

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001736-2022-JN/ONPE

Lima, 04 de Mayo del 2022

VISTOS: El Informe N° 001437-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 534-2021-PAS-ECE-2020-SGTM-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra FRANCISCO ELIAS GUERRERO VEJARANO, excandidato al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 002948-2022-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 FRANCISCO ELIAS GUERRERO VEJARANO, excandidato al Congreso de la República (en adelante, el administrado) se le imputa el incumplimiento de la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias (ECE) 2020, en el plazo establecido. La presunta infracción se habría configurado el 17 de octubre de 2020;

De la revisión de la normativa electoral se aprecia que el 26 de septiembre de 2020, se publicó la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), la misma, que según la aplicación de normas en el tiempo resultaría empleada en el presente PAS, sin embargo, tal proceder sería inconducente por las razones a exponer;

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

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



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

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, LOP, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Asimismo, bajo la normativa antes desarrollada también resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Dilucidada la normativa aplicable, el cuarto párrafo del artículo 30-A de la LOP establece que los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben ser informados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de los medios que esta disponga y en los plazos señalados en el párrafo 34.5 del artículo 34 de la LOP. Esta obligación se realiza a fin de que la ONPE proceda con la verificación y el control de la actividad económico-financiera de las campañas electorales, en virtud del numeral 34.2 del artículo 34 de la LOP;

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;

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 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° 002655-2021-GSFP/ONPE, del 24 de agosto de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ECE 2020, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 012881-2021-GSFP/ONPE, notificada el 22 de setiembre 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 un (1) día calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. Con fecha 01 de octubre de 2021, fuera del plazo otorgado, el administrado formuló sus descargos, remitió su información financiera de campaña a través de los Formatos N° 07 y N° 08, y solicitó la asignación de casilla electrónica de la ONPE;

Por medio del Informe N° 001437-2022-GSFP/ONPE, del 25 de marzo de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 534-2021-PAS-ECE-2020-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° 002061-2022-JN/ONPE, el 30 de marzo de 2022 se notificó de forma electrónica 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 un día calendario por el término de la distancia; sin embargo, vencido el plazo establecido, no formuló sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Cuestiones procedimentales previas

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° 002061-2022-JN/ONPE. Esta fue dirigida a la casilla electrónica de la ONPE del administrado²

² La cual le fue asignada en virtud de su solicitud de fecha 01 de octubre de 2021.



el día 30 de marzo de 2022, surtiendo efectos legales desde la fecha en que fue notificada, independientemente de que el administrado haya dado lectura, de conformidad con el artículo 15 de la Resolución Jefatural N° 000073-2021-JN/ONPE;

Dada la situación descrita, se ha cumplido con el régimen de notificación electrónica establecido en el numeral 20.1.2 del inciso 20.1 del artículo 20 del TUO de la LPAG. Por tanto, corresponde tener por bien notificado al administrado respecto al Informe Final de Instrucción, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de 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° 00145-2019-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 ante esta entidad;

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 su descargo inicial, a fin de verificar plenamente los hechos que justificarán la decisión a realizar; salvaguardando de esa manera el derecho de defensa del administrado;

Cabe precisar que, a pesar de que el administrado presentó de forma extemporánea sus descargos iniciales, siendo debidamente notificado como consta en el respectivo cargo, en aplicación del numeral 172.1 del artículo 172 del TUO de la LPAG -que reconoce que los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver-, se procederá a valorar los argumentos contenidos en el escrito de fecha 01 de octubre de 2021, garantizando el ejercicio de su derecho de defensa;

Frente al inicio del PAS, se advierte que el administrado reconoce su responsabilidad respecto a la infracción imputada, lo cual se desprende del siguiente párrafo: *“Que con fecha 23 de setiembre de 2021, llegó una notificación por parte de la ONPE; la carta N° 012881-2021-GSFP-ONPE (...). El cual he leído en su totalidad tanto en sus antecedentes y bases legales que sustentan dicho proceso y por ello antes que todo debo aceptar que he incumplido con las normas establecidas, sé que no hay justificación alguna para mi incumplimiento (...)”*



Asimismo, este hace referencia a ciertos hechos que -según lo precisado por el propio administrado- tienen como finalidad explicar, mas no justificar su incumplimiento; de esta manera, señala:

- a) Que, al ser un invitado del partido incluido a fin de completar la lista de candidatos, en un principio desconocía la normativa electoral;
- b) Que realizó una campaña electoral a través de redes sociales y vía telefónica, no habiendo incurrido en gasto alguno;
- c) Que tuvo problemas de coordinación con su contador, quien se encargaría de preparar los documentos referentes a su información financiera de campaña;

