

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la universalización de la salud"

Lima, 10 de Marzo del 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° 000109-2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000125-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 545-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador contra Abelardo Abrill Encinas Silva; el Informe N° 000035-2020-SG/ONPE de la Secretaría General, así como el Informe N° 000138-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000036-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE de 1 de abril de 2019, la Jefatura del Área de Verificación Control comunicó a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que entre los ex candidatos que no han cumplido con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018) según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), figura Abelardo Abrill Encinas Silva, ex candidato a vicegobernador regional del Callao (administrado);

A través del Informe N° 261-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE de 24 de mayo de 2019, la Jefatura del Área Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias determinó la concurrencia de circunstancias que justifican el inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra el administrado, por lo que recomendó a la GSFP emitir la Resolución Gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000117-2019-GSFP/ONPE de 19 de junio de 2019, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 000229-2019-GSFP/ONPE, notificada el 1 de julio de 2019, la GSFP comunicó el inicio del PAS -conjuntamente con los informes y anexos-, otorgándole un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito;

A través del escrito, ingresado el 8 de julio de 2019, el administrado presentó sus descargos ante el inicio del PAS, alegando que su candidatura fue en calidad de invitado, la responsabilidad de presentar la información recae en los responsables de campaña, no obstante no se ha previsto infracción ni sanción para los responsables y es la propia organización política la encargada de rendir cuentas de la campaña electoral 2018, vulnerando con el inicio del PAS los principios de legalidad, razonabilidad y debido proceso;

Mediante Informe N° 00125-2020-GSFP/ONPE de 3 de febrero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 545-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción contra el administrado por no presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña



electoral de las Elecciones Regionales 2018 en el plazo establecido por ley, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 123 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

A través de la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE de 31 de enero de 2020, la Jefatura Nacional de la ONPE determinó ampliar, excepcionalmente, por tres (03) meses, el plazo para resolver el PAS instaurado contra el administrado;

De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 00243-2020-SG/ONPE, notificada el 5 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó el citado Informe Final de Instrucción y sus anexos, a fin que el administrado en el plazo de cinco (5) días hábiles formule sus descargos;

Mediante documento ingresado el 12 de febrero de 2020, el administrado presentó sus descargos dentro del plazo legal otorgado. Posteriormente, a través del Informe N° 000035-2020-SG/ONPE de fecha 12 de febrero de 2020, la Secretaría General elevó a la Jefatura Nacional el expediente para el trámite correspondiente;

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El artículo 30-A de la LOP, establece que los ingresos y gastos efectuados por el candidato en su campaña electoral, deben ser informados a la GSFP de la ONPE a través de los medios que esta disponga y en los plazos establecidos, con copia a la organización política; en concordancia con lo señalado, el numeral 34.2 del artículo 34 de la citada ley, asimismo otorga a la ONPE la facultad de realizar la verificación y el control de la actividad económico-financiera a través de la GSFP;

De acuerdo con el numeral 34.5 de la LOP del artículo 34 de la LOP, para las elecciones regionales y municipales, los candidatos a gobernadores y vicegobernadores regionales, a alcaldes provinciales y distritales, deben acreditar ante la ONPE a un responsable de campaña, que puede ser el mismo candidato, quien tiene la obligación de entregar la información de aportes, ingresos y gastos de su campaña electoral a la ONPE, proporcionando una copia a su organización política;

Asimismo, el numeral 34.6 del artículo precitado dispone lo siguiente:

“Artículo 34.- Verificación y control

34.6. Las organizaciones políticas y *los responsables de campaña*, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, *en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles* contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la *conclusión del proceso electoral* que corresponda” (Cursivas agregadas).

Por su parte, el artículo 36-B de la LOP establece que:

“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” (Cursivas agregadas).

