

Lima, 14 de Abril de 2020

## RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

**VISTOS:** El Informe N° 000116-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 000561-2020-PAS-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Cecilia Elena Cruces Palle, ex candidata a vicegobernadora regional de Arequipa; el Informe N° 000034-2020-SG/ONPE, de la Secretaria General; así como, el Informe N° 000177-2020-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 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 Cecilia Elena Cruces Palle, ex candidata a vicegobernadora regional de Arequipa (administrada);

A través del Informe N° 255-2019-PAS-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE, del 23 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° 000111-2019-GSFP/ONPE del 19 de junio de 2019, la GSFP de la ONPE 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° 000236-2019-GSFP/ONPE, notificada el 02 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. Siendo que dicho plazo vencía el 10 de julio de 2019;

Por medio de Carta S/N -Expediente N° 0019770-, recibida el 9 de julio de 2019, la administrada presentó dentro del plazo otorgado, sus descargos junto con la información financiera de su campaña electoral, frente al inicio del PAS,



alegando que por desconocimiento, por falta de comunicación con el responsable del movimiento regional en el cual fue inscrita como candidata y por motivos de viaje, no pudo cumplir con la obligación de presentar su información de gastos de campaña. Asimismo, indica que la ONPE comunicó solo a las organizaciones políticas mas no a los candidatos, respecto de la obligación de éstos de presentar su información de aportes, ingresos y gastos de sus campañas, cuestionando a esta institución, toda vez que a pesar que se contaba con los datos RENIEC de la candidata, no se le notificó sobre sus obligaciones pendientes;

Mediante Informe N° 000116-2020-GSFP/ONPE<sup>1</sup> del 30 de enero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 561-2020-PAS-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE, correspondiente al 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);

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;

De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 000237-2020-SG/ONPE, notificada el 06 de febrero de 2020, se comunicó a la administrada el Informe Final de Instrucción y sus anexos, a fin de que ésta, en el plazo de cinco (5) días hábiles, formule sus descargos;

Mediante escrito S/N -Expediente 08503-, ingresado el 11 de febrero de 2020 en la ORC de Arequipa, la administrada remitió sus descargos. Posteriormente, a través del Informe N° 000034-2020-SG/ONPE, de fecha 12 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional sobre la presentación de los citados descargos, los mismos que refiere se presentaron dentro del plazo otorgado;

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El artículo 30-A de la LOP establece que los ingresos y gastos efectuados por la candidata 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;

<sup>1</sup> Este informe anexa el Informe N° 000113-2020-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE de la Jefatura de Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias que, a su vez, anexa el Informe N° 561-2020-PAS-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE.



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 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 la candidata 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 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 concluidas las Elecciones Regionales 2018;



A razón de ello, 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;

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

En virtud del incumplimiento advertido, la GSFP inició el PAS y notificó a la administrada, quien dentro del plazo otorgado formuló sus descargos, los cuales se encuentran detallados en el quinto considerando de la presente Resolución;

Tras evaluar 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;

Dicho Informe Final de Instrucción fue notificado a la administrada, quien dentro del plazo otorgado presentó sus descargos manifestando lo siguiente:

- 1) Que mediante documento presentado el 9 de julio de 2019, la administrada presentó su Informe de aportes, ingresos y gastos de su campaña electoral, en respuesta a la Carta N° 000236-2019-GSFP/ONPE de inicio del PAS, indicando las razones por las cuales no entregó la información dentro del plazo establecido normativamente.
- 2) Que no existe omisión alguna, pues ésta si presentó su información de gastos de campaña, tal como obra en los archivos de esta institución. Asimismo, indica que su informe de gastos de campaña fue presentado en forma conjunta con las del candidato a gobernador regional.
- 3) Que su participación económica en la campaña electoral fue insignificante, tal como muestran los formatos 7 y 8 presentados.
- 4) Que la ONPE contaba con su dirección (base de datos de RENIEC) y nunca se le comunicó la obligación de presentación de dicha información.

