

Lima, 14 de Abril de 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000111-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 500-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Julia Guadalupe Aguero de Achin, excandidata a vicegobernadora regional de Madre de Dios; el Informe N° 000094-2020-SG/ONPE, de la Secretaria General; así como, el Informe N° 000167-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000036-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE del 1 de abril de 2019, la Jefatura del Área de Verificación y Control comunicó a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que entre los candidatos a gobernadores regionales 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 Julia Guadalupe Aguero de Achin, excandidata a vicegobernadora regional de Madre de Dios (administrada);

A través del Informe N° 224-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del 14 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 la administrada, por lo que recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000079-2019-GSFP/ONPE del 11 de junio de 2019, la GSFP dispuso el inicio del PAS contra la administrada, 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° 000189-2019-GSFP/ONPE, notificada el 25 de junio de 2019, la GSFP comunicó a la administrada el inicio del PAS —conjuntamente con los informes y anexos—, otorgándole un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, más dos (2) días calendario por el término de la distancia, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Siendo que dicho plazo vencía el 4 de julio de 2019;

Por medio de Carta S/N—Expediente N° 0019380—, recibida el 2 de julio de 2019, la administrada presentó dentro del plazo otorgado sus descargos,



conjuntamente con la información financiera de su campaña electoral frente al inicio del PAS.

Mediante Informe N° 000111-2020-GSFP/ONPE¹ del 30 de enero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 500-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, el correspondiente informe final de instrucción contra la administrada, 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);

De otro lado, es oportuno señalar que mediante la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE, del 31 de enero de 2020, la Jefatura Nacional de la ONPE determinó ampliar, excepcionalmente, por tres (3) meses, el plazo para resolver el PAS instaurado contra la mencionada ciudadana;

De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 000203-2020-SG/ONPE se notificó el informe final de instrucción y sus anexos el 17 de febrero de 2020, a fin de que la administrada en el plazo de cinco (5) días hábiles más dos (2) días calendario por el término de la distancia, formule sus descargos;

A través del Informe N° 000094-2020-SG/ONPE, de fecha 27 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional que la administrada presentó sus descargos el 24 de febrero de 2020; es decir, dentro del plazo legal otorgado;

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, 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 del artículo 34 de la LOP, para las elecciones regionales y elecciones municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde acreditan a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE, proporcionando una copia a la organización política;

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

¹ Este informe anexa el Informe N° 000091-2020-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias que, a su vez, anexa el Informe N° 500-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE.



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 (15) 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 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;

Mediante Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 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 el presente caso tenemos que la ciudadana Julia Guadalupe Agüero de Achin, candidata a vicegobernadora regional de Madre de Dios en las ERM 2018, no habría cumplido con presentar la información financiera de su campaña



electoral en el plazo señalado en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP y en la resolución precedente;

En virtud del presunto incumplimiento, la GSFP inició el PAS y notificó a la administrada, quien dentro del plazo otorgado formuló sus descargos, entregando la información financiera de su campaña electoral, indicando que atraviesa por problemas de salud, siendo esta su prioridad y preocupación. Asimismo, señaló que su proyecto político se vio frustrado con la exclusión tanto del candidato a gobernador y de su persona como candidata a vicegobernadora; por lo que no tenía conocimiento que, a pesar de esto, tendría que seguir realizando una serie de trámites y presentar documentación como en este caso. También manifestó que el día 20 de diciembre la oficina de la ONPE en Madre de Dios no atendió por lo que no pudo presentar su rendición de cuentas;

Evaluada los descargos, la GSFP, en su informe final de instrucción, concluyó que la administrada habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

Ahora bien, notificado el informe final de instrucción de la GSFP, la administrada ha manifestado lo siguiente:

- Que los informes emitidos en el PAS no valoran su situación social, teniendo en cuenta que se trata de una docente jubilada con problemas de salud, así como la poca participación en el aspecto económico que refleja su condición.
- Que su proyecto político se vio frustrado con la exclusión tanto del candidato a gobernador y de su persona como candidata a vicegobernadora; por lo que no tenía conocimiento que a pesar de esto tendría que seguir realizando una serie de trámites y documentación como en este caso.
- Que el día 20 de diciembre la oficina de la ONPE en Madre de Dios no atendió por lo que no pudo presentar su rendición de cuentas;

En cuanto a que los informes emitidos en el PAS no valoran su situación social, debemos indicar que la obligación de presentar la información financiera por parte de los candidatos no es de difícil cumplimiento, pues se trata de informar sobre los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, además, para facilitarles tal declaración a los excandidatos la GSFP aprobó los formatos respectivos²; asimismo, si como señala la administrada, la campaña electoral no demandó muchos movimientos financieros, la tarea es aún más sencilla, por lo que aun en la situación que describe la ciudadana podía dar cumplimiento a lo establecido por la ley;

Respecto a que fue excluida del proceso electoral y que no tenía conocimiento que, pese a ello, debía efectuar la entrega de la información financiera de su campaña electoral, es oportuno indicar que al margen de que una candidatura sea declarada improcedente, sea excluida o finalmente el candidato optó por renunciar, estas no son circunstancias que eximan de la responsabilidad de entregar la información financiera de campaña electoral. Considerando que la condición de candidato se adquiere a través de procesos eleccionarios internos,

² Resolución Gerencial N° 000002-2018-GSFP/ONPE, mediante el cual se aprueba los formatos para la entrega de la información financiera de las organizaciones políticas y los candidatos a cargos de elección popular.



formalizándose dicha candidatura con su presentación ante la autoridad electoral en una lista de candidatos;

Por lo tanto, habiendo sido apartada la candidata del proceso electoral, el contenido de la información financiera a entregar sobre su campaña electoral debe corresponder al periodo desde la presentación de su candidatura ante la autoridad electoral hasta la fecha en que se produjo su exclusión;

La candidata manifiesta que el 20 de diciembre de 2018, quiso hacer entrega de la información financiera de su campaña electoral pero la oficina de la ONPE en Madre de Dios no atendía. Al respecto, la administrada no acompaña alguna evidencia de su afirmación, sin perjuicio de lo señalado, es oportuno mencionar que, de conformidad al marco normativo mencionado en los fundamentos jurídicos, los excandidatos tenían la obligación de entregar la información financiera de sus campañas electorales desde la conclusión de las ERM 2018 (28DIC2018) hasta quince (15) días después de la misma (21ENE2019);

De otro lado, no es posible dejar de mencionar la contradicción de la administrada, en el sentido que, por un lado, señala que desconocía que la obligación de presentar su información financiera de campaña electoral persistía aun cuando hubiese sido excluida del proceso electoral; y por el otro, menciona que intentó presentar su información financiera a la oficina de la ONPE en Madre de Dios, conforme a lo señalado en el párrafo anterior;

Es oportuno señalar que la administrada pudo cumplir con su obligación, inclusive, hasta antes de la notificación del inicio del PAS (25JUN2019), lo que hubiese significado que no sea pasible de sanción, atendiendo a las circunstancias que constituyen eximentes de responsabilidad por infracciones;

No obstante, recién el 2 de julio de 2019, es decir, más de cinco (5) meses después de la fecha límite para cumplir con su obligación (21ENE2019), la administrada presentó la información financiera de su campaña electoral, es decir, con posterioridad a la notificación del inicio del PAS y en sus descargos frente a este, por lo que, tal como se señala en el informe final de instrucción incurrió en infracción al no presentar la información exigida en el plazo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el plazo de presentación venció el 21 de enero de 2019, y dado que la administrada no cumplió con su obligación dentro de dicho plazo, 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 la información señalada en el párrafo anterior serán sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

