

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

RESOLUCION JEFATURAL N° 000205-2023-JN/ONPE

Lima, 22 de Marzo del 2023

VISTOS: El Informe N° 002177-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final de Instrucción N° 00001-2022-PAS-IFA2021-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la organización política ACCION POPULAR, por no presentar su Información Financiera Anual 2021 en el plazo legal establecido; así como el Informe N° 000425-2023-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Mediante Informe N° 001405-2022-SGVC-GSFP/ONPE, del 13 de julio de 2022, la Sub Gerencia de Verificación y Control (SGVC) remitió a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la información sobre el cumplimiento de la obligación legal de presentar la Información Financiera Anual (IFA) 2021, por parte de los partidos políticos. En ese documento, consta que la organización política ACCION POPULAR (en adelante, OP) no cumplió con subsanar las observaciones hechas a la presentación de su IFA 2021; por lo que se consideró como no presentada;

Con base en dicha información, la Sub Gerencia Técnica Normativa expidió el Informe sobre las Actuaciones Previas N° 00001-2022-PAS-IFA2021-SGTN-GSFP/ONPE, del 12 de agosto de 2022. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra la OP por no presentar la información señalada en el párrafo anterior y, por consiguiente, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Mediante Resolución Gerencial N° 000429-2022-GSFP/ONPE, del 17 de agosto de 2022, la GSFP dispuso el inicio del presente PAS contra la OP por no presentar su IFA 2021 en el plazo legal establecido;

Por Carta N° 006306-2022-GSFP/ONPE, notificada el 31 de agosto de 2022, la GSFP comunicó a la OP el inicio del PAS -junto con los informes y anexos-, otorgándole un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Sin embargo, la OP no presentó descargo alguno;

A través del Informe N° 002177-2022-GSFP/ONPE, del 4 de octubre de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final de Instrucción N° 00001-2022-PAS-IFA2021-SGTN-GSFP/ONPE: "Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador contra el partido político ACCION POPULAR, por no presentar la Información Financiera Anual 2021 en el plazo establecido por ley – IFA 2021";

A través del Oficio N° 001355-2022-JN/ONPE, el 12 de octubre de 2022 se notificó a la OP el citado informe final y sus anexos, a fin de que formule descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles. Sin embargo, vencido el plazo otorgado, la OP no presentó sus descargos;



II. ANÁLISIS DEL CASO

Delimitación de la instrucción

En su informe final de instrucción, la GSFP concluye determinando la existencia de responsabilidad de la OP. Ello debido a que considera probado que no presentó su IFA 2021 en el plazo previsto por ley; razón por la cual se configuró la conducta omisiva tipificada como infracción en el numeral 4 del literal c) del artículo 36 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas y sus modificatorias (LOP);

Consideraciones jurídicas

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 mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (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;

En el presente caso, la infracción imputada a la OP consiste en una infracción instantánea con efectos permanentes. Y es que la configuración de la conducta omisiva tipificada se produce en un momento determinado, pero sus efectos antijurídicos perduran en el tiempo. En consecuencia, la normativa aplicable será aquella vigente en la fecha en que se habría configurado la infracción;

Al respecto, de acuerdo con lo sostenido en el informe final de instrucción, la infracción imputada a la OP se habría configurado el 2 de julio de 2022. Por tanto, la normativa aplicable en el presente caso es aquella que se encontraba vigente en la fecha mencionada;

Siendo así, es aplicable al presente caso la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con las modificaciones efectuadas 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; así como 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;

Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE (RFSFP);

Esclarecido ello, el numeral 34.3 del artículo 34 de la LOP establece el plazo que tienen las organizaciones políticas para presentar ante la ONPE su IFA. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 34.- Verificación y control

(...)

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y el reglamento respectivo que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

De esta forma, mediante Resolución Jefatural N° 002093-2022-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de junio de 2022, la ONPE fijó el 1 de julio de 2022 como último día para que las organizaciones políticas efectúen la presentación de su IFA



2021. Justamente, el incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo con el numeral 4 del literal c) del artículo 36 de la LOP. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 36.- Infracciones

(...)

c) Constituyen infracciones muy graves:

4. Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.