Con referencia al numeral 1) y 2) de los descargos, debemos indicar que si bien es cierto ésta presentó su información de aportes, ingresos y gastos de campaña junto con sus descargos ante el inicio de PAS (9 de julio de 2019); no obstante, ya habían transcurrido más de cinco (5) meses de la fecha límite para cumplir con dicha obligación (21 de enero de 2019). En razón a ello, el Informe Final de Instrucción de la GSFP indica que la administrada incurrió en infracción al no presentar la información en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral, tal como lo establece el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;



Por otro lado, revisada la página web “CLARIDAD”<sup>2</sup>, sobre la presentación del informe de gastos de campaña del candidato a gobernador regional en la región Arequipa por el movimiento regional “Arequipa Transformación”, ciudadano Javier Enrique Ismodes Talavera, podemos apreciar que los formatos N° 7 y 8 adjuntos, solo corresponden a este último y no a la administrada, desvirtuando el argumento de la misma;

Respecto al numeral 3) de los alegatos, debemos señalar que tanto la LOP como el RFSFP, establecen en su normativa correspondiente, que la candidata o responsable de campaña tiene la obligación de presentar su informe de aportes, ingresos y gastos de su campaña electoral a la ONPE, teniendo en cuenta que los ingresos recibidos no siempre son aportes de personas naturales o jurídicas y que los gastos pueden ser de cualquier tipo que haya tenido ésta. Como se denota de la citada normativa, la obligación de presentar la rendición de cuentas de campaña no está sujeta a la realización efectiva de movimientos económicos-financieros, pues su objeto se circunscribe a permitir a la ONPE, verificar la información financiera, incluyendo la eventual falta de movimientos económicos-financieros. Siendo así, y a mayor abundamiento, en el caso de no haber realizado movimientos económico-financieros, la rendición de cuentas de la campaña electoral de la administrada hubiera sido una tarea más sencilla, máxime si los formatos N° 7 y 8 son de fácil acceso y desarrollo para los candidatos;

En lo relativo al numeral 4) de los descargos, referido a que no recibió ninguna comunicación o requerimiento de brindar la información financiera, a pesar que la ONPE contaba con sus datos personales de la base de datos del RENIEC, debemos indicar que las comunicaciones impartidas por la ONPE antes del inicio del PAS, fueron netamente informativas; entre ellas tuvimos las notas de prensa (del 4, 17 y 18 de enero de 2020), las invitaciones a Talleres de Capacitación, entre otros;

Por otro lado, al contar la administrada 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. Por ello, argumentar desconocimiento de una obligación por falta de notificación, no la exime de responsabilidad, dado que, por el principio de publicidad de las leyes, se tiene que una ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo disposición contraria que postergue su vigencia; presumiéndose además que ésta es conocida por toda la ciudadanía, sin que pueda aducirse como medio de defensa, su ignorancia;

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el plazo de presentación venció el 21 de enero de 2019, y no habiendo la administrada cumplido con su obligación dentro de dicho plazo, 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 la información señalada en el párrafo anterior serán sancionados con

<sup>2</sup> <https://www.web.onpe.gob.pe/claridadCiudadano2/privado>



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, 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 al previsto 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 eventualmente 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 no cumplimiento por parte de la administrada de la 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.

Ahora bien, atendiendo a que, en el presente caso, 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 sus descargos dentro del plazo otorgado en la notificación del inicio del PAS, ésta ya se encontraba fuera del plazo establecido inicialmente; por lo que es posible de la sanción determinada por Ley.

No obstante, la administrada cumplió con presentar la información financiera de su campaña electoral, aspecto que deberá ser contemplado a efectos de determinar el cálculo de la sanción.

Asimismo, 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 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.** Ahora bien, 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, 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).

En ese sentido, se tiene que la administrada, presentó el informe de aportes, ingresos y gastos conjuntamente con los descargos presentados contra la resolución que da inicio al PAS el día 9 de julio de 2019; por consiguiente, corresponde aplicar el factor atenuante de menos el veinticinco por ciento (-25%) en el cálculo de la multa de diez (10) UIT;; por no haber cumplido con presentar su información financiera de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral de las ERM 2018, dentro del plazo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

En consecuencia, toda vez que la administrada, Cecilia Elena Cruces Palle, ex candidata a vicegobernadora regional de Arequipa, 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 inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG y 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 mencionada ley;

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 CECILIA ELENA CRUCES PALLE, ex candidata a vicegobernadora regional de Arequipa, con una multa de 7.5 Unidades Impositivas Tributarias (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 CECILIA ELENA CRUCES PALLE el contenido de la presente resolución.

**Artículo Cuarto.-** Disponer la publicación de la presente Resolución en el portal institucional [www.onpe.gob.pe](http://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.º 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

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

MCG/ght/gec/mdv

