

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

RESOLUCION JEFATURAL N° 000487-2021-JN/ONPE

Lima, 01 de Septiembre del 2021

VISTOS: El Informe n.° 000805-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final n.° 001446-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Fabian Ignacio Escate Castillo, excandidato a la alcaldía distrital de San Juan Bautista, provincia y región de Ica; así como el Informe n.° 000865-2021-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;

En el caso concreto, al ciudadano contra Fabian Ignacio Escate Castillo, excandidato a la alcaldía distrital de San Juan Bautista, provincia y región de Ica (en adelante, el administrado), se le imputa la no presentación de la información financiera de su campaña electoral en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018). La presunta infracción se habría configurado el 22 de enero de 2019;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley n. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley n.° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley n.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)¹. Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural n.° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Dilucidada la normativa aplicable, el cuarto párrafo del 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 Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de los medios que esta disponga y en los plazos establecidos, con copia a la organización política. Esta obligación se realiza a fin de que la ONPE proceda con la verificación y el control de la actividad económico-financiera de las campañas electorales, en virtud del numeral 34.2 del artículo 34 de la LOP;

Con relación a ello, el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP establece que las candidaturas distintas a la presidencial presentan la información financiera de su campaña electoral mediante el responsable de campaña que designen. En elecciones regionales y municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador

¹ La Ley N° 31046 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020.



regional y alcalde deben acreditar a un responsable de campaña para cumplir con su obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE. En caso no lo acrediten, o si así lo desearan, los candidatos serán sus propios responsables de campaña;

El numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP establece el plazo que tienen los responsables de campaña para informar a la GSFP los ingresos y gastos efectuados durante la campaña electoral. El texto literal es el 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.” (Resaltado agregado)

Así, con relación a las elecciones municipales, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución n.º 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2018. Asimismo, mediante la Resolución Jefatural n.º 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el referido diario el 3 de enero de 2019, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de la campaña electoral de las ERM 2018, el 21 de enero de 2019;

En suma, la obligación de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional, así como de alcalde, consistía en presentar hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña. El incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo con el artículo 36-B de la LOP; el que a la letra señala:

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. (Resaltado agregado)

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 información financiera de su campaña electoral; ii) si presentó o no hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras circunstancias que pueda alegar el administrado y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES



En el reporte del Sistema CLARIDAD sobre la información financiera de campaña electoral de los candidatos a cargos de elección popular de la circunscripción electoral de Ica, consta la relación de excandidatos y excandidatas a las alcaldías distritales de dicha región que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante ERM 2018. En dicho listado, figuraba el administrado;

Sobre la base de dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe n.º 1446-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 26 de octubre de 2020. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio del PAS contra el administrado por no presentar la información señalada en el párrafo anterior y, por consiguiente, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial n.º 001028-2020-GSFP/ONPE, de fecha 29 de octubre de 2020, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra el administrado, 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.º 001141-2020-GSFP/ONPE, notificada el 3 de noviembre de 2020, 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, más un (1) día calendario por el término de la distancia, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 11 de noviembre de 2020, dentro del plazo otorgado, el administrado formuló sus descargos;

Mediante Resolución Jefatural n.º 000091-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2021, se dispuso la suspensión del cómputo de plazos para iniciar y tramitar los PAS por infracciones a la LOP, y a la Ley n.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, por sesenta (60) días a computar desde el día siguiente de su publicación²;

Por medio del Informe n.º 000805-2021-GSFP/ONPE, de fecha 7 de mayo de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final n.º 001446-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra el administrado, por no presentar la información financiera de aportaciones, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ERM 2018 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta n.º 000664-2021-JN/ONPE, el 17 de junio de 2021 se notificó al administrado el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más un (1) día calendario por el término de la distancia;

Al respecto, de acuerdo con la información remitida por la Sub Gerencia de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario, el administrado no ha presentado sus descargos dentro del plazo legal otorgado;

² Anteriormente, mediante Resolución Jefatural n.º 000047-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de febrero de 2021, se suspendió el cómputo de plazos para iniciar y tramitar los PAS, precisándose que dicha suspensión regiría mientras se encontraran vigentes las medidas de aislamiento social obligatorio escalonado y de suspensión de transporte interprovincial decretadas por el Poder Ejecutivo. Este último dispuso, mediante Decreto Supremo n.º 036-2021-PCM, el levantamiento de la suspensión del transporte interprovincial a partir del 1 de marzo de 2021, por lo que los plazos se reanudaron a partir de dicha fecha.



