

Lima, 14 de Abril de 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000171-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 546-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Sandra Patricia Santolalla Salgado, excandidata a vicegobernadora regional del Callao; el Informe N° 000053-2020-SG/ONPE, de la Secretaría General; así como, el Informe N° 000184-2020-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 de 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 vicegobernadores 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 Sandra Patricia Santolalla Salgado, excandidata a vicegobernadora regional del Callao (administrada);

A través del Informe N° 340-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del 28 de junio de 2019, la Jefatura de Área de 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° 000195-2019-GSFP/ONPE del 9 de julio de 2019, la GSFP de la ONPE inició el 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° 000333-2019-GSFP/ONPE, notificada el 23 de julio 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 un (1) día calendario, por el término de la distancia, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito;

Por medio del escrito S/N -Expediente N° 20792-, recibido el 25 de julio de 2019, la administrada formuló sus descargos frente al inicio del PAS alegando que la información fue presentada oportunamente por el excandidato a gobernador regional del Callao, señor Malcolm Isaías Durand Flores, donde



consta que su persona no realizó ningún tipo de aporte económico ni solventó ninguna actividad, y ello debido a encontrarse mal de salud. Finalmente, sostuvo que, al haber presentado el citado excandidato su información financiera de campaña, consideró innecesario realizar lo propio;

A través de 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 (03) meses, el plazo para resolver el PAS instaurado contra la administrada;

Mediante Informe N° 000171-2020-GSFP/ONPE¹ del 6 de febrero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 546-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra la administrada por no presentar la información financiera de aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Regionales 2018 en el plazo establecido por ley, en aplicación del artículo 123 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Acorde al artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 000302-2020-SG/ONPE, notificada el 13 de febrero de 2020, bajo puerta y en segunda visita, se comunicó a la administrada el informe final de instrucción y sus anexos, para que esta, en el plazo de cinco (5) días hábiles, más un (1) día calendario, por el término de la distancia, formule sus descargos;

Mediante escrito S/N -Expediente N° 0009434-, ingresado el 17 de febrero de 2020, la administrada remitió sus descargos junto con la información financiera de su campaña electoral. Posteriormente, a través del Informe N° 000053-2020-SG/ONPE, del 17 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional la presentación de los citados descargos dentro del plazo 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;

¹ Este informe anexa el Informe N° 000146-2020-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias que, a su vez, anexa el Informe N° 546-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE.



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

Así, advertido el incumplimiento la GSFP inició el PAS y notificó a la administrada, quien dentro del plazo otorgado formuló sus descargos detallados *supra*;

Tras evaluar tales 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. Al ser notificada con dicho informe, la excandidata a vicegobernadora del Callo presentó nuevos descargos, aduciendo lo siguiente:

- a) Nunca fue notificada respecto del “Taller de Capacitación”, toda vez que, según lo señalado en el Acta de Notificación la dirección no existía, no pudiendo remitirse el documento indicado.
- b) La organización política por la cual postulaba nunca le informó respecto de los oficios circulares remitidos sobre información de presentación de gastos de campaña de los candidatos.
- c) Nunca tomó conocimiento de las notas de prensa publicadas en la página web de ONPE.
- d) Se encontraba mal de salud, y tuvo una programación de cirugía en octubre del 2018, lo cual impidió tomar conocimiento de sus obligaciones como candidata.

Respecto al argumento de la administrada, en el extremo de la falta de notificación o comunicación de las acciones previas al inicio del PAS por parte de la ONPE (talleres de capacitación, notas informativas, oficios circulares a organizaciones políticas, etc.), debemos señalar que estas fueron de carácter informativo y de conocimiento público, con la finalidad de recordar a las organizaciones políticas sus deberes y obligaciones y, se adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a la normativa correspondiente;

Por ello la administrada, al contar con la condición de candidata, debió estar actualizada con la normativa relacionada a su postulación, pues es responsabilidad de la misma el cumplir con los requisitos para su participación en el proceso electoral, como por ejemplo la resolución que convoca a las ERM 2018, la que aprueba los formatos para la entrega de información financiera, la que precisa la fecha límite para la presentación de dicha información, entre otros. Dicho esto, argumentar desconocimiento de una obligación por falta de notificación no exime de responsabilidad a la administrada dado que una ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*, salvo disposición contraria que postergue su vigencia² y, conforme al principio de publicidad de las leyes, se presume que esta es conocida por toda la ciudadanía, sin que pueda aducirse como defensa, su desconocimiento;