De los dispositivos legales citados, se tiene que los candidatos, de forma directa o a través de sus responsables de campaña, están obligados a presentar un informe de los aportes e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral dentro del plazo de quince días hábiles posteriores a la conclusión del proceso electoral. Al respecto, el artículo 97 del RFSFP, precisa el contenido de la información financiera de campaña a entregar, e indica que el candidato asume la responsabilidad por las acciones que realice su responsable de campaña;

La finalidad de la rendición de los aportes e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan en la campaña electoral es transparentar los fondos o recursos que son obtenidos por los candidatos y el uso que se ha dado a los mismos, para el conocimiento de sus electores y de la ciudadanía en general, así como posibilitar la prevención de la infiltración de aportes de fuentes prohibidas y el adecuado uso de su financiamiento;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previo al análisis del caso concreto, cabe precisar que por Resolución N° 3594-2018-JNE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de diciembre de 2018, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declaró concluida las elecciones Regionales 2018;

A razón de ello, mediante Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 03 de enero de 2019, la Jefatura Nacional de la ONPE, **fijó el 21 de enero de 2019, como último día para que las organizaciones políticas, candidatos y/o responsables de campaña presenten la información financiera de campaña electoral de las ERM 2018**, que incluye la Segunda Elección Regional;

En virtud del incumplimiento advertido, la GSFP, dispuso iniciar el PAS y notificar al administrado, quien dentro del plazo otorgado formuló sus descargos, manifestando que su candidatura fue en calidad de invitado, la responsabilidad de presentar la información recae en los responsables de campaña, no obstante no se ha previsto infracción ni sanción para los responsables y es la propia organización política la encargada de rendir cuentas de las campaña electoral 2018, vulnerando con el inicio del PAS los principios de legalidad, razonabilidad y debido proceso;

Evaluado los descargos, la GSFP, en su Informe Final de Instrucción, concluyó que el administrado habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

Notificado el Informe Final de Instrucción de la GSFP, el administrado efectuó sus descargos oportunamente, precisando lo siguiente:

- a) Deduce nulidad de los actos administrativos contra la Carta N° 129-2020-SG/ONPE, Carta 243-2020-SG/ONPE, Informe N° 57-2020-GAJ/ONPE y la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE;
- b) En aplicación del artículo 118 del RFSFP la autoridad que conduce la fase instructora debería haber emitido el informe final en un plazo de cuatro meses, contados desde la notificación al administrado de la resolución de inicio del PAS, plazo que venció el 1 de noviembre de 2019 (plazo de caducidad);
- c) Cuestiona los fundamentos de la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE, que amplía excepcionalmente por tres meses el plazo para resolver los PAS, señalando que la GSFP no ha tenido intervención alguna en el proceso electoral y no ha sido esta gerencia la encargada de conducir la fase instructora;



- d) El plazo de caducidad del PAS ya había operado de manera automática y de pleno derecho, antes de las ampliación de plazo;
- e) En el informe N° 000125-2020-GSFP/ONPE y 000105-2020-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de manera tendenciosa consignaron candidato a gobernador, siendo el cargo de vicegobernador;

Establecido lo anterior, en el presente caso, se procederá a evaluar el incumplimiento de no presentar la información de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral en el plazo señalado en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, por parte del administrado y, si ello, implica la imposición de una sanción de multa, tal como lo especifica el artículo 36-B del mencionado cuerpo normativo;

Ahora bien, respecto a lo alegado por el administrado sobre los plazos en la fase instructora y sancionadora, resulta importante traer a colación el plazo inicial, *dies a quo*, que da inicio al procedimiento administrativo sancionador y el plazo final, *dies ad quem*, con la notificación del acto administrativo que pone fin al procedimiento sancionador;

En ese sentido, conforme lo establece el artículo 118 del RFSFP, el inicio del PAS se da con la notificación al administrado de la resolución de imputación de cargos y culmina con lo resuelto por la Jefatura Nacional de la ONPE, en un plazo total de ocho (8) meses, contados desde la notificación efectuada por la GSFP, hasta la emisión del acto resolutorio que pone fin al referido procedimiento;

