

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

RESOLUCION JEFATURAL N° 003606-2022-JN/ONPE

Lima, 06 de Octubre del 2022

VISTOS: El Informe N° 001767-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 00108-2022-PAS-EG2021-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra JOSE TRUJILLO ALPAZA, excandidato al Congreso de la República durante las Elecciones Generales 2021; así como el Informe N° 006083-2022-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De conformidad con el principio de irretroactividad, recogido en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019 (TUO de la LPAG), las disposiciones sancionadoras aplicables son las vigentes en el momento en que se configuró la presunta infracción que se pretende sancionar. Solo si la normativa posterior le es más favorable, se aplicará esta última; lo que en buena cuenta implica el principio de retroactividad benigna;

En el caso concreto, al ciudadano JOSE TRUJILLO ALPAZA, excandidato al Congreso de la República (en adelante, el administrado), se le imputa no cumplir con la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Generales (EG) 2021, en los plazos establecidos. La presunta infracción se habría configurado el 2 de septiembre de 2021;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas y sus modificatorias (LOP). Al respecto, resulta aplicable la modificación efectuada por la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020; así como la modificación efectuada por la Ley N° 31504, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para establecer criterios de proporcionalidad en la aplicación de sanciones a candidatos por no informar los gastos e ingresos efectuados durante campaña y conductas prohibidas en propaganda electoral, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de junio de 2022;

Sobre la última norma mencionada, a través de esta se modificó el artículo 36-B de la LOP, estableciendo, entre otros, una sanción menor a su antecesora; así como criterios que se tendrán en consideración para la aplicación de la multa. Este último aspecto se encuentra desarrollado en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP), aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE –esta última publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de julio de 2022–;



Así, si bien la reforma incorporada mediante la Ley N° 31504 es posterior a la fecha en que se habría configurado la infracción imputada, la misma introduce una norma más favorable en relación a la sanción imponible. Por tanto, conforme al principio de retroactividad benigna desarrollado *supra*, esta normativa posterior resulta aplicable en el presente caso;

Asimismo, resulta aplicable el RFSFP, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN/ONPE; y, el RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y su modificatoria, en lo que sea favorable, en consideración al principio de retroactividad benigna;

Ahora bien, sobre la tipificación de la infracción, se ha de tener en cuenta que por Resolución de Gerencia General N° 000001-2022-GG/ONPE, del 23 de febrero de 2022, se interpretó la configuración de la conducta infractora contenida en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, en concordancia con el artículo 36-B del mismo cuerpo normativo. Esta se determinaría como una infracción de naturaleza compleja o de pluralidad de actos, siendo aquella que se consuma hasta que se han realizado todas las acciones previstas en la norma;

En ese sentido, la infracción está conformada por dos actos, siendo estos: la omisión de la primera entrega de la información financiera, la cual comprende desde la convocatoria hasta treinta (30) días antes de la fecha prevista para la elección; y, la omisión de la segunda entrega de la información financiera, en un plazo no mayor de quince (15) días de concluido el proceso electoral con la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que así lo disponga;

Lo anterior en relación con lo establecido en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, que precisa:

Artículo 34.- Verificación y control

(...)

34.5. Las organizaciones políticas y los candidatos o sus responsables de campaña, según corresponda, presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) establece los plazos de presentación y publicación obligatoria, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral como control concurrente.

Es así que, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), por medio de la Resolución Gerencial N° 000500-2021-GSFP/ONPE, estableció como fecha límite de la primera entrega el 19 de marzo de 2021; y, a través de la Resolución Gerencial N° 002492-2021-GSFP/ONPE, fijó como fecha límite de la segunda entrega el 1 de septiembre de 2021;

Por otro lado, respecto al control concurrente, debe entenderse como *“una modalidad de control simultáneo que se realiza a modo de acompañamiento sistemático, multidisciplinario, y tiene por finalidad realizar la evaluación de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, con el propósito de verificar si estos se realizaron conforme a la normativa vigente”*¹;

¹ Shack, N., Portugal, L., & Quispe, R. (2021). El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. p.13.