Ahora, 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 resulte aplicable, de conformidad con el artículo 113 del RFSFP;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Habiéndose determinado una infracción por parte de la administrada, 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 necesario fijar un criterio general para iniciar el análisis de la gradualidad de la sanción. Al respecto, es razonable que se inicie teniendo como potencial sanción el mínimo establecido en el artículo 36 B de la LOP, es decir, diez (10) UIT e ir evaluando si existe alguna circunstancia que justifique el incremento de la misma no pudiendo establecerse una sanción mayor a la prevista en la ley;

El numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, sobre el principio de razonabilidad, indica 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. Así, 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 en este procedimiento no se ha evaluado el contenido de la información financiera brindada por la administrada; verificación que podría concluir en infracciones distintas a la que se trata en el presente caso.
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La GSFP pudo detectar sin dificultad el incumplimiento, por parte de la administrada, de la presentación de la información financiera sobre aportes, ingresos y gastos de 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 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.



Ahora bien, el hecho que la administrada, aunque en forma considerablemente extemporánea, haya presentado su información financiera de campaña nos permite señalar que existe un daño ligeramente menor al interés público y/o bien jurídico protegido, lo que podría constituirse en un atenuante a la sanción, como veremos más adelante.

- 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, la infracción se configuró concluidas las ERM 2018. Siendo que, con posterioridad al proceso electoral, existe la obligación legal para los candidatos de presentar la información financiera de su campaña electoral. Así, dicha información fue presentada con sus descargos dentro del plazo otorgado con la notificación del inicio del PAS.

No obstante, que la administrada incumplió con entregar oportunamente la información financiera de su campaña electoral, por lo que es pasible de la sanción determinada por ley, su presentación extemporánea es un aspecto a considerar para el cálculo de la sanción.

Asimismo, atendiendo a que las ERM 2018 constituyen la primera experiencia en relación a sanciones a candidatos por no presentar la información financiera de su campaña electoral dentro del plazo de ley, 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 al mínimo establecido.

- g) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Al margen de la intencionalidad de la administrada, tenemos que el hecho objetivo es el incumplimiento de una disposición legal, por lo que la legislación ha previsto que dicha conducta sea pasible de una sanción. En ese sentido, el artículo 109 de la Constitución Política señala que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte, por lo que no es válida la afirmación que alega el desconocimiento de la norma;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, correspondería sancionar a la administrada con la multa mínima establecida por ley. No obstante, habría que determinar si le corresponde el atenuante previsto en el artículo 110 del RFSFP, el cual señala lo siguiente:

Artículo 110.- Reducción de sanciones

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.



La sanción se reducirá en veinticinco por ciento (25%), cuando el infractor cancele el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interponga recurso impugnativo alguno contra dicha resolución.

Las mencionadas reducciones no aplican para los casos en los que la multa implica la devolución del aporte recibido indebidamente. (Subrayado nuestro).

Al respecto, tenemos que la administrada presentó la información financiera de su campaña electoral el 2 de julio de 2019, después de notificada la resolución de inicio del PAS y dentro del plazo para la presentación de sus descargos, lo que de conformidad al artículo 110 del RFSFP, constituye una circunstancia atenuante de sanción;

En consecuencia, toda vez que la administrada Julia Guadalupe Agüero de Achin, excandidata a vicegobernadora regional de Madre de Dios, 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 realizándose el análisis de los criterios de graduación de la sanción establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG con la atenuación establecida en el artículo 110 del RFSFP, corresponde sancionarla, con una multa de 7.5 UIT, según el artículo 36-B de la LOP;

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.- SANCIONAR a la ciudadana JULIA GUADALUPE AGÜERO DE ACHIN, excandidata a vicegobernadora regional de Madre de Dios, con una multa de siete punto cinco Unidades Impositivas Tributarias (7.5 UIT) de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, por incumplir con la presentación de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, en el plazo establecido en el numeral 34.6 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 segundo párrafo del artículo 110 del RFSFP.

Artículo Tercero.- Notificar a la ciudadana JULIA GUADALUPE AGÜERO DE ACHIN 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, 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.

MANUEL FRANCISCO COX GANOZA
Jefe (i)
Oficina Nacional de Procesos Electorales

MCG/ght/gec/rca

