

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001189-2022-JN/ONPE

Lima, 24 de Marzo del 2022

VISTOS: El Informe N° 005427-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 00412-2021-PAS-ECE2020-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra ROSMERY ROCA ROZAS, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 001883-2022-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 ROSMERY ROCA ROZAS, excandidata al Congreso de la República (en adelante, la administrada), 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 procedimiento administrativo sancionador (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

¹ El Tribunal Constitucional en su sentencia 00010-2014-AI/TC sostiene que *la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado Constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. [...]*



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, con base en la normativa antes desarrollada, 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, según el 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; y 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:

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;

La obligación de los candidatos consistía en presentar hasta el 16 de octubre de 2020 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:

Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria.



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 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 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 la administrada y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

Con Resolución Gerencial N° 002543-2021-GSFP/ONPE, del 20 de agosto de 2021, la GSFP de la ONPE 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 ECE 2020, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 012781-2021-GSFP/ONPE, notificada el 2 de setiembre de 2021, la GSFP comunicó a la administrada 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, se observa que la administrada no presentó sus descargos;

Con el Informe N° 005427-2021-GSFP/ONPE, del 16 de noviembre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 00412-2021-PAS-ECE2020-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 ECE 2020 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta N° 005891-2021-JN/ONPE, el 15 de diciembre de 2021 se notificó a la administrada el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles. Con fechas 22 de diciembre de 2021 y 6 de enero de 2022, el administrado presentó sus respectivos descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Cuestiones procedimentales previas

En el presente caso, de la revisión del expediente se advierte que la administrada solo presentó descargos finales. Por este motivo, resulta necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación de la Carta que comunica el inicio del PAS a fin de descartar que en su tramitación se haya vulnerado el derecho de defensa de la administrada;

Al respecto, la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS fue notificada mediante la Carta N° 012781-2021-GSFP/ONPE. Esta fue dirigida al domicilio de la administrada consignado ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; advirtiéndose que la carta de notificación fue recibida por una persona que indicó ser hermano de la administrada, consignando su nombre y apellido, firma, número de



Documento Nacional de Identidad; así como la fecha y hora en que se llevó a cabo la diligencia. Esta información consta en el respectivo 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 notificado a la candidata, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de la resolución que dio inicio el presente PAS;

Verificación del presunto incumplimiento

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

La candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00168-2019-JEE-CSCO/JNE, del 3 de diciembre de 2019, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidata 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 la administrada, lo cual basta para acreditar que no presentó su información financiera hasta el 16 de octubre de 2020;

Análisis de descargos

La administrada presenta un escrito con fecha 22 de diciembre de 2021, solicitando ampliación de plazo para la presentación de su descargo final. Al respecto, el artículo 147 del TUO de la LPAG establece que los plazos son improrrogables; por lo que, la solicitud de la administrada no encontraría sustento legal. Asimismo, se debe precisar que la solicitud no se encuentra contemplada en las disposiciones del procedimiento administrativo sancionador, conforme al artículo 255 del TUO de la LPAG;

En vista de que la administrada presentó su descargo final mediante escrito de fecha 6 de enero de 2022, se analizará lo alegado en dicho escrito en virtud del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, salvaguardando de esa manera su derecho de defensa;

En ese sentido, frente al Informe Final de Instrucción, el administrado señaló:

- a) Se ha configurado el eximente de caso fortuito o fuerza mayor, toda vez que no ha cumplido con presentar su información financiera de su campaña debido al Estado de Emergencia declarado por el gobierno, debido a la pandemia de la COVID - 19;
- b) Se ha enfermado junto con su padre del COVID - 19, afectando gravemente su salud, su estabilidad económica y laboral al ser un profesional independiente;
- c) Su campaña a las ECE 2020 fue corta por lo que no requirió mucho despliegue económico;
- d) Menciona haber adjuntado Declaración Jurada de la rendición de gastos de su campaña electoral;



