

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001839-2022-JN/ONPE

Lima, 11 de Mayo del 2022

VISTOS: El Informe N° 000607-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 919-2021-PAS-ECE2020-SGTM-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra SARA LUZ ZEA BECERRA, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 003305-2022-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 SARA LUZ ZEA BECERRA, excandidata al Congreso de la República (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 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 o candidata, 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, en virtud del 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;

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. Su texto literal es el siguiente:

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 agregado)

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 agregado)

En consecuencia, a fin de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador (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° 003407-2021-GSFP/ONPE, del 22 de diciembre 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° 015549-2021-GSFP/ONPE, notificada el 29 de diciembre 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 un (1) día calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. Así, el 4 de enero de 2022 la administrada presentó un escrito de descargo;

Por medio del Informe N° 000607-2022-GSFP/ONPE, del 1 de febrero de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 919-2021-PAS-ECE2020-SGTN-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° 000772-2022-JN/ONPE, el 4 de febrero de 2022 se notificó a la administrada el citado informe final y sus anexos, a fin de que formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más un (1) día calendario por el término de la distancia. De la revisión del expediente, se observa que el 22 de febrero de 2022 la administrada presentó sus descargos correspondientes;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Verificación del presunto incumplimiento

Descritos los hechos, corresponde ahora verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

En ese sentido, resulta preciso señalar que la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral corresponde a los candidatos y candidatas; 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° 00130-2019-JEE-ICA0/JNE, del 6 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

Según los descargos finales, la administrada señala que en su caso se ha originado una situación de fuerza mayor que le ha impedido cumplir con la obligación legal de rendir cuentas de campaña electoral. Conforme a sus alegaciones, esta condición eximente de la responsabilidad se configuró por la enfermedad grave que su esposo padeció, el posterior fallecimiento producto de su mal estado de salud y el contagio que la administrada tuvo que enfrentar por efectos de la pandemia de la COVID-19. De modo que, con base a estas situaciones, solicita que se le exima de la responsabilidad conforme al literal a) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG. En cuanto a la conducta infractora, la administrada señala que la obligación de presentar la información financiera requiere como condición que los candidatos o las candidatas hayan realizado previamente sus respectivas campañas electorales. Esta afirmación, fundamenta la administrada, se sostiene en que para rendir cuentas de campaña primero se requiere que existan aportes, ingresos y gastos que se efectúen. Asimismo, mantiene esta idea y expresa que la norma no es clara ya que no dispone que se deba presentar la información financiera de campaña incluso cuando no se han recibido aportes e ingresos ni efectuados gastos de campaña electoral. De manera que, la administrada al no recibir aportes ni efectuar gastos de campaña, concluye que no se encontraba en la obligación de cumplir con la entrega de la información. Finalmente, invoca el principio de razonabilidad y proporcionalidad en la evaluación de la presunta infracción incurrida;

Ahora bien, con relación a las situaciones que la administrada ha señalado como condiciones eximentes de la responsabilidad, cabe indicar que las mismas no constituyen impedimentos que justifiquen el incumplimiento de la obligación de presentar la información financiera de campaña dentro del plazo legal. El motivo reside en que los eventos referidos a la enfermedad grave que su esposo padeció y el subsecuente fallecimiento que sucedió el 20 de febrero de 2021 –conforme al certificado de defunción que obra en el expediente– no coinciden temporalmente con la fecha dispuesta para presentar la información financiera de campaña. Esto es desde que se declaró por concluido el proceso electoral hasta el 16 de octubre de 2020. De modo que, no se advierte que durante el periodo para presentar la información financiera de campaña haya surgido un evento que justificadamente le haya impedido a la administrada presentar la información financiera de su campaña electoral. Y si bien, la administrada puede agregar que ha evitado salir de su domicilio para brindar el mayor cuidado a su difunto esposo durante el periodo para rendir cuentas de campaña, resulta adecuado agregar que debido a la pandemia la ONPE no solo dispuso de las medidas adecuadas de bioseguridad para evitar la propagación del virus en sus oficinas, sino que también, con el propósito de contribuir con la inmovilización social como estrategia para evitar los contagios, aperturó una mesa de partes virtual para que los administrados o administradas ingresen los documentos que consideren necesarios desde sus hogares.



