

"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° 002971-2022-JN/ONPE

Lima, 31 de Agosto del 2022

VISTOS: El Informe N° 001181-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 352-2021-PAS-EG2021-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra SHEYLA ADRIANA ZULOAGA ESTACIO, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Generales 2021; así como el Informe N° 005955-2022-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 SHEYLA ADRIANA ZULOAGA ESTACIO, 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 34.5 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”*¹;

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;

¹ 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.



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° 003420-2021-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 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° 015590-2021-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 cuatro (4) días calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. El 13, 14 y 17 de enero de 2022, la administrada presentó sus respectivos descargos iniciales y la información financiera de su campaña a través de los Formatos N° 7 y N° 8;

Por medio del Informe N° 001181-2022-GSFP/ONPE, del 8 de marzo de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 352-2021-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° 001691-2022-JN/ONPE, el 15 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, más cuatro (4) días calendario por el término de la distancia. El 21 de marzo de 2022, la administrada presentó sus respectivos descargos finales;



III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Verificación del presunto incumplimiento

En este punto, corresponde verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

En ese sentido, es preciso señalar que la obligación de presentar la 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° 00009-2021-JEE-HVCA/JNE, del 4 de enero 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

Frente al informe final de instrucción, la administrada señaló lo siguiente:

- a) Que, aceptó inscribirse en la lista de candidatos para el departamento de Huancavelica en representación de la organización política Unión por el Perú para reemplazar a la candidata que iba con el número 4, a pesar de que no residía ahí; y, además, tenía la idea de que la excluirían de dicha lista por estar afiliada a la misma organización política, pero en el departamento de Apurímac;
- b) Que, no tenía conocimiento de la obligación debido a que no residía en el departamento de Huancavelica, tampoco tuvo capacitaciones sobre el tema de parte de la organización política, ni por la ONPE;
- c) Que, por motivos de trabajo no pudo permanecer en su residencia declarada ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec); y es falso lo señalado en el acta de notificación del inicio del PAS, respecto a que haya autorizado por teléfono a su primo a recibir la carta notificación; por lo tanto, no se le ha realizado una correcta notificación; y tampoco le han informado por otros medios sobre las fechas en las que tenía que entregar su información financiera de su campaña;
- d) Que, no realizó campaña electoral; por lo tanto, no realizó gastos ni recibió aportes económicos;
- e) Que, adjunta la información financiera de su campaña a través de los Formatos N° 7 y N° 8;

Respecto al argumento a), corresponde indicar que, ello no lo exime de la obligación legal de presentar su información financiera de su campaña, puesto que como se ha analizado supra, la candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00009-2021-JEE-HVCA/JNE, del 4 de enero de 2021, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidata, para los fines de supervisión y control de los



aportes e ingresos y gastos de campaña electoral. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña; y, por ende, la administrada se encontraba obligada a presentar su información financiera de su campaña conforme el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP;

Ahora bien, en el supuesto caso de que la administrada hubiese sido excluida de la lista de candidatos, no implica que esta no haya adquirido hasta ese momento la condición de candidata. Al contrario, mientras no fuera excluida, la administrada mantendría dicha condición. En ese sentido, es necesario señalar que al margen de que una candidatura sea excluida, persiste la obligación de presentar la información financiera respecto al periodo comprendido desde la presentación de su candidatura ante la autoridad electoral hasta la fecha en que se produjo su exclusión. Siendo esto así, el referido alegato carece de asidero;

Sobre el argumento b) y c), cabe precisar que de acuerdo a lo establecido en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, la administrada se encontraba obligado a presentar dos entregables de la información financiera de su campaña electoral en los plazos establecidos en la Resolución Gerencial N° 000500-2021-GSFP/ONPE, que estableció como fecha límite de la primera entrega el 19 de marzo de 2021; y, en la Resolución Gerencial N° 002492-2021-GSFP/ONPE que fijó como fecha límite de la segunda entrega el 1 de septiembre de 2021;

Respecto a ello, la administrada no podría alegar desconocimiento y la falta de notificación de la obligación, toda vez que de acuerdo al artículo 109 de la Constitución Política del Perú, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria que postergue su vigencia. Asimismo, en virtud al principio de publicidad normativa, se presume que toda norma es conocida por la ciudadanía, más aún cuando al haber sido candidata debió haber tenido la diligencia mínima de informarse sobre los derechos y obligaciones que ello implica;