Sobre el argumento a), corresponde indicar que la administrada ha podido presentar su información financiera de su campaña por medio de los canales electrónicos habilitados por la entidad, sin necesidad de acercarse a las oficinas de la ONPE, por lo tanto, el Estado de Emergencia declarado por el gobierno no justifica el incumplimiento de su obligación. A su vez, la administrada debía prever dicha situación cuando decidió participar como candidata en las ECE 2020, y al haberse constituido como tal resulta exigible que la administrada haya tenido la diligencia mínima de informarse sobre las obligaciones y derechos derivados de dicha condición;

En ese sentido, al observarse que la administrada no ha presentado documento idóneo que permita a la administración valorar su imposibilidad de presentar su información financiera en el plazo establecido por la norma, no resulta aplicable la condición eximente de responsabilidad prevista en el literal a) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, referido al caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada, condición aplicable en situaciones en las cuales no le hubiera sido posible a la administrada cumplir con la respectiva obligación;

Asimismo, respecto al argumento b), corresponde indicar que no existe documento idóneo que permita a la administración valorar lo argumentado. A su vez, resulta necesario señalar que lo expuesto por la administrada no se encuentra inmerso dentro de los eximentes de responsabilidad administrativa considerados en el numeral 1) del artículo 257° del TUO de la LPAG. En consecuencia, queda desacreditado lo alegado por la administrada sobre este particular;

Por otro lado, con relación al argumento c), es de precisar que el proceso corto de su campaña no le exime de la obligación legal, puesto que la infracción que se le imputa es la de no presentar su rendición de cuentas de campaña dentro del plazo de ley. Además, resulta pertinente resaltar que incluso la ausencia de aportes, ingresos y gastos es información que corresponde ser declarada ante la ONPE para su posterior fiscalización. Una interpretación en contrario llevaría al absurdo de que cualquier candidato pueda alegar la ausencia de gastos y evitar, sin más, cualquier control posterior de la autoridad al respecto. Siendo esto así, el referido alegato carece de asidero;

Finalmente, respecto al argumento d), es preciso indicar que el artículo 58 del RFSFP referido a los gastos de los candidatos, señala que:

Artículo 58.- Responsabilidad del candidato o del responsable de campaña.

Los candidatos son responsables de entregar su información de aportes y gastos de su respectiva campaña electoral a la ONPE conforme a Ley y con copia a la organización política en los formatos y plazos definidos por la Gerencia. (Resaltado nuestro)

Sobre ello, cabe precisar que, la GSFP mediante Resolución Gerencial N° 000004-2020-GSFP/ONPE aprobó el Formato N° 7 para aportes/ingresos de campaña electoral recibidos por el candidato, y el Formato N° 8 referente a los gastos de campaña electoral efectuado por el candidato. Así, acorde a lo señalado, se desprende que es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral, cumpliendo con la formalidad establecida por la autoridad competente; es decir, es obligatorio el uso de los Formatos N° 7 y N° 8, para la presentación de la información financiera;

Ahora bien, corresponde indicar que, de la revisión del expediente, se observa que la declaración jurada mencionada por la administrada en sus descargos no ha sido adjuntada y si en caso se hubiese presentado, ello no lo exime de la responsabilidad de presentar dicha información en los formatos N° 7 y N° 8 conforme lo establece la norma antes señalada. En consecuencia, corresponde desestimar este argumento;



Por lo expuesto, los argumentos de la administrada carecen de respaldo jurídico. Y, en consecuencia, al estar acreditado que la administrada se constituyó en candidata y, por ende, que tenía la obligación de presentar su información financiera de su campaña electoral en las ECE 2020 y que no cumplió con presentar la información financiera de su campaña 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;

III. 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;

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. Por ello, resulta razonable que su cálculo se inicie teniendo como potencial sanción dicho extremo, diez (10) UIT, sin perjuicio de evaluar alguna circunstancia que justifique el incremento de la multa dentro del margen legalmente previsto;

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.** De la revisión del expediente, no se advierte que existan antecedentes de que la administrada 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 de la infractora.** 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 a la administrada 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 a la ciudadana ROSMERY ROCA ROZAS, excandidata 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 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 ROSMERY ROCA ROZAS 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/iab/gec/ivs