Así, el candidato o su responsable de campaña, según corresponda, debe cumplir con la primera entrega de la información financiera de campaña electoral y, con base en ello, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) efectuará las labores de verificación respecto de la información presentada y según el desarrollo del planeamiento de supervisión. Así debe entenderse el control concurrente;

Por lo tanto, la obligación de los candidatos consistía en presentar hasta el 19 de marzo de 2021 la primera entrega de la información financiera de su campaña electoral; y, hasta el 1 de septiembre de 2021 la segunda entrega. El no cumplimiento de estas obligaciones configura la sanción establecida en el artículo 36-B de la LOP, que establece:

Artículo 36-B.- Sanciones a candidatos

Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.

Sin embargo, conforme se desarrolló *supra*, al ser más favorable, también resulta aplicable el artículo 36-B de la LOP, modificado por la Ley N° 31504, en el extremo en que se establece que los candidatos que no informen en el plazo establecido a la GSFP de la ONPE de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña serán sancionados con una multa no menor de una (1) ni mayor de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

En consecuencia, a fin de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador (PAS), resulta de trascendencia la evaluación de los siguientes aspectos: i) si el administrado tenía o no la obligación de presentar la primera y la segunda entrega de la información financiera de su campaña electoral; ii) si cumplió o no con la presentación de las precitadas entregas, dentro de los plazos legalmente establecidos; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que le exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras ocurrencias que se puedan alegar y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

Con Resolución Gerencial N° 000373-2022-GSFP/ONPE, del 22 de abril de 2022, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado, por no presentar la primera y segunda entrega de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las EG 2021, según lo previsto en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 003763-2022-GSFP/ONPE, notificada el 29 de abril de 2022, la GSFP comunicó al administrado el inicio del PAS –junto con los informes y anexos– y le otorgó un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para que formule sus descargos por escrito. El 9 de mayo de 2022, fuera del plazo concedido, el administrado presentó sus respectivos descargos iniciales;

Por medio del Informe N° 001767-2022-GSFP/ONPE, del 25 de mayo de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 00108-2022-PAS-EG2021-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra el administrado, por no presentar la



primera y segunda entrega de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las EG 2021;

A través de la Carta N° 003068-2022-JN/ONPE, el 2 de junio de 2022 se notificó al administrado el citado informe final y sus anexos, a fin de que formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles. El 6 de junio de 2022, dentro del plazo concedido, el administrado presentó sus respectivos descargos finales;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Verificación del presunto incumplimiento

En este punto, corresponde verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

En ese sentido, es preciso señalar que la obligación de presentar la primera y segunda entrega de la información financiera de campaña electoral corresponde a los candidatos; de ello, resulta importante indicar si el administrado tuvo tal condición en las EG 2021;

La candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00058-2021-JEE-LIC2/JNE, del 5 de enero de 2021, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidato en las EG 2021, para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. Si bien la candidatura del administrado fue excluida por Resolución N° 00645-2021-JEE-LIC2/JNE, del 13 de febrero de 2021, esto fue con posterioridad a su inscripción como candidato; por lo que, ya habría obtenido dicha condición. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Por otro lado, en el reporte del Sistema Claridad sobre la información financiera de campaña electoral de los candidatos a cargos de elección popular, consta la relación de excandidatas y excandidatos al Congreso de la República que no cumplieron con presentar la primera y segunda entrega de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las EG 2021 en el plazo legalmente previsto. En dicho listado, figura el no cumplimiento por del administrado, acreditándose así que no presentó la primera y la segunda entrega de su información financiera, hasta el 1 de septiembre de 2021;

Análisis de descargos

Mediante escrito del 6 de junio de 2022, el administrado presentó sus descargos finales dentro del plazo legal establecido, en el cual señaló lo siguiente:

- i) Que, sí participó en la lista de candidatos al Congreso de la República por el Partido Nacionalista Peruano, el cual tenía toda la responsabilidad del accionar con relación a la participación de los postulantes a las elecciones presidenciales, congresales y del parlamento andino. Al respecto, menciona que el Partido Nacionalista Peruano cuenta con equipos de jefes de campaña, personal legal y otros, que deberían asumir su responsabilidad, de ahí que todo debe canalizarse a través de la organización política ya que su inscripción se da a través de esta;
- ii) Que, no tiene ninguna responsabilidad ante la ONPE, ya que fue retirado como candidato al Congreso de la República, esto, por cuanto su hoja de vida fue observada. Al respecto, señala que al no haber participado, no ha realizado gastos de campaña.



