

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001407-2022-JN/ONPE

Lima, 11 de Abril del 2022

VISTOS: El Informe N° 001247-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 016-2022-PAS-ECE2020-SGTN-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra MANUEL IRAITA DIOSES, excandidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 002107-2022-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 MANUEL IRAITA DIOSES, 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 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. [...] 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.



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, 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:

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 lo exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras circunstancias que pueda alegar el administrado y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

Con Resolución Gerencial N° 002953-2021-GSFP/ONPE, del 15 de octubre 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° 013421-2021-GSFP/ONPE, notificada el 26 de octubre 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 dos (02) días calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. El 27 de octubre de 2021, dentro del plazo otorgado, el administrado formuló descargos y remitió su información financiera de campaña con los Formatos N° 07 y N° 08. Posteriormente, estando aun dentro del plazo establecido, el 03 de noviembre de 2021, remite la corrección de sus Formatos N° 07 y N° 08;

Por medio del Informe N° 001247-2022-GSFP/ONPE, del 11 de marzo de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 016-2022-PAS-ECE2020-SGTN-GSFP/ONPE², 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;

A través de la Carta N° 001836-2022-JN/ONPE, el 18 de marzo de 2022 se notificó al administrado el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más dos (02) días calendario por el término de la distancia; vencido el plazo otorgado, no formuló descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Cuestiones procedimentales previas

Ahora bien, en el presente caso, de la revisión del expediente se advierte que el candidato solo presentó descargos iniciales. Por este motivo, resulta necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación de la carta que comunica el Informe Final de Instrucción a fin de descartar que en su tramitación se haya vulnerado el derecho de defensa del administrado;

Al respecto, el Informe Final de Instrucción fue notificado mediante Carta N° 001836-2022-JN/ONPE, dirigida al domicilio del administrado declarado ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, habiéndose dejado con la persona que se

² Cabe precisar que a través de este informe se corrigió un error advertido en el Informe Final N° 00710-2021-PAS-ECE2020-JANRFP-GSFP/ONPE de fecha 06 de diciembre de 2021; dicho proceder fue realizado a fin de salvaguardar el derecho de defensa del administrado.



encontraba en el inmueble, quien consignó sus nombres completos, número de Documento Nacional de Identidad, firma y relación con el administrado; asimismo, se dejó constancia de las características del inmueble. Esta información consta en el respectivo cargo y acta 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 al administrado, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de las actuaciones administrativas;

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° 00154-2019-JEE-TRUJ/JNE, del 28 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 descargos

Se observa que el administrado no formuló descargos frente al Informe Final de Instrucción; sin perjuicio de ello, en aplicación del principio de verdad material, la autoridad administrativa se encuentra facultada a evaluar el contenido de los escritos remitidos con fecha 27 de octubre y 03 de noviembre de 2021, a fin de verificar plenamente los hechos que justificarán la decisión a realizar; salvaguardando de esa manera el derecho de defensa del administrado;

Dicho esto, frente al inicio del PAS, el administrado alega centralmente que, debido a la restricción de tránsito establecida mediante el estado de emergencia que se dispuso el 15 de marzo de 2020, y por descuido propio, este se vio impedido de cumplir oportunamente con su obligación de remitir la información financiera de campaña. Adicionalmente a lo anterior, el administrado precisa que solo incurrió en un gasto de publicidad, y que no incurrió en ningún gasto en panel publicitario o gigantografía, ni percibió ningún aporte;

En primer lugar, conviene indicar que si bien mediante la declaratoria de emergencia a nivel nacional, dispuesta a partir del 16 de marzo de 2020 mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM, se establecieron restricciones en la libertad de tránsito a nivel de la ciudadanía, a fin de evitar la propagación del Covid-19, producto del cual la atención presencial en las entidades públicas se vio limitada; es necesario precisar que, atendiendo a dicha situación, mediante Resolución Jefatural N° 000128-2020-JN/ONPE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 04 de abril de 2020, se dispuso suspender



con eficacia anticipada la fecha que en un principio se había fijado para la rendición de cuentas de campaña correspondiente a las ECE 2020³;

