

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001283-2022-JN/ONPE

Lima, 31 de Marzo del 2022

VISTOS: El Informe N° 000605-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 1384-2021-PAS-ECE2020-SGTM-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra JOSE ANTONIO GAYOSO ZULOETA, excandidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 002005-2022-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 JOSE ANTONIO GAYOSO ZULOETA, 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, 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, publicada 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° 002991-2021-GSFP/ONPE, del 13 de diciembre 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° 014660-2021-GSFP/ONPE, notificada el 24 de diciembre 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, para que formule sus descargos por escrito. El 4 de enero de 2022 el administrado presentó sus respectivos descargos iniciales, junto con la información financiera de su campaña;

Por medio del Informe N° 000605-2022-GSFP/ONPE, del 1 de febrero de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 1384-2021-PAS-ECE2020-SGTN-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 establecido por ley;

Con la Carta N° 000763-2022-JN/ONPE, el 4 de febrero 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. El 11 de febrero de 2022 presentó sus descargos finales;

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. 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 el administrado tuvo tal condición en las ECE 2020;

La candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00142-2019-JEE-CAJA/JNE, del 30 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;

Análisis de los descargos

Frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP, el administrado solicita copia de los cargos de notificación de la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS. Ello por cuanto, a su entender, dicha diligencia se habría realizado sin las formalidades de ley; lo cual tiene repercusión en el ejercicio de su derecho de defensa;

Asimismo, el administrado alega que se configuró la condición eximente de responsabilidad de subsanación voluntaria por ya haber presentado los formatos para la rendición de cuentas de su campaña. Aunado a ello, afirma que la notificación defectuosa de la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS vulnera los principios de legalidad, de debido procedimiento administrativo, de razonabilidad y de verdad material, así como su derecho de defensa;

En relación con la alegada existencia de una notificación defectuosa, es de advertir que en sí misma no constituye vulneración de derecho constitucional alguno. Solo en la medida que la falta de notificación o la notificación defectuosa supongan que el administrado se haya encontrado en estado de indefensión, corresponderá rehacerla y, de ser el caso, declarar la nulidad de los actos administrativos respectivos. Como sostiene Morón Urbina, *“la importancia de la notificación emana del resguardo al derecho de defensa del administrado y, en dicha virtud, ha quedado establecido que únicamente a partir de su realización, puede comenzar la eficacia de cualquier decisión administrativa, así como el cómputo de los plazos. Solo a partir de la notificación, el administrado está en posibilidad de efectuar los actos jurídico-procesales en defensa de sus derechos e intereses, en caso considere lesiva la decisión de la autoridad”*². Lo anterior encuentra su respaldo jurídico en el artículo 27 del TUO de la LPAG, conforme al cual incluso una notificación defectuosa puede considerarse saneada, surtiendo sus efectos legales;

Bajo esa premisa normativa, es de resaltar que, en el caso en concreto, se advierten elementos mínimos, pero suficientes, para considerar que se ha otorgado al administrado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa. En efecto, incluso si la resolución a través del cual se dispuso el inicio del presente PAS hubiese sido notificada sin las formalidades de ley, el administrado presentó sus descargos iniciales en los cuales se denota el conocimiento de los alcances del acto administrativo en cuestión. Por tanto, incluso una indebida notificación, se encontraría saneada y surtiría sus efectos, de conformidad al numeral 27.1 del artículo 27 del TUO de la LPAG;

Sin perjuicio de ello, es de resaltar que, de acuerdo con la información obrante en el expediente, se denota que se han cumplido con las formalidades de ley para la notificación de la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS. En efecto, consta el respectivo aviso de notificación de la primera visita y consta el acta de notificación bajo puerta en segunda visita, junto a las características del inmueble. Además de ello, constan registros fotográficos del inmueble. No se advierte vicio alguno en la diligencia de notificación; lo que, claro está, no impide que se atienda la remisión de copias solicitada por el administrado;

² Morón Urbina, Juan Carlos (2014). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 10° Ed., p. 199.



Dilucidado lo anterior, la alegada condición eximente de responsabilidad prevista en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG es la siguiente: “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 [...]”. Se denota, entonces, que para la configuración de esta causal se requiere la concurrencia de un elemento subjetivo y uno temporal;

El elemento temporal implica que la subsanación de la conducta infractora se realice con anterioridad a la notificación de la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador. En el presente caso, la notificación de la Resolución Gerencial N° 002991-2021-GSFP/ONPE fue llevada a cabo en el domicilio del administrado el 24 de diciembre de 2021; razón por la cual la presentación de sus formatos de rendición de cuentas de campaña es posterior. Es más, incluso si la notificación hubiese sido defectuosa, igualmente la presentación de la referida información hubiera sido posterior al momento en que se tendría por saneada la notificación;

Además, el hecho de que el administrado haya tenido conocimiento de la existencia del presente PAS al momento de presentar los formatos para la rendición de cuentas de su campaña desvirtúa el elemento subjetivo de voluntariedad. Es, en consideración de la situación descrita, que se descarta la configuración de la condición eximente de responsabilidad de subsanación voluntaria;

En consecuencia, habiéndose desestimado sus argumentos y al estar acreditado que el administrado se constituyó en candidato 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;

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.** De la revisión del expediente no se advierte que existan antecedentes donde 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 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, al haberse adjuntado a los descargos la rendición de información financiera de campaña, se podría haber configurado el atenuante del 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. (Resaltado agregado)



En el expediente, se ha configurado el atenuante en cuestión, toda vez que el 4 de enero de 2022 el administrado presentó la información financiera de su campaña; esto es, antes del vencimiento del plazo para la presentación de descargos ante el Informe Final de Instrucción. Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*, y, entonces, la multa a imponer asciende a siete con cinco décimas (7.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si el infractor cancela el monto antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interpone recurso impugnativo alguno contra dicha resolución, de acuerdo con 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 el ciudadano JOSE ANTONIO GAYOSO ZULOETA, excandidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, con una multa de siete con cinco décimas (7.5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36-B de la LOP y el artículo 110 del RFSFP, por incumplir con la presentación de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las 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 el ciudadano JOSE ANTONIO GAYOSO ZULOETA el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- ENCARGAR a la Secretaría General la atención de la solicitud de copias presentada por el referido ciudadano.

Artículo Quinto.- 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.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/ksr.fbh