- iii) Que, la ONPE nunca lo capacitó para el cumplimiento de sus responsabilidades ante la administración electoral. Asimismo, refiere que desconocía las exigencias legales a las que estaba obligado a cumplir.
- iv) Que, solicita que tomen en consideración el Estado de Emergencia que se estaba viviendo, además que es una persona adulta mayor, que ha sufrido una operación al corazón y que su esposa tiene cáncer terminal.

Respecto al punto i) y iii), se debe resaltar que no es posible responsabilizar a la organización política por el incumplimiento del administrado de su obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral. Y es que, en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP se establece que los candidatos o sus responsables de campaña –de ser el caso– entregan los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral, en las oportunidades establecidas por la ONPE². Siendo esta obligación de carácter personal, hecho que se desprende del artículo 36-B de la LOP, que establece como sujeto sancionable al candidato;

En adición a ello, de conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria que postergue su vigencia; asimismo, en virtud al principio de publicidad normativa, se presume que toda norma es conocida por la ciudadanía;

En esa medida, se presume, sin aceptar prueba en contrario, que el administrado tenía conocimiento de la obligación legal bajo análisis, según la cual debía presentar su información financiera de su campaña electoral durante las EG 2021, hasta el 1 de setiembre de 2021;

Asimismo, se debe tomar en consideración que la ONPE no se encuentra obligada a comunicar al administrado sobre sus obligaciones como candidato ni del plazo de presentación de la información financiera de su campaña electoral. Por lo tanto, lo señalado en este acápite queda desvirtuado;

En relación al argumento ii), tal como se señaló previamente, a través de la inscripción ante la autoridad electoral respectiva, el administrado adquirió la calidad de candidato para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral y, en consecuencia, se generó la obligación de presentar su información financiera de campaña electoral;

Cabe precisar que incluso en el supuesto de que la candidatura fuera excluida, persiste la obligación de presentar la información financiera respecto al periodo comprendido desde la inscripción de su candidatura ante la autoridad electoral hasta la fecha en que se produjo la exclusión. Dicha exigencia resulta razonable, considerando que el candidato se encontraba facultado a realizar campaña electoral durante aquel periodo, aunque fuese breve;

Dicho esto, en el presente caso, la exclusión de la candidatura del administrado, declarada por la justicia electoral mediante la Resolución N° 00645-2021-JEE-LIC2/JNE, no implica que hasta ese momento no hubiese adquirido la condición de candidato; supuesto de hecho que generó la obligación de rendir cuentas de campaña;

² Al respecto, en el artículo 30-A de la LOP se establece que *“El incumplimiento de la entrega de la información señalada en el párrafo anterior es de responsabilidad exclusiva del candidato y de su responsable de campaña”*.



Sobre los ingresos y gastos de campaña electoral, resulta importante señalar que independientemente de la cantidad de los recursos o la ausencia de los mismos, el administrado tiene la obligación de presentar su rendición de cuentas, en las formalidades previstas por ley. Es así que, en la LOP se exige a todos los candidatos, sin distinción a si realizaron movimientos económico-financieros efectivos, la presentación de su rendición de cuentas de campaña electoral; de esta manera, el legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar la ausencia de movimientos económicos-financieros, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto;

Finalmente, respecto al argumento iv), se debe recalcar que la ONPE habilitó medios electrónicos para el cumplimiento de la presentación de la información financiera, esto sin necesidad de acercarse a las oficinas de la entidad y exponerse al contagio del COVID-19. Al respecto, se habilitó la Mesa de Partes Virtual Externa³ a partir del 27 de agosto de 2020; a través de esta plataforma, el administrado pudo haber cumplido con su obligación;

Por lo tanto, si el administrado pretende alegar la pandemia como causa de su omisión, corresponde esté "*debidamente comprobada*" que esta causó el incumplimiento; pese a los ajustes razonables otorgados por la ONPE.