En esta línea, aunque se encontraba impedida en salir de su domicilio por el mal estado de salud de su esposo, la administrada pudo haber rendido cuentas de campaña dentro del periodo dispuesto mediante los mecanismos que la ONPE incorporó para evitar la propagación del virus de la COVID-19. En consecuencia, la enfermedad y el subsecuente fallecimiento del esposo de la administrada no constituyen motivos que justifiquen el incumplimiento de la obligación;

En cuanto al contagio que la administrada padeció con el virus de la COVID-19 se observa que el tratamiento de la enfermedad fue también tiempo después del plazo previsto para presentar la información financiera de campaña electoral. Esta afirmación se basa en que de las recetas médicas de fechas 8 y 10 de febrero de 2021 que obra en el expediente, se desprende que la administrada sufrió los estragos de la enfermedad durante estos días. Es decir, como ya se señaló, tiempo después de la fecha límite para presentar la información financiera de su campaña electoral (16 de octubre de 2020). De tal forma que, lo acaecido en este extremo tampoco resulta un hecho que justifique el incumplimiento de la obligación ya que, al no haber contraído la enfermedad durante el plazo para rendir cuentas de campaña, la misma no puede ser tomada en cuenta para justificar el incumplimiento de la obligación. Por lo que, este hecho tampoco constituye una causal eximente de la responsabilidad;

Con relación a la condición previa de tener aportes e ingresos y efectuar gastos de campaña para cumplir con la obligación, resulta necesario advertir que independientemente del contenido de la información financiera o la cantidad de los recursos usados –ya sean económicos o no–, estos deben ser entregados a la ONPE mediante los formatos N° 7 y N° 8. Es decir, aunque no haya recibido financiamiento alguno y no haya efectuado gastos, la administrada se encontraba en la obligación de entregar dicha información dentro del plazo legal. Esto en razón de que la única condición que configura el supuesto de hecho para presentar la información financiera es la condición de candidato o candidata. Por lo que, si únicamente esta es la condición que genera la obligación de rendir cuentas de campaña, lo alegado por la administrada en este extremo carece de fundamento legal;

Finalmente, en cuanto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, cabe señalar que una vez identificado que en el presente caso no se ha configurado una situación eximente de la responsabilidad, corresponde imponer una sanción que debe ser conforme a la calificación de la infracción. De manera que, si a través del artículo 36-B de la LOP se pretende proteger como bienes jurídicos la transparencia de los recursos de campaña y la prevención en la introducción y uso de recursos de origen prohibido, entonces la sanción a imponer resulta razonable ya que permite lograr que dichos bienes protegidos sean cumplidos. Ahora bien, en cuanto a la proporción de la medida resulta claro que las sanciones aplicadas sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción. Lo que quiere decir que al acreditarse el incumplimiento de la rendición de cuentas de campaña y no identificarse condiciones eximentes y atenuantes de la responsabilidad, la proporcionalidad de la sanción será fijada conforme a los límites que el legislador dispuso en la LOP. Es decir, entre diez (10) y treinta (30) UIT. Por lo que, la sanción propuesta por el informe final de instrucción no resulta irracional ni desproporcional ya que al buscar cumplir con la finalidad del artículo 36-B, fue impuesta conforme al rango legal;

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;

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 o infractora 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 que desarrollamos a continuación:

- 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 observa que la administrada haya cometido con anterioridad 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 de la infractora, esta 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 lo previsto por 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 y sus modificatorias;

Con el visado de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR a la ciudadana SARA LUZ ZEA BECERRA, excandidata al Congreso de la República durante las ECE 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 SARA LUZ ZEA BECERRA 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/jpu/dcm