Sin embargo, posteriormente a los sucesos expuestos, esta entidad implementó mecanismos de atención al público compatibles con las medidas para prevenir y evitar la propagación del Covid-19, superándose así dificultades que motivaron la suspensión del plazo señalado, tales como la habilitación del correo electrónico mesadepartesvirtual@onpe.gob.pe que funcionó como mesa de partes entre el 01 de julio y el 26 de agosto de 2020, así como la posterior creación de la Mesa de Partes Virtual (habilitada desde el 27 de agosto de 2020) a través de los cuales resultaba posible remitir la información financiera de campaña a distancia; en virtud de ello, con la Resolución Jefatural N° 000128-2020-JN/ONPE se dejó sin efecto la suspensión establecida, y se fijó la fecha límite respectiva para el día 16 de octubre de 2020;

Es decir, las dificultades que en un momento hubieran constituido un impedimento al administrado para la presentación de su información financiera de campaña como consecuencia de las restricciones establecidas por el gobierno en el marco del estado de emergencia nacional, no le restan exigibilidad a su obligación, y es que mientras estas se encontraban presentes, el plazo límite para cumplir con su obligación se encontró suspendido, siendo este fijado nuevamente luego de haberse implementado mecanismos que resultaban compatibles con las medidas establecidas por el gobierno a fin de evitar la propagación del Covid-19; en consecuencia, al no advertir que la circunstancia alegada haya tenido incidencia en su incumplimiento, ni haberse presentado medio probatorio alguno que acredite alguna situación especial que pudiera constituir algún eximente de responsabilidad producto de esta circunstancia, corresponde desestimar el presente argumento;

En segundo lugar, es necesario señalar que la LOP exige a todos los candidatos la presentación de su rendición de cuentas de campaña, sin que se haya hecho alguna distinción en cuanto a su contenido; de esta manera, el legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar la ausencia de movimientos económico-financieros o pocos gastos, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto. Por tanto, el administrado, al haberse constituido en candidato -como fue acreditado- tenía la obligación de rendir su información financiera, independientemente de su contenido, ya que la ley no hace distinciones en dicho aspecto.

Por lo expuesto, los argumentos señalados por el administrado carecen de respaldo jurídico. En consecuencia, al estar acreditado que este 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 presentarla 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

³ Mediante Resolución Jefatural N° 000124-2020-JN/ONPE, publicada el 14 de marzo de 2020, se fijó el 31 de marzo de 2020 como plazo máximo para que las organizaciones políticas, candidatos y/o responsables de campaña, según corresponda, cumplan con remitir la información financiera de campaña.



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 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 del infractor, este debía conocer y cumplir con su obligación;

Efectuado el análisis de cada criterio de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado, correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley de diez (10) UIT; no obstante, como se ha indicado, podría haberse configurado el atenuante previsto en el artículo 110 del RFSFP:



Artículo 110.- Reducción de sanciones

Si el infractor subsana el incumplimiento imputado como infracción, con posterioridad a la detección de la misma y antes del vencimiento del plazo para la presentación de sus descargos, se aplica un factor atenuante de menos veinticinco por ciento (-25%) en el cálculo de la multa.

La sanción se reducirá en veinticinco por ciento (25%), cuando el infractor cancele el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interponga recurso impugnativo alguno contra dicha resolución.

Así, se ha configurado el atenuante, ya que el administrado presentó la información financiera de su campaña electoral con fecha 03 de noviembre de 2021, dentro del plazo de vencimiento para la presentación de descargos frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP (28 de marzo de 2022). Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*; por lo tanto, la multa a imponer ascendería a siete con cinco décimas (7.5) UIT;

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 al ciudadano MANUEL IRAITA DIOSES, excandidato al Congreso de la República, 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 e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias 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 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, según el segundo párrafo del artículo 110 del RFSFP.

Artículo Tercero. - NOTIFICAR al ciudadano MANUEL IRAITA DIOSES el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- 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/rcr

