

"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° 003071-2022-JN/ONPE

Lima, 09 de Septiembre del 2022

**VISTOS:** La Resolución Jefatural N° 001178-2022-JN/ONPE, a través de la cual se sancionó al ciudadano LUTSWING HENLY BECERRA GUEVARA, por no cumplir con presentar la información financiera de su campaña electoral en el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 en el plazo legalmente establecido; el recurso de reconsideración presentado por el referido ciudadano; así como el Informe N° 005586-2022-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

### CONSIDERANDO:

#### I. SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Mediante la Resolución Jefatural N° 001178-2022-JN/ONPE, de fecha 23 de marzo de 2022, se sancionó al ciudadano LUTSWING HENLY BECERRA GUEVARA, excandidato al Congreso de la República (en adelante, el administrado), con una multa de siete con cinco décimas (7.5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por no cumplir con la presentación de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las Elecciones Congresales Extraordinarias (ECE) 2020, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)<sup>1</sup> en concordancia con el artículo 110 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP), aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE;

Con fecha 20 de abril de 2022, el administrado interpuso recurso de reconsideración contra la precitada resolución. Este recurso fue formulado dentro del plazo de quince (15) días previsto por ley, puesto que la Carta N° 001937-2022-JN/ONPE –mediante la cual se le notificó el acto impugnado– le fue diligenciada el 29 de marzo de 2022;

Por consiguiente, resulta procedente y corresponde analizar el fondo;

#### II. ANÁLISIS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

A través del recurso administrativo interpuesto el administrado solicita la absolución de la infracción imputada y el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador (PAS), basando sus argumentos de defensa en las siguientes premisas:

- Que, al haberse configurado la infracción imputada al administrado el 17 de octubre de 2020 corresponde la aplicación de la Ley N° 31046, en tanto, dicho cuerpo normativo se encuentra vigente desde el 27 setiembre de 2020. Así, la citada falta de aplicación de la Ley N° 31046 vulnera los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y tipicidad;
- Que, se han vulnerado los principios de tipicidad y legalidad, toda vez que corresponde la aplicación de la Ley N° 31046, en tanto, dicho cuerpo normativo resulta más favorable al administrado. Ello, conforme al principio de

<sup>1</sup> En el presente caso, resultan aplicables las normas vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Ello en virtud de los principios de *tempus regit actum* y la teoría de los hechos cumplidos, matizados con el derecho fundamental a no ser desviado del procedimiento previsto por ley.



irretroactividad establecido 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);

- c) Que se ha realizado una interpretación errada respecto de la teoría de los hechos cumplidos suscrita por el ordenamiento jurídico nacional;
- d) Que la aplicación de la LOP hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31046 obedece a un criterio subjetivo adoptado por esta entidad, el cual vulnera el principio de seguridad jurídica y contraviene lo dispuesto por el artículo 103 y el inciso 11 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú (CPP);
- e) Que corresponde la aplicación de la condición eximente de responsabilidad administrativa tipificada en el literal e del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, toda vez que la Ley N° 31046 al entrar en vigencia indujo a error al administrado. Ello, dado que dicho cuerpo normativo no establece un plazo para la presentación de la información financiera de los candidatos a las ECE 2020;
- f) Que la Ley N° 31046 deroga el artículo 40-A de la LOP, que establece un plazo de dos (2) años para iniciar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente. A pesar de ello, dicho artículo ha sido aplicado en el presente PAS vulnerando los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y tipicidad;

Respecto de los argumentos a), c) y d), se reitera que los hechos que condujeron al nacimiento de la obligación de rendir cuentas de campaña por parte de los candidatos que participaron en las ECE 2020, entendiéndose la obtención de la condición de candidato por parte del administrado y la culminación del proceso electoral en el cual participó, se desarrollaron en el marco de la vigencia de la LOP antes de las modificatorias introducidas por la Ley N° 31046;

Ahora bien, se recalca que –inicialmente– a través de la Resolución Jefatural N° 000124-2020-JN/ONPE, se estableció el 31 de marzo de 2020 como último día para que los candidatos presenten la información financiera de su candidatura, de forma que, la citada obligación debió cumplirse en el marco de la LOP antes de ser modificada. Posteriormente, a través de la Resolución Jefatural N° 000128-2020-JN/ONPE, se resolvió suspender con eficacia anticipada el cómputo de la fecha límite a razón de la declaración del estado de emergencia nacional suscitado por el brote del COVID-19, y, se dispuso que la nueva fecha sea fijada conforme el contexto lo permita;