Establecido el plazo inicial y final para resolver los PAS, se advierte que la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE de 31 de enero de 2020, que amplía, excepcionalmente, por tres (03) meses, el plazo para resolver el PAS instaurado contra ex candidatos, ha sido emitida previo al vencimiento del plazo final, cumpliendo con ello con el presupuesto establecido en el artículo 259 de la LPAG;

Además, la LPAG en el numeral 151.3 del artículo 151 ha señalado los efectos del vencimiento de los plazos, precisando que: *“El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo”*, por tanto lo alegado por el administrado no tiene asidero legal;

Desvirtuado lo anterior, se precisa que respecto a lo argumentado por el administrado sobre la autoridad que conduce la fase instructora del PAS, se tiene que es la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, la que actúa con autonomía técnica para emitir los informes finales de instrucción y dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, gerencia que para el mejor desempeño de sus funciones encarga esta función al Área Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias, para luego hacer suyo el contenido de lo suscrito en sus informes;

Finalmente, se advierte que los informes N° 000125-2020-GSFP/ONPE y 000105-2020-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, consignaron de manera errónea el cargo de candidato como gobernador, siendo lo correcto vicegobernador, situación que no altera lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión;

Por tanto, se colige que, las actuaciones realizadas por la ONPE están dentro del marco normativo, respetando las garantías del debido proceso, con decisiones debidamente motivadas y fundadas en derecho;

No se advierte elementos que configuren vicios del acto administrativo, que causen nulidad, motivo por el cual se deberá declarar la improcedencia, en el extremo de la solicitud de nulidad deducida por el administrado;



Ahora bien, respecto al incumplimiento por parte del administrado, a la fecha de presentación de sus descargos, este no ha desplegado acciones conducentes a querer cumplir con la presentación de la información financiera de sus ingresos y gastos efectuados durante la campaña de las ERM-2018 y considerando que el plazo de presentación venció el 21 de enero de 2019, y no habiendo el administrado cumplido con su obligación, este se ubica dentro de los alcances del artículo 36-B de la LOP que establece que los candidatos que no informen a la GSFP de la ONPE serán sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

Toda vez, que el incumplimiento señalado da paso a que la ONPE ejerza su potestad sancionadora, esta debe tener en consideración los criterios de graduación de la sanción establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), en lo que resulta aplicable, de conformidad con el artículo 113 del RFSFP;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Determinada la infracción por parte del administrado, y siendo la Jefatura Nacional de la ONPE, la competente para establecer la sanción que corresponde dentro del mínimo y máximo permitido por ley; es oportuno fijar un criterio general para iniciar con el análisis de la gradualidad de la sanción, la cual deberá estar debidamente motivada y deberá existir una congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción. Al respecto, es razonable que se inicie considerando como potencial sanción el mínimo establecido en el artículo 36 B de la LOP, es decir, 10 UIT e ir evaluando si existe alguna circunstancia que justifique el incremento de la misma no pudiendo establecer una sanción mayor al previsto en la ley;

Considerando, que la finalidad de la sanción es disuadir y castigar una conducta ilícita, mediante la sanción, el numeral 3 del Artículo 248 del TUO de la LPAG, ha establecido los principios de la potestad sancionadora administrativa, entre las cuales esta, el principio de proporcionalidad, precisando que: las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción observando los criterios que desarrollamos a continuación:

- a) **El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.** No es posible determinar a priori el beneficio resultante por la comisión de la infracción. Dado que a la fecha no se tiene información sobre las finanzas en que incurrió el administrado;
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La GSFP pudo detectar sin dificultad el no cumplimiento por parte del administrado de la información financiera sobre aportes, ingresos y gastos de la campaña electoral de las ERM 2018;
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** El requerir la información financiera tiene como objetivo transparentar el origen de los recursos que financian las campañas electorales y el uso que se dio a los mismos, evitando así, la infiltración en la política de dinero proveniente de actividades ilícitas o de las consideradas fuentes de financiamiento prohibidas. En este caso el bien jurídico protegido inmediato es el correcto funcionamiento de las organizaciones políticas, es decir, que su quehacer se desarrolle dentro de los cánones democráticos establecidos en la Constitución Política; y el mediato, el correcto funcionamiento del sistema político en su conjunto, atendiendo a que los candidatos de las diversas



organizaciones políticas se encuentran en competencia por acceder al ejercicio del poder dentro de algún estamento del Estado;

