

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

## RESOLUCION JEFATURAL N° 002822-2022-JN/ONPE

Lima, 17 de Agosto del 2022

**VISTOS:** El Informe N° 001200-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 0369-2021-PAS-EG2021-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra CYNTIA SERRA QUIÑONES, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Generales 2021; así como el Informe N° 005737-2022-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; lo que en buena cuenta implica el principio de retroactividad benigna;

En el caso concreto, a la ciudadana CYNTIA SERRA QUIÑONES, excandidata al Congreso de la República (en adelante, la administrada), se le imputa no cumplir con la presentación de la primera y segunda entrega de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Generales (EG) 2021, en los plazos establecidos. La presunta infracción se habría configurado el 2 de septiembre de 2021;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas y sus modificatorias (LOP). Al respecto, resulta aplicable la modificación efectuada por la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020; así como la modificación efectuada por la Ley N° 31504, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para establecer criterios de proporcionalidad en la aplicación de sanciones a candidatos por no informar los gastos e ingresos efectuados durante campaña y conductas prohibidas en propaganda electoral, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de junio de 2022;

Sobre la última norma mencionada, a través de esta se modificó el artículo 36-B de la LOP, estableciendo, entre otros, una sanción menor a su antecesora; así como criterios que se tendrán en consideración para la aplicación de la multa. Este último aspecto se encuentra desarrollado en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP), aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE –esta última publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de julio de 2022–;



Así, si bien la reforma incorporada mediante la Ley N° 31504 es posterior a la fecha en que se habría configurado la infracción imputada, la misma introduce una norma más favorable en relación a la sanción imponible. Por tanto, conforme al principio de retroactividad benigna desarrollado *supra*, esta normativa posterior resulta aplicable en el presente caso;

Asimismo, resulta aplicable el RFSFP, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE; y, el RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y su modificatoria, en lo que sea favorable, en consideración al principio de retroactividad benigna;

Ahora bien, sobre la tipificación de la infracción, se ha de tener en cuenta que por Resolución de Gerencia General N° 000001-2022-GG/ONPE, del 23 de febrero de 2022, se interpretó la configuración de la conducta infractora contenida en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, en concordancia con el artículo 36-B del mismo cuerpo normativo. Esta se determinaría como una infracción de naturaleza compleja o de pluralidad de actos, siendo aquella que se consuma hasta que se han realizado todas las acciones previstas en la norma;

En ese sentido, la infracción está conformada por dos actos, siendo estos: la omisión de la primera entrega de la información financiera, la cual comprende desde la convocatoria hasta treinta (30) días antes de la fecha prevista para la elección; y, la omisión de la segunda entrega de la información financiera, en un plazo no mayor de quince (15) días de concluido el proceso electoral con la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que así lo disponga;

Lo anterior en relación con lo establecido en el numeral 5 del artículo 34 de la LOP, que precisa:

**Artículo 34.- Verificación y control**

(...)

34.5. Las organizaciones políticas y los candidatos o sus responsables de campaña, según corresponda, presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) establece los plazos de presentación y publicación obligatoria, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral como control concurrente.

(...)

Es así que, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), por medio de la Resolución Gerencial N° 000500-2021-GSFP/ONPE, estableció como fecha límite de la primera entrega el 19 de marzo de 2021; y, a través de la Resolución Gerencial N° 002492-2021-GSFP/ONPE, fijó como fecha límite de la segunda entrega el 1 de septiembre de 2021;

Por otro lado, respecto al control concurrente, debe entenderse como *“una modalidad de control simultáneo que se realiza a modo de acompañamiento sistemático, multidisciplinario, y tiene por finalidad realizar la evaluación de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, con el propósito de verificar si estos se realizaron conforme a la normativa vigente”*<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Shack, N., Portugal, L., & Quispe, R. (2021). El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. p.13.