De otro lado, el argumento de haberse encontrado mal de salud, teniendo una cirugía programada en el mes de octubre de 2018, supone un eventual caso de

² Artículo 109 de la Constitución Política del Perú.



fuerza mayor que le habría impedido cumplir con la citada obligación. Sin embargo, ello no resulta suficiente para acreditar una ruptura del nexo causal entre la conducta omisiva de la administrada y la configuración de la infracción imputada. En efecto, ello resulta insuficiente para demostrar la imposibilidad de cumplir con la obligación contenida en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, pues la fecha límite de entrega de información fue el 21 de enero de 2019, esto es 3 meses después de su intervención quirúrgica;

Sin perjuicio de ello, si la administrada continuaba mal de salud podría haber presentado su información financiera mediante un tercero, siempre que haya suscrito los formatos correspondientes (N° 7 y N° 8) y el escrito de descargos. Igualmente, no se explica el por qué, incluso de no haber podido dirigirse a la ONPE hasta el 21 de enero de 2019 para declarar la información financiera, no efectuó tal rendición entre la fecha de notificación de inicio del PAS (23JUL2019) y la del informe final de instrucción (13FEB2020), habiendo entre dichas fechas un intervalo de más de seis (6) meses;

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, esta se encuentra 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 los párrafos anteriores serán sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

Ahora bien, 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, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), en lo que resulte aplicable, de conformidad con el artículo 113 del RFSFP;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Determinada la 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, 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 eventualmente 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 su información financiera sobre aportes, ingresos y gastos de campaña electoral de las ERM 2018, dentro del plazo establecido.
- 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.

En el presente caso, el hecho que la administrada, aunque en forma considerablemente extemporánea a la fecha límite (21ENE2019), 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 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.

Si bien es cierto, dicha información fue presentada con los descargos, con fecha posterior a la notificación del informe final de instrucción, esta se encontraba fuera del plazo establecido inicialmente, por lo que la administrada es pasible de la sanción determinada por ley, sin perjuicio de que su presentación sea tomada en cuenta para el cálculo de la sanción correspondiente.



De otro lado, toda vez 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;

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, se deberá 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, dado que no se ha determinado con claridad en el citado artículo el plazo máximo para la presentación de la información financiera de campaña para acceder al beneficio de la reducción de la sanción, luego de detectada la infracción, en lo relativo a si es con los descargos ante el inicio del PAS o frente el informe final de instrucción, consideramos necesario precisar que dicha reducción de sanción será aplicable hasta el vencimiento del plazo para la presentación de descargos del informe final de instrucción;

Ello, a fin de permitir a la ONPE acceder válidamente al conocimiento de la información financiera de los excandidatos sobre su campaña electoral, y proceda a su verificación y control, atendiendo a que la norma sobre la materia, como hemos señalado, busca transparentar los recursos económicos utilizados durante la campaña electoral evitando la infiltración de dinero proveniente de actividades de grupos delictivos, obteniendo como ulterior objetivo la protección de las organizaciones políticas y del Estado frente a esta amenaza. Por lo que es importante, aunque extemporáneamente, se tenga presente dicha información, sin que ello signifique más que una atenuación a la sanción de la conducta infractora;

Así, la información presentada por la administrada deberá ser remitida a la GSFP con la finalidad de que realice las labores de control y verificación respectivas, acorde al artículo 92 del RFSFP;



En vista de lo expuesto, toda vez que la administrada 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 siete punto cinco (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 del 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 SANDRA PATRICIA SANTOLALLA SALGADO, excandidata a vicegobernadora regional del Callao, con una multa de siete punto cinco Unidades Impositivas Tributarias (7.5 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.

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 SANDRA PATRICIA SANTOLALLA SALGADO el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- Remitir los formatos N° 7 y N° 8 presentados por la administrada, a la GSFP a fin de efectuar la verificación correspondiente.

Artículo Quinto.- 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/mdv