Asimismo, la sanción correspondiente ante la comisión de la infracción muy grave de incumplir con presentar la IFA 2021 en el plazo legalmente establecido, se encuentra prevista en el literal c) del artículo 36-A de la LOP. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 36-A.- Sanciones

(...)

El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

c) Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de cien (100) unidades impositivas tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.

Ahora bien, de corresponder, deberá tenerse en cuenta lo regulado en el artículo 36-C de la LOP, debido a que guarda relación con la imposición de la sanción. Su texto literal es el siguiente:

Artículo 36-C.- Efecto de las sanciones

(...)

De verificarse la reincidencia en incumplimientos que constituyen infracciones muy graves, o la imposibilidad de cobrar las multas por insolvencia económica, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) notifica la pérdida del financiamiento público directo e indirecto correspondiente a las siguientes elecciones generales a la organización política y le otorga un plazo de doce (12) meses para subsanarlas.

Así, en el supuesto de que la OP haya reincidido en no cumplir la obligación previamente detallada, se le deberá notificar la pérdida del financiamiento público directo e indirecto que le sería otorgado todavía en las siguientes elecciones generales, dándosele un plazo de doce (12) meses para subsanar su conducta infractora;

En virtud de lo expuesto, atendiendo a los principios de tipicidad, causalidad y culpabilidad, a fin de resolver el presente PAS, resulta necesaria la evaluación de los siguientes aspectos:

- a) Si la OP presentó o no su IFA 2021, conforme al artículo 101 del RFSFP, hasta el 1 de julio de 2022, a fin de determinar la configuración de la conducta típica imputada;
- b) En caso no se hubiera presentado, si esta situación se deriva de la conducta omisiva o activa atribuible a la OP;
- c) Si la OP no presentó la IFA 2021 hasta el 1 de julio de 2022 por culpa o dolo;
- d) Si media alguna condición eximente de responsabilidad;

De darse el caso, también resulta necesario evaluar otras circunstancias que pueda alegar la OP, siempre que no se subsuman en los puntos anteriores;

Cuestiones procedimentales previas



Previo al análisis de lo señalado, es importante verificar si la OP cuenta con inscripción vigente. Al respecto, de la revisión del Registro de Organizaciones Políticas (ROP), se advierte que la OP cuenta con inscripción vigente desde el 4 de agosto de 2004. Siendo así, corresponde analizar los aspectos formales del procedimiento;

Como ya se ha mencionado, la infracción imputada a la OP consiste en una infracción instantánea de efectos permanentes. En este caso, el artículo 148 del RFSFP establece que la facultad para determinar una infracción prescribe a los cuatro (4) años y se computa a partir del día en que se cometió la infracción;

Por otro lado, el artículo 150 del referido reglamento señala que el plazo para resolver los PAS es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la resolución de imputación de cargos;

En el caso en concreto, la notificación de la resolución gerencial que dispone el inicio del PAS fue diligenciada el 31 de agosto de 2022, esto es, dentro del plazo de cuatro (4) años computados a partir del día en que se cometió la infracción (2 de julio de 2022). Asimismo, considerando que, desde aquella fecha, se empieza a computar el plazo para resolver y notificar lo resuelto a la OP, se denota que este vence el 31 de mayo de 2023. Siendo así, el presente procedimiento se sujeta a lo desarrollado en la normativa electoral;

Ahora bien, en el presente caso, de la revisión del expediente se advierte que no median descargos por parte de la OP. Por este motivo, resulta necesario evaluar si ha existido algún vicio en las notificaciones de las actuaciones administrativas emitidas en el presente PAS, a fin de descartar que en su tramitación se haya vulnerado el derecho de defensa de la OP;

Al respecto, la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS y el informe final de instrucción fueron notificados a la OP mediante la Carta N° 006306-2022-GSFP/ONPE y el Oficio N° 001355-2022-JN/ONPE, respectivamente. Dichos documentos fueron dirigidos al domicilio legal de la OP declarado ante el ROP, siendo recibidos por la persona encontrada en el inmueble, quien al recibir la documentación imprimió el sello del Comité Ejecutivo Nacional. Esta información se encuentra en los respectivos cargos de notificación;