Así, el candidato o su responsable de campaña, según corresponda, debe cumplir con la primera entrega de la información financiera de campaña electoral y, con base en ello, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) efectuará las labores de verificación respecto de la información presentada y según el desarrollo del planeamiento de supervisión. Así debe entenderse el control concurrente;

Por lo tanto, la obligación de los candidatos consistía en presentar hasta el 19 de marzo de 2021 la primera entrega; y, hasta el 1 de septiembre de 2021 la segunda entrega de la información financiera de su campaña electoral. El no cumplimiento de estas obligaciones configura la sanción establecida en el 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.

Sin embargo, conforme se desarrolló *supra*, al ser más favorable, también resulta aplicable el artículo 36-B de la LOP, modificado por la Ley N° 31504, en el extremo en que se establece que los candidatos que no informen en el plazo establecido a la GSFP de la ONPE de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña serán sancionados con una multa no menor de una (1) ni mayor de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

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 primera y la segunda entrega de la información financiera de su campaña electoral; ii) si cumplió o no con la presentación de las precitadas entregas, hasta los plazos legalmente establecidos; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que le exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras ocurrencias que se puedan alegar y que no se subsuman en los puntos anteriores;

## **II. HECHOS RELEVANTES**

Con Resolución Gerencial N° 003487-2021-GSFP/ONPE, del 28 de diciembre de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra la administrada, por no presentar la primera y segunda entrega de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las EG 2021, según lo previsto en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 015688-2021-GSFP/ONPE, notificada el 10 de enero de 2022, 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, para que formule sus descargos por escrito. El 12 de enero de 2022, la administrada formuló sus descargos iniciales;

Por medio del Informe N° 001200-2022-GSFP/ONPE, del 09 de marzo de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 00369-2021-PAS-EG2021-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra la administrada, por no presentar la primera y segunda entrega de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las EG 2021;



A través de la Carta N° 001733-2022-JN/ONPE, el 16 de marzo 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. El 23 de marzo de 2022, la administrada formuló sus descargos finales;

### **III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO**

#### ***Cuestiones procedimentales previas***

En el escrito de fecha 23 de marzo de 2022, la administrada señaló que el informe final de instrucción no fue dejado correctamente en su domicilio; pues, no se evidencia que se haya dejado una constancia o aviso para la realización de una nueva visita, a efecto de efectuar la notificación del documento;

Al respecto, se advierte que la Carta N° 001733-2022-JN/ONPE, mediante la cual se notificó el informe final de instrucción, fue dejada bajo puerta, en primera visita, debido a que la persona que se encontró en el domicilio (“papá”) se negó a brindar sus datos y firmar el cargo de notificación, dejándose constancia de dicho hecho en el acta de notificación correspondiente, así como de las características del domicilio. Dicho actuar se sustenta en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 21 del TUO de la LPAG;

Así, se advierte que la notificación se realizó siguiendo las formalidades dispuestas en la ley, por lo que se entiende que esta fue debidamente notificada. Sin perjuicio de ello, y aun cuando se tratase de una notificación defectuosa, la administrada reconoció haber tomado conocimiento del contenido de la notificación, por lo que dicho hecho configuraría un supuesto de saneamiento de notificación defectuosa. Por tanto, corresponde tener por bien notificado a la administrada, 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 primera y segunda entrega de la información financiera de campaña electoral corresponde a los candidatos; de ello, resulta importante indicar si la administrada tuvo tal condición en las EG 2021;

La candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00465-2021-JEE-LIC2/JNE, del 02 de febrero de 2021, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidata en las EG 2021, 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 excandidatas y excandidatos al Congreso de la República que no cumplieron con presentar la primera y segunda entrega de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las EG 2021 en el plazo legalmente previsto. En dicho listado, figura el no cumplimiento por parte de la administrada, acreditándose así que no presentó la primera y la segunda entrega de su información financiera, hasta el 1 de septiembre de 2021;

#### ***Análisis de descargos***



De la lectura de los escritos presentados por la administrada, se desprenden los siguientes argumentos:

- a) Que no se ha respetado su derecho al debido procedimiento, ya que, al contrario de lo sostenido por la autoridad instructora, no se encontraba obligada a presentar la información financiera de su campaña, pues, el 10 de febrero de 2021 solicitó su renuncia como candidata al Jurado Nacional de Elecciones; misma que fue aceptada el 13 de febrero del mismo año. En suma, sostiene que no ha sido candidata en las EG 2021, motivo por el cual no tuvo ingresos, aportes ni realizó gastos. Asimismo, señala que se debe considerar que, aun cuando se realice la inscripción de un candidato en el Jurado Nacional de Elecciones, la calidad íntegra y absoluta como tal se adquiere una vez que la inscripción se encuentre consentida; e incluso, después de ello, el ejercicio de candidato se encuentra en suspenso debido a que este tiene un plazo adicional para presentar su renuncia, por lo que formalmente el candidato asume los derechos y obligaciones una vez vencido el plazo para que pueda ejercer su renuncia a la candidatura;
- b) Que siempre ha sido una persona responsable con sus obligaciones; tan es así que, cuando participó como candidata al Congreso de la República en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, sí cumplió con su presentar su información financiera;
- c) Que el hecho que motivó su renuncia se debió a que, pese a que había decidido no participar en el proceso electoral, el partido político por el cual se presentó su candidatura, de todas maneras, realizó su inscripción en el Jurado Electoral Especial, sin informarle sobre ello;

En relación con el argumento a), es preciso indicar que una de las garantías del debido procedimiento se encuentra referida a que no se puede imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo. En el presente caso, se verifica que el procedimiento sí se ha tramitado conforme a derecho, informándole a la administrada sobre las actuaciones realizadas y otorgándole un plazo para que pueda presentar las alegaciones que considere conveniente;

Con respecto a la condición de candidata de la administrada, es necesario señalar que su candidatura fue inscrita mediante la Resolución N° 00465-2021-JEE-LIC2/JNE del 02 de febrero de 2021, fecha a partir de la cual adquirió la condición de candidata para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral y, en consecuencia, se generó la obligación de presentar su información financiera de campaña. El hecho de que, de manera posterior, el Jurado Electoral Especial haya admitido la solicitud de renuncia de la candidatura de la administrada, no significa que la justicia electoral haya establecido que con esta decisión se le eximiría de las obligaciones adquiridas con la inscripción de su candidatura;

Y es que, incluso en el supuesto que una candidatura fuera excluida, o se admitiera la renuncia, por parte del Jurado Electoral Especial, persiste la obligación de presentar la información financiera respecto al periodo comprendido desde la inscripción de su candidatura ante la autoridad electoral hasta la fecha en que se produjo la exclusión o renuncia;

Sobre ello, es preciso indicar que no existe dispositivo legal que limite el ejercicio de la candidatura a plazos o momentos, como indica la administrada, pues, como se señaló anteriormente, los derechos y obligaciones de un candidato nacen una vez realizada la



inscripción de su candidatura, independientemente de las acciones que se puedan optar a futuro, como la renuncia o exclusión;

Asimismo, resulta necesario indicar que la administrada se encuentra en la obligación de presentar su rendición de cuentas, independientemente de la cantidad de recursos empleados durante su campaña electoral –pudiendo incluso no haber recibido ningún aporte o no haber realizado algún gasto–. El legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar la ausencia de movimientos económicos-financieros, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto;

Con relación al argumento b), se debe señalar que el cumplimiento de la presentación de la información financiera se debe realizar en cada proceso electoral en el que se participe y de acuerdo con los plazos establecidos en cada uno de ellos. Así, el hecho de haber cumplido con sus obligaciones en procesos electorales anteriores no resulta ser un eximente de responsabilidad;

Finalmente, respecto al argumento c) es preciso indicar que los Jurados Electorales Especiales, dentro de su respectiva jurisdicción, son los entes encargados de realizar la evaluación del cumplimiento de requisitos necesarios para realizar la inscripción de una candidatura; y son también, los llamados a evaluar y pronunciarse sobre la procedencia o no de eventuales solicitudes de renuncia, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 26486 – Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones;