III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previo al análisis de la configuración de la infracción imputada, se considera necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación de la Carta n.º 000664-2021-JN/ONPE –a través de la cual se comunicó el informe final de instrucción– que haya impedido al administrado presentar sus descargos;

Al respecto, la diligencia de notificación fue llevada a cabo en el domicilio declarado por el administrado ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; señalándose que, el mismo administrado fue el que recibió la citada carta. Esta información consta en el respectivo cargo de notificación;

Siendo así, se ha cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG, y, por consiguiente, debe tenerse por bien notificado al administrado;

Si bien en el presente PAS se tiene que el administrado no presentó sus descargos frente a al informe final de instrucción, en virtud del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la autoridad administrativa está facultada a evaluar el contenido de los alegatos iniciales. De manera que, mediante este principio se podrá verificar plenamente los hechos que justificarán la decisión a realizar, salvaguardando también de esa manera el derecho de defensa del administrado;

Así, en sus descargos iniciales el administrado señaló que al haber sido excluido de la lista de candidatos, apeló ante el Jurado Nacional de Elecciones para que en definitiva instancia resuelva el asunto de la exclusión. Sin embargo, tal como manifiesta, “este organismo no resolvió sobre el fondo y devolvió el expediente al Jurado Electoral Especial, cuando faltaban pocos días [para] (...) la votación”. Según el administrado, en vista de que no se encontraba en las mismas condiciones para competir con los demás candidatos, decidió “no realizar ningún proselitismo, ninguna propaganda, [y] ningún otro acto” que los perjudicara económicamente. De manera que, debido a esta circunstancia y tomando en cuenta que no recibió ingresos ni efectuó gastos, sostiene que no tenía nada que informar a la ONPE;

Asimismo, sobre la infracción imputada alega que la normativa considerada no le es aplicable y que existe una falta de concordancia del artículo 34 de la LOP y 112 del RFSFP con el 36-B de la LOP. Por otro lado, solicita que se declare la nulidad de lo actuado debido a que los anexos de la Carta n.º 001141-2020-GSFP/ONPE –se entendiendo los oficios circulares que comunicaron al presidente del partido político Acción Popular los alcances de la obligación de entregar la información financiera de campaña electoral– no le fueron notificados, generando un estado de indefensión en el administrado;

Previo al análisis de los descargos del administrado, es preciso señalar que es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante indicar quiénes tienen tal condición en un proceso electoral y si el administrado la adquirió en las ERM 2018;

Sobre la condición de candidato a cargo de elección popular, el artículo 5 del RFSFP define que “*candidato a cargo de elección popular, es aquel ciudadano que figura como candidato en la solicitud presentada por la organización política ante el JNE para su participación en las elecciones generales, regionales o municipales*”;

De esta manera, se denota que el administrado adquirió la condición de candidato con la solicitud de inscripción de su candidatura a la alcaldía distrital de San Juan



Bautista —por la organización política Acción Popular³— generando las obligaciones y derechos propios de toda candidatura, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña en el plazo de ley;

Asimismo, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 01001-2018-JEE-ICA0/JNE, del 7 de agosto de 2018, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidato en las ERM 2018, para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Ahora bien, respecto de sus descargos finales, cabe señalar que lo alegado por el administrado no configura en el presente PAS argumentos suficientes que justifiquen el incumplimiento de la obligación. Esto es en razón de que, aunque el administrado haya sido excluido⁴ de las ERM2018 y el Jurado Nacional de Elecciones no se haya pronunciado sobre el fondo del asunto ante la apelación, por haber precluido el plazo para la exclusión de candidatos⁵; se debe advertir que, la declaratoria de la exclusión por la justicia electoral no supone que el administrado no haya adquirido hasta ese momento la condición de candidato para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. De manera que, el administrado mantuvo la condición de candidato desde la solicitud de inscripción hasta la emisión de la resolución que lo excluyó de la lista de candidatos para el Concejo Distrital de San Juan Bautista. Asimismo, sobre la inexistencia de ingresos y aportes alegados por el administrado, cabe señalar que la ley no hace distinciones en dicho aspecto, pues independientemente del contenido de la información financiera, estos deben ser entregados ante la ONPE;