Por otro lado, en relación a la sanción contemplada para la infracción que se le imputa, sostiene lo siguiente:

- d) Que se tenga en cuenta que, debido a la crisis económica actual, incluso de imponerse la multa mínima, esta terminaría afectando su patrimonio;

En primer lugar, sobre los motivos que dieron lugar a su incumplimiento indicados en el punto a), b) y c), conviene precisar que no corresponde su valoración por parte de esta dependencia; y es que el administrado reconoció su responsabilidad de forma expresa, y negó que tales circunstancias *justifiquen* la infracción que se le imputa, con lo cual se denota que a través de los mismos no pretende contradecir la decisión del órgano instructor en dicho extremo;

En segundo lugar, respecto al punto d), la infracción que se imputa al administrado se encuentra contemplado en el 36-B de la LOP, el cual establece una sanción de multa cuyo monto debe estar comprendido entre diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y treinta (30) UIT; asimismo, esta dependencia no se encuentra facultada para imponer un monto de la sanción por debajo del extremo mínimo antes señalado, salvo que concurra alguno de los atenuantes de responsabilidad comprendidos en el numeral 2 de artículo 257 del TUO de la LPAG, cuyos supuestos no incluyen la circunstancia alegada por el administrado. En consecuencia, al no incidir sobre el monto de la multa a determinar, corresponde desestimar el presente argumento;

Finalmente, tomando en cuenta que el administrado reconoció su responsabilidad, queda demostrado que no cumplió con presentar la información financiera de campaña antes del vencimiento del plazo legal; por lo que, se concluye que en el presente PAS el administrado ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP. Asimismo, 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; sin embargo, ello no impide que los Formatos N° 07 y N° 08 sean valorados según lo previsto en el artículo 110 del RFSFP;

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 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 los mismos, correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, de diez (10) UIT. Sin embargo, en el presente PAS es plausible la aplicación del literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG:

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:



**a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.** (Resaltado agregado)

Al respecto, resulta importante señalar el motivo que subyace a la reducción de la sanción y, por otro, el periodo dentro del cual esta figura tendría el efecto previsto. Sobre el primero, la razón del atenuante reside en que el reconocimiento de la responsabilidad por parte del administrado genera una conclusión rápida del procedimiento; es decir, la Administración no requiere de mayores esfuerzos, como las actuaciones adicionales, para resolver las controversias que están bajo su conocimiento. De modo que resulta razonable que se le brinde una retribución positiva al administrado traducida en una reducción de la sanción. En segundo lugar, atendiendo a que la norma no ha determinado un plazo máximo para que el administrado reconozca su responsabilidad, cabe precisar que este puede ser efectuado desde el acto de inicio del PAS hasta el momento en que el órgano sancionador emite la resolución que ponga fin al procedimiento;

En el presente PAS, el administrado reconoció de forma voluntaria la responsabilidad de la infracción imputada por el órgano instructor; por lo que, tomando en cuenta que el reconocimiento de la responsabilidad fue realizado de forma expresa y por escrito antes de la conclusión del PAS, se debe aplicar el atenuante previsto en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG y sancionarlo con la mitad de la multa que le correspondería imponerle, esto es, con cinco (5) UIT. Así también, 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.

En el presente caso, se ha configurado el atenuante, toda vez que el 01 de octubre de 2021, el administrado presentó la información financiera de su campaña electoral; antes del vencimiento del plazo para la presentación de descargos frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP (06 de abril de 2022). Por consiguiente, aplica 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 tres con setenta y cinco décimas (3.75) UIT;

Cabe mencionar que la información presentada por el administrado deberá ser remitida a la GSFP con la finalidad de que realice las labores de control y verificación respectivas, acorde al artículo 92 del RFSFP;

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) e 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 FRANCISCO ELIAS GUERRERO VEJARANO, excandidato al Congreso de la República, con una multa de tres con setenta y cinco décimas (3.75) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG 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 se cancela el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que pone fin a la instancia y no se interpone recurso impugnativo alguno, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 110 del RFSFP.

Artículo Tercero. - NOTIFICAR al ciudadano FRANCISCO ELIAS GUERRERO VEJARANO el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- REMITIR los formatos N° 7 y N° 8 presentados por el citado ciudadano, a la Gerencia de Supervisión y Fondos Partidarios para que proceda conforme a sus competencias.

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/rcr