Así, no es función de la ONPE evaluar si la inscripción de una candidatura se realizó conforme a derecho o no, pues corresponde a esta autoridad únicamente supervisar el cumplimiento de la presentación de la información financiera de los candidatos y, eventualmente, imponer una sanción ante su incumplimiento. Por consiguiente, independientemente de los motivos que llevaron a la administrada a solicitar la renuncia de su candidatura, el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña ya se había configurado al haberse inscrito su candidatura mediante la Resolución N° 00465-2021-JEE-LIC2/JNE;

Sin perjuicio de ello, de la revisión de la Plataforma Electoral del Jurado Nacional de Elecciones<sup>2</sup>, se advierte que la solicitud de inscripción de lista de candidatos presentada por el partido político Contigo contenía, entre otros documentos, la “Declaración Jurada de consentimiento de participación en las Elecciones Generales 2021, y de la veracidad del contenido del Formato Único de Declaración Jurada de Hoja de Vida”, mediante la cual la candidata manifestó expresamente su consentimiento para participar en las EG 2021. Por tanto, consta su aceptación para participar en el proceso electoral;

En consecuencia, habiéndose desvirtuado los argumentos de la administrada; al estar acreditado que esta se constituyó en candidata; que, por ende, tenía la obligación de presentar la primera y segunda entrega de la información financiera de su campaña electoral en las EG 2021; y que no cumplió con presentar ambas entregas al vencimiento del plazo legal; 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 previstas en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

#### **IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN**

<sup>2</sup> <https://plataformahistorico.jne.gob.pe/Expediente/BusquedaExpediente>



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 artículo 131 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a) **Naturaleza del cargo de postulación.** En el presente caso, al estar ante una candidatura congresal, el cálculo de la multa debe iniciar con un monto equivalente a dos con cinco décimas (2.5) UIT;
- b) **Número de votantes de la circunscripción electoral de la candidata.** La cantidad de electores hábiles en la circunscripción de Lima es de 7,558,581 (siete millones quinientos cincuenta y ocho quinientos ochenta y uno)<sup>3</sup>, por lo que debe adicionarse al conteo de la multa el monto equivalente a una (1) UIT;
- c) **Monto recaudado.** En el PAS, al no contar con los formatos requeridos para la presentación de la información financiera, no es posible determinar el monto de lo recaudado. Por tal motivo, no corresponde añadir algún monto en este criterio;
- d) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del año siguiente al cual la resolución que impuso la sanción adquirió la calidad de cosa decidida.** De la revisión del expediente, no se advierte la existencia de antecedentes de la comisión de la infracción de no presentar la información financiera de la campaña electoral. Por tal motivo, no corresponde añadir monto alguno al cálculo de la multa;
- e) **Cumplimiento parcial o tardío.** En este caso, no se advierte la presentación de los formatos relacionados con su información financiera, por lo que no corresponde aplicar este criterio;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción, corresponde imponer una multa equivalente a tres con cinco décimas (3.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa puede reducirse en quince por ciento (15%) si se 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 136 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE;

De conformidad con el literal q) del artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y de acuerdo con lo dispuesto 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 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 CYNTIA SERRA QUIÑONES, excandidata al Congreso de la República, con una multa de tres con cinco décimas (3.5) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, por no cumplir con la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos

<sup>3</sup> Fuente: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/Participacion>



recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Generales 2021, según lo establecido en el numeral 5 del artículo 34 de la LOP.

**Artículo Segundo.- COMUNICAR** a la referida ciudadana que la sanción se reducirá en quince por ciento (15%) 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 artículo 136 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE.

**Artículo Tercero.- NOTIFICAR** a la ciudadana CYNTIA SERRA QUIÑONES el contenido de la presente resolución.

**Artículo Cuarto.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el portal institucional [www.onpe.gob.pe](http://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/lyco