Dada la situación descrita, se ha cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG. Por tanto, corresponde tener por bien notificada a la OP, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de las actuaciones administrativas;

Consideraciones fácticas

Sobre la presentación de la IFA por parte de la OP, el 13 de julio de 2022, la SGVC remitió a la GSFP el Informe N° 001405-2022-SGVC-GSFP/ONPE. En este se dejó constancia de que la OP no subsanó las observaciones efectuadas por la entidad y, en consecuencia, se tiene como no presentada la IFA 2021;

Posteriormente, a través el Informe N° 001526-2022-SGVC-GSFP/ONPE, del 4 de agosto de 2022, se realizó una nueva verificación de las organizaciones políticas que, hasta ese momento, no cumplieron con presentar la IFA 2021 o no subsanaron las observaciones realizadas a la misma. En este informe, se concluye también que la OP no cumplió con presentar su IFA 2021;



Así las cosas, se encuentra acreditado que la OP no presentó su IFA 2021 dentro del plazo legal otorgado, esto es, hasta el 1 de julio de 2022, configurándose así la conducta típica;

Asimismo, no se advierten elementos de juicio que permitan acreditar la ruptura del nexo causal entre la no presentación de la IFA 2021 hasta el 1 de julio de 2022 y la esfera jurídica de la OP. En efecto, se descarta la existencia de un hecho determinante de tercero, caso fortuito o de fuerza mayor que generara la no presentación de la IFA 2021;

Por otra parte, en relación con la culpabilidad de la OP, se observa que en el presente caso no median elementos probatorios suficientes para que se encuentre acreditada la existencia de intencionalidad, es decir, de dolo en la comisión de la conducta típica;

Al respecto, se observa que, si bien la OP intentó presentar la IFA 2021 el 1 de julio de 2022, esta no fue subsanada de acuerdo a lo comunicado mediante las Cartas N° 005172-2022-GSFP/ONPE y N° 005173-2022-GSFP/ONPE;

Aunado a ello, no puede obviarse que, en virtud del principio de publicidad normativa, toda ley debidamente publicada se entiende conocida por la ciudadanía;

En ese sentido, toda vez que la normativa aplicable al presente caso fue debidamente publicada, se colige que la no presentación oportuna de la IFA 2021 se deriva de la falta de diligencia de la OP en el cumplimiento de sus obligaciones legales. Se encuentra acreditada así la culpa en la comisión de la conducta típica;

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

En consecuencia, al estar acreditada la comisión de la conducta omisiva constitutiva de infracción por parte de la OP y que esta situación se deriva de su negligencia, existen elementos de juicio suficientes para determinar la responsabilidad de la OP por la infracción imputada en el informe final de instrucción;

III. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Tras haberse acreditado la responsabilidad de la OP por la comisión de la infracción, corresponde que la ONPE, en ejercicio de su potestad sancionadora, imponga la sanción establecida por ley. Al respecto, conforme al artículo 36-A de la LOP, corresponde la imposición de una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); y, de acuerdo con el artículo 36-C de la LOP, disponer la pérdida del financiamiento público directo e indirecto que le sería otorgado en las siguientes elecciones generales, solo en caso de configurarse la reincidencia en la comisión de la infracción muy grave o en caso de imposibilidad de cobrar la multa por insolvencia económica;

Al respecto, a fin de determinar el monto de la multa a imponer, corresponde tener presente que el principio de razonabilidad –previsto en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG– dispone 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. En ese sentido, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción observando los criterios que se desarrollarán a continuación:



- a) **El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.** No está acreditada la existencia de un beneficio resultante por la comisión de la infracción;
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La autoridad instructora afirma que la probabilidad de detección de este tipo de infracciones es muy alta. En ese sentido, no hubo demanda de recursos ni esfuerzos extraordinarios para la Administración;
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** 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 constitucionalmente. En el caso de la obligación de presentar la IFA, no solo se busca transparentar los fondos o sus recursos obtenidos, sino también el uso que se ha dado a los mismos, ello implica la prevención de la infiltración de aportes de financiamiento de fuente prohibida;