En segundo lugar, sobre la inaplicabilidad e incoherencia normativa señalada por el administrado, es preciso indicar que el artículo 34 desarrolla la competencia de la autoridad para la verificación y control de las actividades económico-financieras de las organizaciones políticas y de los candidatos; siendo presentada la rendición de cuentas de estos últimos por un responsable de campaña, o en su defecto por ellos mismos, conforme a su inciso 5 y 6. Por otro lado, y siguiendo el sentido normativo de la disposición legal señalada, el artículo 36-B establece las sanciones a los candidatos en caso del incumplimiento de la obligación y, por su parte, el artículo 112 del RFSFP las regula. Así, queda descartado lo alegado por el administrado en la medida que sostiene que el artículo 34 no le es aplicable y que respecto de los artículos mencionados no existe concordancia;

Finalmente, se debe señalar sobre la notificación de los oficios circulares al presidente del partido político, que estos constituyen solamente comunicaciones que exhortan a las organizaciones políticas informar a sus candidatos sobre la obligación de entregar, dentro del plazo previsto, la información financiera de campaña electoral a la ONPE. Es decir, al ser actuaciones declarativas el administrado no se encontró en circunstancias de indefensión ya que la finalidad solo fue de tipo comunicativo y orientador sobre los alcances de la obligación. De manera que, el pedido de nulidad debe ser desvirtuado no solo por lo señalado, sino también porque mediante la notificación del acto de inicio del presente PAS se le aperturó la posibilidad para que el administrado ejerza su derecho de defensa frente a los cargos imputados;

³ De la consulta al portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones, se puede verificar que la solicitud de inscripción de la lista de candidatos, fue presentada el 19 de junio de 2018 por la organización política Acción Popular.

⁴ El Jurado Electoral Especial de Ica mediante Resolución N° 01259-2018-JEE-ICA0/JNE, de fecha 30 de agosto de 2018, excluyó al administrado de la lista de candidatos al Concejo Distrital de San Juan Bautista, por haber omitido en la declaración jurada de hoja de vida las sentencias condenatorias dictadas en su contra.

⁵ El Jurado Nacional de Elecciones mediante Auto N° 1, de fecha 18 de setiembre de 2018, devolvió el cuaderno de apelación de exclusión al Jurado Electoral Especial de Ica, por haber precluido el plazo para la exclusión regular de candidatos. No obstante, dispuso la anotación marginal de la información omitida.



De este modo, habiéndose desestimado sus argumentos y considerando que el administrado no cumplió con presentar la información financiera de campaña antes del vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019; se concluye que se ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP; y, en consecuencia, corresponde imponer al administrado una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

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

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Tras acreditarse la omisión 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 numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, de conformidad con el artículo 113 del RFSFP;

Al respecto, los límites legales establecidos por el legislador no permiten imponer una multa menor a diez (10) ni mayor a treinta (30) UIT, conforme se desprende del artículo 36-B de la LOP. En consideración del elevado monto pecuniario del extremo mínimo de la sanción, resulta razonable que se inicie teniendo como potencial sanción el citado extremo; es decir, diez (10) UIT, e ir evaluando si existe alguna circunstancia que justifique el incremento de la multa dentro del margen legalmente previsto;

Y es que 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. Sin embargo, 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;
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La probabilidad de detección de este tipo de infracciones es muy alta. La omisión de presentar la información financiera de campaña electoral no demanda esfuerzos extraordinarios a la administración pública para ser advertida;
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** 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. Y es que la no presentación oportuna de la información financiera de campaña electoral tiene incidencia directa en el incremento de la desconfianza en el sistema político;

- 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.** No existe reincidencia del administrado. Recién para las ERM 2018, se incorporó la obligación de presentar información de campaña electoral;
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** En el presente caso, no existe alguna circunstancia que amerite 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.** Aunque no existen elementos para acreditar la intencionalidad de la conducta omisiva del infractor, este debía conocer y cumplir con su obligación;

Efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la sanción determinada puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si el infractor 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 110 del RFSFP;

De conformidad con lo dispuesto en el literal q) del artículo 5 de la Ley n.º 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; así como en el literal l) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural n.º 063-2014-J/ONPE y sus modificatorias;

Con el visado de la Secretaría General, de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR al ciudadano FABIAN IGNACIO ESCATE CASTILLO, ex candidato a la alcaldía distrital de San Juan Bautista, provincia y región de Ica, con una multa de diez (10) 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, según lo establecido en el numeral 34.6 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 segundo párrafo del artículo 110 del RFSFP;

Artículo Tercero.- NOTIFICAR al ciudadano FABIAN IGNACIO ESCATE CASTILLO 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; así como 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.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/dcm