Aunado a ello, se debe precisar que al realizarse las actuaciones previas de investigación y determinar el no cumplimiento de la presentación de la información financiera de la campaña de la administrada, se decidió iniciar el PAS en su contra, y, por ende, realizar la notificación de la Carta N° 015590-2021-GSFP/ONPE para que presente sus descargos respectivos; previo a ello no existen otros actos administrativos que deban notificarse;

Ahora bien, es importante indicar que, de la información que obra en el expediente, la notificación de la carta precitada se realizó en el domicilio consignado por la administrada en el Reniec; siendo la documentación recibida por el primo de la administrada, dejando constancia de su nombre y apellidos, Documento Nacional de Identidad, firma, fecha y hora. En otras palabras, la diligencia cumplió con los requisitos y formalidades previstos en el artículo 21 del TUO de la LPAG. En consecuencia, lo alegado por la administrada queda desvirtuado por no contar con sustento jurídico ni probatorio;

Asimismo, respecto al argumento d), es preciso indicar que la austeridad o ausencia de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral no implica que la administrada no tenga obligación de informar sobre su rendición de cuentas. Como se señaló *supra*, esta obligación se originó cuando adquirió la condición de candidata;

Aunado a ello, en la LOP se exige a todos los candidatos y las candidatas, sin distinción a si realizaron movimientos económico-financieros efectivos, la presentación de su información financiera de campaña electoral. De esta manera, el legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar pocos gastos e ingresos o la ausencia



de movimientos económico-financieros, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto; por lo tanto, queda desvirtuado lo alegado por la administrada sobre este punto;

Finalmente, respecto el argumento e), corresponde precisar que la GSFP mediante la Resolución Gerencial N° 000221-2021-GSFP/ONPE aprobó los formatos para la entrega de la información financiera por parte de las organizaciones políticas y los candidatos a cargo de elección popular. Entre estos se encuentran el Formato N° 7, para aportes/ingresos de campaña electoral recibidos por el candidato, y el Formato N° 8, referente a los gastos de campaña electoral efectuado por el candidato. De manera que, considerando que la administrada presentó los dos entregables de la información financiera de su campaña mediante los Formatos N° 7 y N° 8, estos serán analizados en el apartado de graduación de la sanción;

En consecuencia, habiéndose desvirtuado los argumentos de la administrada, al estar acreditado que esta se constituyó en candidata, 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, 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

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 frente a una candidatura congresal significa que 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 Huancavelica es de 299,843 (doscientos noventa y nueve mil ochocientos cuarenta y tres)², por lo que debe adicionarse al conteo de la multa el monto equivalente a una (1) UIT;
- c) **Monto recaudado.** En el PAS, según la información presentada, la administrada no recibió aportes en su campaña. De esta forma, corresponde añadir al conteo de la multa el monto equivalente a cinco décimas (0.5) UIT;
- 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;

² Fuente: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/Participacion>



- e) **Cumplimiento tardío.** En el presente criterio, tanto el RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y su modificatoria, como el RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE, establecen las mismas condiciones respecto a la reducción de la sanción. Por lo que, se procede a aplicar del artículo 133 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE, al ser la normativa aplicable al presente caso, siendo que en este se dispone:

Artículo 133.- Atenuación de la multa por cumplimiento posterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador

Si el infractor cesa en su incumplimiento con posterioridad a la detección de la misma y antes del vencimiento del plazo para la presentación de sus descargos frente al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se aplica un factor atenuante de veinte por ciento (20%) en el cálculo de la multa.

Habiendo transcurrido el periodo señalado, si el infractor cesa en su incumplimiento hasta antes del vencimiento del plazo para la presentación de sus descargos frente al informe final de instrucción, se aplica un factor atenuante de quince por ciento (15%) en el cálculo de la multa.

De ello, conforme puede apreciarse del escrito del 14 de enero de 2022, la administrada presentó la información financiera de su campaña electoral en los Formatos N° 7 y N° 8; esto es, antes del vencimiento del plazo para la presentación de descargos frente informe final de instrucción (28 de marzo de 2022). Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos quince por ciento (-15%) sobre la base de la multa determinada *supra* y, entonces, la multa a imponer asciende a tres con cuatro décimas (3.4) UIT;

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 cuatro décimas (3.4) 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 a lo dispuesto en los literales j) e y) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 063-2014-J/ONPE, adecuado 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 SHEYLA ADRIANA ZULOAGA ESTACIO, excandidata al Congreso de la República, con una multa de tres con cuatro décimas (3.4) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36-B de la LOP y el artículo 133 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE, por no cumplir con la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Generales 2021, según lo establecido en el numeral 34.5 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 SHEYLA ADRIANA ZULOAGA ESTACIO 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/ivs