Asimismo, el bien jurídico protegido mediato es el correcto funcionamiento del sistema democrático, ya que, a tenor del artículo 35 de nuestra Constitución, las organizaciones políticas concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular; la misma que al quebrantarse genera desconfianza en los ciudadanos y las ciudadanas;

De esta forma, la contravención de la norma bajo análisis involucra un perjuicio a los bienes jurídicos protegidos mencionados y, por tanto, un daño moderado al interés público;

- d) **El perjuicio económico causado.** No se encuentra acreditada la existencia de un perjuicio económico por la comisión de la infracción;
- 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.** Según la información descrita por el órgano instructor, la GSFP, la Resolución Jefatural N° 001693-2022-JN/ONPE, que impuso sanción a la OP por no presentar su IFA 2020 en el plazo establecido, le fue notificada el 6 de mayo de 2022;

En este sentido, al no haberse interpuesto recurso alguno en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de notificación, conforme al artículo 218 del TUO de la LPAG, la resolución precitada adquirió firmeza el 30 de mayo de 2022. Posteriormente, la OP cometió de nuevo la misma infracción el 2 de julio de 2022; por lo que, ocurrió dentro del plazo de un año contado desde la referida adquisición de firmeza;

En consecuencia, corresponde considerar la reincidencia como un factor de elevación en el cálculo de la multa. Así, en atención a lo dispuesto en el artículo 132 del RFSFP vigente al momento de la comisión de la infracción, resulta pertinente aplicar el treinta por ciento (30%) sobre el extremo mínimo del monto de la multa, esto es, nueve con tres décimas (9.3) UIT;

- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** No se advierten circunstancias que ameriten la imposición de una multa mayor al extremo mínimo previsto por la norma;



- g) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Como se señaló, no existen elementos para acreditar la intencionalidad de la conducta omisiva del infractor;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción, al estar acreditada la configuración de la reincidencia, se estima que corresponde sancionar a la OP con una multa superior al extremo mínimo. Esto con sustento en el parámetro de la multa dispuesto por el legislador en el literal c) del artículo 36-A de la LOP, el artículo 132 del RFSFP y en el mayor reproche hacia quien ya conoce de las obligaciones jurídicas a las que se encuentra sujeto desde su propia experiencia y aun así las incumple. Por tanto, corresponde sancionar a la OP con una multa ascendente a cuarenta con tres décimas (40.3) UIT;

Cabe precisar que, puede reducirse en veinticinco (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;

Por último, es pertinente indicar que, si bien de acuerdo con el artículo 36-C de la LOP correspondería, además de la imposición de la multa, sancionar a la OP con la pérdida del financiamiento público directo e indirecto que le sería otorgado en las siguientes elecciones generales, en vista de que dicha pérdida ya le ha sido impuesta con anterioridad, resulta inoficioso imponer nuevamente ese extremo de la sanción;

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 el literal j) 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 a la organización política ACCION POPULAR con una multa de cuarenta con tres décimas (40.3) Unidades Impositivas Tributarias, conforme a los artículos 36-A de la LOP y 132 del RFSFP, por la comisión de la infracción muy grave tipificada en el numeral 4 del literal c) del artículo 36 de la LOP, por no haber cumplido con presentar su IFA 2021 en el plazo legal establecido, según el numeral 34.3 del artículo 34 de la LOP.

Artículo Segundo.- EXHORTAR a la organización política ACCION POPULAR a regularizar la infracción cometida conforme a lo señalado en el artículo 36-A de la LOP, precisando que, de no subsanar la infracción sancionada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36-C de la LOP, la ONPE comunicará al Jurado Nacional de Elecciones a fin de que suspenda su inscripción.

Artículo Tercero.- COMUNICAR a la organización política ACCION POPULAR que la sanción se reducirá en un veinticinco (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.



Artículo Cuarto.- NOTIFICAR a la organización política ACCION POPULAR el contenido de la presente resolución, de conformidad con el artículo 36-A de la LOP.

Artículo Quinto.- DISPONER la publicación de la presente resolución en la web oficial de la ONPE ubicada en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano (www.gob.pe/onpe) y en el Portal de Transparencia de ONPE, 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/slm

