

"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° 003279-2022-JN/ONPE

Lima, 19 de Septiembre del 2022

VISTOS: El Informe N° 001226-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 00285-2021-PAS-EG2021-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra ELIZABETH NELLYANA OLIVA BACA, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Generales 2021; así como el Informe N° 006271-2022-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 ELIZABETH NELLYANA OLIVA BACA, 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;

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.



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 de la información financiera de su campaña electoral; y, hasta el 1 de septiembre de 2021 la segunda entrega. 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, dentro de 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° 000166-2022-GSFP/ONPE, del 12 de enero de 2022, 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 la Carta N° 000624-2022-GSFP/ONPE, notificada a través de la casilla electrónica el 13 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 26 de enero de 2022, la administrada formuló sus descargos;

Por medio del Informe N° 001226-2022-GSFP/ONPE, del 09 de marzo de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 00285-2021-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;



El 14 de marzo de 2022, a través de la Carta N° 001755-2022-JN/ONPE, se notificó a la administrada, vía casilla electrónica, el citado informe final y sus anexos, a fin de que esta formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles. Sin embargo, la administrada no formuló sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Cuestiones procedimentales previas

De la revisión del expediente, se advierte que la administrada solo presentó descargos iniciales. Por este motivo, resulta necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación del informe final de instrucción, a fin de descartar que no se haya vulnerado el derecho de defensa de la administrada;

Al respecto, el informe final de instrucción fue notificado a través de la Carta N° 001755-2022-JN/ONPE. El documento en mención fue remitido a la casilla electrónica asignada a la administrada². Esta información consta en el Sistema de Notificaciones Electrónicas – SISEN de la ONPE;

Dada la situación descrita, se ha cumplido con el régimen de notificación electrónica establecido en el numeral 20.1.2 del inciso 20.1 del artículo 20 del TUO de la LPAG. Por tanto, corresponde tener por bien notificada a la administrada respecto al informe final de instrucción, descartándose la vulneración de su derecho de defensa;

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;

Al respecto, la candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00025-2021-JEE-LIC2/JNE, del 3 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;

² Asignación realizada en virtud de la solicitud que presentó la administrada ante esta entidad con fecha 20 de julio de 2021, la misma a través de la cual acepta cumplir con los lineamientos contenidos en el Reglamento del Sistema de Notificaciones Electrónicas de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – SISEN – ONPE, aprobado por Resolución Jefatural N° 000073-2021-JN/ONPE.



Análisis de descargos

Se observa que la administrada no formuló descargos frente al informe final de instrucción. Sin perjuicio de ello, en aplicación del principio de verdad material, la autoridad administrativa se encuentra facultada a evaluar el contenido de los descargos iniciales, a fin de verificar plenamente los hechos que justificarán la decisión a realizar; salvaguardando de esa manera el derecho de defensa de la administrada;

Por otro lado, se advierte que los descargos iniciales fueron presentados fuera del plazo concedido. No obstante, esta circunstancia no impide a esta entidad emitir pronunciamiento al respecto; y es que de acuerdo al numeral 172.1 del artículo 172 del TUO de la LPAG, los administrados pueden, en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver;

Dicho esto, frente al inicio del presente PAS, la administrada hace referencia a escritos presentados el 20 de julio y 16 de noviembre de 2021, y sostiene centralmente lo siguiente:

- a) Que, al no haber tenido ingresos o gastos de campaña, no se encontraba obligada a presentar su información financiera de campaña, por lo que su omisión no se subsume en la conducta típica prevista en el artículo 36-B de la LOP;
- b) Que cumple con presentar su información financiera de campaña a través de los formatos respectivos;

En primer lugar, respecto al punto a), al momento de establecerse la obligación de presentar la información financiera de campaña, la LOP no contempló ninguna distinción de los candidatos en relación a la falta de ingresos, gastos o aportes de campaña. De esta manera, el legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar la ausencia de movimientos económico-financieros, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto;

Por tanto, la administrada, al haberse constituido en candidata, tenía la obligación de presentar la información financiera de campaña en la forma y dentro de los plazos legalmente establecidos, independientemente de su contenido, ya que la ley no hace distinciones en dicho aspecto;