Así, si bien a través de la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE se estableció como plazo máximo para la presentación de la información financiera el 16 de octubre de 2020, cuando ya había entrado en vigencia la Ley N° 31046, que modifica el Título VI “Del Financiamiento de los Partidos Políticos” de la LOP. Se debe considerar que dicho plazo fue ampliado debido a la emergencia sanitaria nacional ocasionada por el brote del COVID-19, sin que ello implique un cambio en la aplicación de la normativa correspondiente;

Sobre el particular, se debe tomar en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico, los principios son normas que ordenan “*que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes*”<sup>2</sup>. Así, las normas-principio, tales como la seguridad jurídica y la irretroactividad de las normas no son derrotables entre

<sup>2</sup> ALEXY, R. (2002). Teoría de los derechos fundamentales. Pág. 86.



sí; sino que, en caso de un conflicto entre ellas, se debe actuar de forma que todas las normas-principio involucradas se vean garantizadas, debiendo optimizar la aplicación de las mismas en el caso en particular, de forma proporcional;

En consecuencia, la aplicación literal de la teoría de los hechos cumplidos resultaría perjudicial al principio de seguridad jurídica, dado que el único hecho que justifica la aplicación de la Ley N° 31046 en el presente PAS, es la ampliación del plazo en la entrega de la información financiera. Sin embargo, los hechos que condujeron al nacimiento de la citada obligación sucedieron en el marco de la vigencia de la LOP. Es más, la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE en su artículo segundo establece la entrega única de la información financiera, en concordancia con lo establecido en la LOP antes de las modificatorias introducidas por la Ley N° 31046;

Asimismo, aun cuando el artículo 103 de la CPP consagra el principio de irretroactividad, conforme a lo señalado *supra*, resulta aplicable la LOP antes de ser modificada, en aras de proteger el principio de seguridad jurídica y las expectativas razonables de los candidatos que presentaron la información financiera de su candidatura aplicando la LOP. Por otro lado, no resulta pertinente de aplicación al presente PAS el inciso 11 del artículo 139 de la CPP, en tanto se refiere a leyes penales;

Por consiguiente, al haberse justificado la aplicación de la LOP antes de ser modificada por la Ley N° 31046 y tomando en cuenta que las alegadas vulneraciones a los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y tipicidad se basan en dicha aplicación, resulta evidente que el presente PAS ha sido tramitado en garantía de los citados principios. En conclusión, los argumentos a), c) y d) quedan desvirtuados;

En relación con el argumento b), resulta pertinente considerar lo indicado por Morón Urbina cuando se refiere a la retroactividad benigna en un procedimiento administrativo sancionador: *“(...) Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva (...)”*<sup>3</sup>;

En concordancia con lo antes señalado, cabe precisar que *“debe tomarse en cuenta que el fundamento de la retroactividad favorable no es otro que la disminución del disvalor social de determinada conducta (...) Esta aclaración es importante, porque en ocasiones los cambios que se realicen en la legislación “material” son simplemente actualizaciones de un monto o valor, sin que esto implique que la valoración de la conducta haya cambiado en lo más mínimo”*<sup>4</sup>;

Siendo así, la modificación del numeral 5 del artículo 34 de la LOP mediante la Ley N° 31046, no afecta la valoración de la conducta infractora por cuya comisión se sancionó al administrado. En efecto, la conducta reprochable, esto es, la falta de presentación de la información financiera de campaña electoral en el plazo establecido, persiste en el tiempo; razón por la cual lo alegado por el administrado carece de fundamento al no tratarse de una estipulación que deroga la conducta sancionable o establece una sanción más favorable al mismo;

Respecto del argumento e), se precisa que para la aplicación de la condición eximente de responsabilidad administrativa *error inducido por la Administración* prevista en el

<sup>3</sup> MORON URBINA, Juan Carlos (2009). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 8va edición. Pág. 712.

<sup>4</sup> BACA ONETO, V. S. (2016). La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador. THEMIS Revista de Derecho, (69), p. 35.



numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, debe probarse la existencia de un acto concreto realizado por la Administración o la existencia de disposiciones confusas que puedan inducir a error al administrado respecto al tema en cuestión;

En el caso concreto, dicha causal eximente de responsabilidad administrativa **no** se ha configurado, en tanto la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE en su artículo segundo es clara y precisa al establecer el 16 de octubre 2020 como último día para la presentación de la información financiera de los candidatos a las ECE 2020. Es más, la citada resolución fue emitida con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 31046, a fin de evitar confusiones respecto al plazo para el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas de campaña por parte de los candidatos al referido proceso electoral;

Por otro lado, el administrado cita precedentes administrativos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). No obstante, en virtud del numeral 1 del artículo VI del TUO de la LPAG, dicho precedente no resulta aplicable al presente PAS al no haber sido emitido por esta entidad. Aunado a ello, es preciso aclarar que nos encontramos ante un procedimiento administrativo sancionador, mas no en un procedimiento administrativo disciplinario. En conclusión, este argumento queda desvirtuado;