Asimismo, las condiciones médicas señaladas por el administrado no se configuran como una causal eximente de responsabilidad, al no estar contemplado ello en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

Por último, resulta importante mencionar que hasta la fecha el administrado no ha cumplido con presentar la información financiera de sus aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las EG 2021;

En consecuencia, habiéndose desvirtuado los argumentos del administrado y al estar acreditado que se constituyó en candidato; que, por ende, tenía la obligación de informar sobre los gastos e ingresos de su campaña electoral en las EG 2021 en las oportunidades previstas por ley; y que no cumplió con presentar entrega alguna al vencimiento del plazo legal; se concluye que ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

A mayor abundamiento, cabe destacar que no existen elementos probatorios que permitan discutir una eventual aplicación de las causales eximentes de responsabilidad previstas en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Tras acreditarse la conducta omisiva constitutiva de infracción, la ONPE debe ejercer su potestad sancionadora. Para ello, se debe tener en consideración los criterios de graduación de la sanción establecidos en el artículo 131 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a) **Naturaleza del cargo de postulación.** En el presente caso, al estar frente a una candidatura congresal, el cálculo de la multa debe iniciar con un monto equivalente a dos con cinco décimas (2.5) UIT;

³ <https://www.web.onpe.gob.pe/mpve/>



- b) **Número de votantes de la circunscripción electoral del candidato.** La cantidad de electores hábiles en la circunscripción de Lima es de siete millones quinientos cincuenta y ocho mil quinientos ochenta y uno (7 558 581)⁴, por lo que debe adicionarse al conteo de la multa el monto equivalente a una (1) UIT;
- c) **Monto recaudado.** En el PAS, al no contar con los formatos requeridos para la presentación de la información financiera, no es posible determinar el monto de lo recaudado. Por tal motivo, no corresponde añadir algún monto en este criterio;
- d) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del año siguiente al cual la resolución que impuso la sanción adquirió la calidad de cosa decidida.** De la revisión del expediente, no se advierte la existencia de antecedentes de la comisión de la infracción de no presentar la información financiera de la campaña electoral. Por tal motivo, no corresponde añadir monto alguno al cálculo de la multa;
- e) **Cumplimiento [parcial/tardío].** En este caso, no se advierte la presentación de los formatos relacionados con su información financiera, por lo que no corresponde aplicar este criterio;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción, corresponde imponer una multa equivalente a tres con cinco décimas (3.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si se cancela el monto antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interpone recurso impugnativo alguno contra dicha resolución, de acuerdo con lo previsto por el artículo 135 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE;

De conformidad con el literal q) del artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y de acuerdo con lo dispuesto en los literales j) e y) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 063-2014-J/ONPE, adecuado por Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE y sus modificatorias;

Con el visado de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR al ciudadano JOSE TRUJILLO ALPAZA, excandidato al Congreso de la República, con una multa de tres con cinco décimas (3.5) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36-B de la LOP y su modificatoria, por no cumplir con la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Generales 2021, según lo establecido en el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP.

Artículo Segundo.- COMUNICAR al referido ciudadano que la sanción se reducirá en veinticinco por ciento (25%) si se cancela el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que pone fin a la instancia y no se interpone recurso impugnativo alguno, conforme a lo dispuesto en el artículo 135 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE.

⁴ Fuente: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/Participacion>



Artículo Tercero.- NOTIFICAR al ciudadano JOSE TRUJILLO ALPAZA el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el portal institucional www.onpe.gob.pe y en el Portal de Transparencia de la Entidad, dentro de los tres (3) días de su emisión.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/jpu/ntm