En segundo lugar, en relación al punto b), previamente conviene precisar que, de la búsqueda efectuada en el Sistema de Trámite Documentario, no se observa que la administrada haya presentado su información financiera de campaña antes del inicio del presente PAS; con lo cual, se descarta la aplicación del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG³;

Dicho esto, corresponde evaluar la información financiera de campaña que presenta la administrada a través de sus descargos iniciales del 26 de enero de 2022, a fin de verificar –en el apartado correspondiente– si resulta aplicable el atenuante por

³ **Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.



cumplimiento posterior al inicio del PAS, previsto en el artículo 133 del RFSFP, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE;

Al respecto, se observa que la información financiera de campaña fue presentada por medio de los Formatos N° 7 y N° 8. Sin embargo, el Formato N° 7 no se encuentra debidamente suscrito por el responsable de campaña; en tal sentido, al haberse omitido completar un campo mínimo requerido en dicho formato, debe tenerse por no presentado;

Sin perjuicio de lo anterior, el Formato N° 8 será valorado en el apartado respectivo, a fin aplicar el atenuante por cumplimiento parcial, contemplado en el artículo 133 del RFSFP, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE⁴.

En consecuencia, habiéndose desvirtuado los argumentos de la administrada; al estar acreditado que 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

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, 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 Lima, era de siete millones quinientos cincuenta y ocho mil quinientos ochenta y uno (7,558,581)⁵, por lo que debe adicionarse al conteo de la multa el monto equivalente a una (01) UIT;
- c) **Monto recaudado.** En el PAS, al no tenerse por presentado el formato requerido para la presentación de la información financiera correspondiente a aportaciones o ingresos, 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

⁴ Norma aplicable, en virtud del principio de retroactividad benigna, al resultar más favorable a la administrada en el caso concreto.

⁵ Fuente: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/Participacion>



financiera de la campaña electoral. Por tal motivo, no corresponde añadir monto alguno al cálculo de la multa;

- e) **Cumplimiento parcial o tardío.** En el presente caso, solo se tiene por presentado el Formato N° 8, al no haberse incluido la firma respectiva en el Formato N° 7. En tal sentido, la presentación de los formatos fue de manera parcial, por lo que corresponde evaluar la posible aplicación del artículo 133 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE, al ser más favorable en cuanto a la reducción de la multa, siendo que en este se dispone:

“Artículo 133.- Atenuación de la multa por cumplimiento posterior y/o parcial al inicio del procedimiento administrativo sancionador

Si el/la infractor/a cesa en su incumplimiento con posterioridad a la imputación de cargos sobre la infracción cometida 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 20% en el cálculo de la multa.

En caso la presentación de la información financiera se efectúe de manera parcial, es decir presentar sólo uno de los formatos, se aplicará el factor atenuante de 10%, como cumplimiento parcial de la obligación.

Habiendo transcurrido el periodo señalado, si el/la infractor/a 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 15% en el cálculo de la multa. En caso la presentación de la información financiera se efectúe de manera parcial, es decir presentar solo uno de los formatos, se aplicará el factor atenuante de 7.5%, como cumplimiento parcial de la obligación”.

De ello, conforme puede apreciarse del escrito de fecha 26 de enero de 2022, la administrada presentó, de manera parcial, la información financiera de su campaña electoral. Es decir, subsanó su incumplimiento antes del vencimiento del plazo para la presentación de descargos frente al informe final de instrucción (21 de marzo de 2022). Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos el siete con cinco décimas por ciento (-7.5%) sobre la base de la multa determinada *supra*, esto es, sobre la base de tres con cinco décimas (3.5) 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 dos mil trescientas setenta y cinco milésimas (3.2375) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa puede reducirse 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 artículo 135 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-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 ELIZABETH NELLYANA OLIVA BACA, excandidata al Congreso de la República, con una multa de tres con dos mil trescientas setenta y cinco diezmilésimas (3.2375) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36-B de la LOP y su modificatoria, y el artículo 133 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-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 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 artículo 135 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE.

Artículo Tercero.- NOTIFICAR a la ciudadana ELIZABETH NELLYANA OLIVA BACA 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/rcr