Finalmente, en relación con el argumento f), se recalca lo señalado en la valoración de los argumentos los argumentos a), c) y d), en tanto ya se ha resuelto el cuestionamiento sobre la normativa pertinente de aplicación en el presente PAS, la cual es la LOP antes de las modificatorias introducidas por la Ley N° 31046;

Sin perjuicio de ello, aclaramos que aun en el supuesto negado en el que el artículo 40-A de la LOP no pudiese ser aplicable al presente caso, resultaría de aplicación el numeral 1 del artículo 252 del TUO de la LPAG, el cual establece un plazo de cuatro (4) años para iniciar el procedimiento correspondiente. En consecuencia, aun en dicho supuesto, el presente PAS no ha prescrito y ha sido tramitado en garantía de los principios consagrados en el artículo 248 del TUO de la LPAG;

Por lo expuesto, lo sostenido por el administrado en su recurso de reconsideración carece de fuerza argumentativa suficiente, así como de elementos de prueba, que permitan revertir la decisión contenida en la Resolución Jefatural N° 001178-2022-JN/ONPE. En consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso administrativo interpuesto;

### III. RECÁLCULO DE LA MULTA

El 30 de junio de 2022 se publicó en el diario oficial El Peruano 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. A través de esta, se modificó el artículo 36-B de la LOP, estableciendo, entre otros, que la sanción para los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios sobre los aportes e ingresos recibidos, y gastos efectuados, será de una multa no menor de una (1) ni mayor de cinco (5) UIT. También se establecieron criterios para la graduación de la sanción;

Dichos criterios para la graduación de la sanción fueron desarrollados en el 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–;



Al respecto, en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, se establece que “*Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción*”. Este, además, establece que, cuando la normativa posterior resulte más favorable, esta deberá aplicarse; lo que en buena cuenta implica el principio de retroactividad benigna;

Es así que, si bien las precitadas reformas son posteriores a la fecha 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*, estas normativas serían aplicables en el presente caso;

Aunado a ello, en atención a la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31504, resulta posible que, de oficio, la autoridad administrativa recalculé la multa impuesta en los casos que no se encuentren firmes –según el artículo 222 del TUO de la LPAG–. En consecuencia, corresponde que se realice el recálculo de la multa impuesta al administrado;

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 un cargo de postulación de carácter nacional (congresista de la República) 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 del candidato.** La cantidad de electores hábiles en la circunscripción de Amazonas es de 297,304 (doscientos noventa y siete mil trescientos cuatro)<sup>5</sup>, 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, el monto de lo recaudado en su campaña electoral es de S/ 10,000 (diez mil soles). De esta forma, corresponde añadir al conteo de la multa el monto equivalente a una (1) 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;
- e) **Cumplimiento tardío.** Si bien obran en autos los formatos presentados en su escrito el 6 de diciembre de 2021, con base en el principio de retroactividad benigna desarrollado *supra*, no corresponde aplicar este criterio. Por lo tanto, se procede a evaluar la aplicación del artículo 110 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE, al ser más favorable en cuanto a la reducción de la multa, siendo que en este se dispone:

#### **Artículo 110.- Reducción de sanciones**

<sup>5</sup> Fuente: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/Participacion/Detalle>



*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.*

De ello, conforme puede apreciarse del escrito del 6 de diciembre de 2021, el administrado 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 finales (9 de diciembre de 2021). Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra* y, entonces, la multa a imponer asciende a tres con trescientas setenta y cinco milésimas (3.375) UIT;

En consecuencia, la multa impuesta debe adecuarse a los criterios de graduación antes expuestos; por lo que, al recalcularse, asciende a tres con trescientas setenta y cinco milésimas (3.375) UIT;

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 el literal 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 la Secretaría General y de la Gerencia de Asesoría Jurídica;

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo Primero.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por el ciudadano LUTSWING HENLY BECERRA GUEVARA, contra la Resolución Jefatural N° 001178-2022-JN/ONPE.

**Artículo Segundo.-** **RECALCULAR** la multa impuesta por Resolución Jefatural N° 001178-2022-JN/ONPE, ascendiendo a tres con trescientas setenta y cinco milésimas (3.375) Unidades Impositivas Tributarias.

**Artículo Tercero.-** **NOTIFICAR** al ciudadano LUTSWING HENLY BECERRA GUEVARA el contenido de la presente resolución.

**Artículo Cuarto.-** **DISPONER** la publicación de la presente resolución en el portal institucional 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

