeral 4 del literal c) del artículo 36 de la LOP, por no haber cumplido con presentar su IFA 2019 en el plazo legal establecido, según el numeral 34.3 del artículo 34 de la LOP y la ampliación de plazo fijada mediante Resolución Jefatural N° 000311-2020-JN/ONPE.

Artículo Segundo.- EXHORTAR a la organización política ACCIÓN POPULAR a corregir su conducta infractora, conforme lo señalado en el artículo 36-A de la LOP. De no subsanar la infracción imputada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36-C de la LOP, la ONPE comunicará al Jurado Nacional de Elecciones a fin de que suspenda su inscripción.

Artículo Tercero.- COMUNICAR al personero legal de la organización política ACCIÓN POPULAR que la sanción se reducirá en quince por ciento (15%), si se cancela el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que pone fin a la instancia, es decir, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes de notificada la resolución sancionatoria, y no se interpone recurso impugnativo alguno, conforme a lo dispuesto en el artículo 136 del RFSFP.

Artículo Cuarto.- NOTIFICAR al personero legal de la organización política ACCIÓN POPULAR el contenido de la presente resolución.

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.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/slm