Así, es innegable el interés público que se ve afectado por el incumplimiento de los candidatos de entregar la información financiera de su campaña electoral, más aún en un contexto —de público conocimiento— en el que se realiza investigaciones a diversos ex candidatos sobre irregularidades en el financiamiento de sus campañas electorales, con reconocimiento expreso de las faltas administrativas cometidas, por lo que la no presentación de esa obligación incide en el incremento del desprestigio de la política;

Sin embargo, al tratarse la primera experiencia en relación a la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral, se estima que esta circunstancia permite mantener la sanción en el mínimo establecido.

- d) **El perjuicio económico causado.** No resulta posible aplicar este criterio de graduación dado que no hay perjuicio económico identificable;
- e) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.** Dado que las ERM 2018 constituyen la primera experiencia en relación a la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral no es posible que se constituya la figura de la reincidencia;
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** Al respecto, atendiendo a que las ERM 2018 constituye la primera experiencia en relación a sanciones a candidatos por no presentar la información financiera de su campaña electoral no es posible contar con una data histórica que nos permita evaluar si medidas similares fueron disuasivas o no, a fin de determinar la posibilidad de una sanción mayor;
- g) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Ahora bien, al margen de la intencionalidad del administrado, tenemos que el hecho objetivo es el incumplimiento de una disposición legal, por lo que la legislación ha previsto que esta conducta sea pasible de una sanción;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y ponderado los mismos, se estima que corresponde sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley;

En consecuencia, toda vez que el administrado, no cumplió con presentar la información financiera de su campaña electoral durante las ERM 2018, dentro del plazo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, y realizado el análisis de los criterios de graduación de la sanción establecido en el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, corresponde sancionarlo, con una multa de diez (10) UIT, de conformidad con el artículo 36-B de la LOP;

Asimismo, es oportuno señalar que en el presente caso no se advierte alguna condición eximente o atenuante de la responsabilidad aplicable al administrado, previstos en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

De conformidad con lo dispuesto en el literal q) del artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; así como, en el literal l) del artículo 11 del Texto Integrado de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000246-2019-JN/ONPE;



Con el visado de la Secretaría General, de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de nulidad deducida por el administrado ABELARDO ABRILL ENCINAS SILVA, contra la Carta N° 000129-2020-SG/ONPE, Carta N° 000243-2020-SG/ONPE, Informe N° 000057-2020-GAJ/ONPE y la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE, conforme a las consideraciones expuestas en la presente Resolución.

Artículo Segundo.- SANCIONAR al administrado ABELARDO ABRILL ENCINAS SILVA, ex candidato a vicegobernador regional del Callao, con una multa de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ERM 2018, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP y de acuerdo a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Tercero.- COMUNICAR al administrado que la sanción se reducirá en veinticinco por ciento (25%), si se cancela el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que pone fin a la instancia y no se interpone recurso impugnativo alguno, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 110 del RFSFP.

Artículo Cuarto.- Notificar al administrado ABELARDO ABRILL ENCINAS SILVA el contenido de la presente Resolución.

Artículo Quinto.- Disponer la publicación de la presente Resolución en el portal institucional www.onpe.gob.pe, en el Portal de Transparencia de la Entidad, dentro de los tres (3) días de su emisión; así como en el Diario Oficial *El Peruano*; asimismo la publicación de su síntesis en el diario oficial "El Peruano", de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Jefatural N.° 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ELAR JUAN BOLAÑOS LLANOS
Jefe (e)
Oficina Nacional de Procesos Electorales

EBLL/ght/gec/cvr

