

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 000502-2021-JN/ONPE

Lima, 01 de Septiembre del 2021

VISTOS: El Informe n.° 000934-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, relacionado con el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Yul Yen Matos Davila, excandidato a la alcaldía distrital de Masisea, provincia de Coronel Portillo, región Ucayali; así como el Informe n.° 000892-2021-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. Estas solo se aplicarán de manera retroactiva, cuando favorezcan al infractor o a quien se presume que lo es;

En el caso concreto, al ciudadano Yul Yen Matos Davila, excandidato a la alcaldía distrital de Masisea, provincia de Coronel Portillo, región Ucayali (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 al presidencial presentan la información financiera de su campaña electoral a través del responsable de campaña que designen. En elecciones regionales y municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador 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.

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



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 oficial, el 3 de enero de 2019, se fijó 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

Por Informe N° 000032-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 12 de marzo de 2019, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la GSFP de la ONPE la relación de exandidatos a las alcaldías distritales que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM2018. 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 493-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 21 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 000707-2020-GSFP/ONPE, de fecha 22 de octubre de 2020, la GSFP 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 000827-2020-GSFP/ONPE, notificada el 5 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, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 13 de noviembre de 2020, dentro del plazo otorgado, el administrado presentó sus descargos;

Con 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 000934-2021-GSFP/ONPE, de fecha 14 de mayo de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final n.º 493-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra el administrado, por no presentar la información financiera de aportaciones e 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 000730-2021-JN/ONPE, el 9 de julio de 2021 se notificó al administrado el informe final de instrucción y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más un (1) día calendario. Con fecha 16 de julio de 2021, dentro del plazo otorgado, el administrado presentó sus descargos;

III. Análisis del caso en concreto

Frente al informe final de instrucción, el administrado señala que el 13 de noviembre de 2020 envió a la ONPE los documentos referidos a los ingresos y gastos de campaña. De modo que, habiendo efectuado la rendición de cuenta de su campaña electoral, plantea que no es pasible de sanción alguna;

Al respecto, con base al principio de verdad material, se tiene que los documentos que hace mención están referidos a los formatos n.ºs 7 y 8, mediante los cuales detalló la información financiera de su campaña electoral;

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.



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 el particular, 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 forma, al solicitar la inscripción de su candidatura a la alcaldía distrital de Masisea, provincia de Coronel Portillo, región Ucayali—a través de la organización política Movimiento Regional Todos Somos Ucayali—³, el administrado adquirió la condición de candidato; y, en consecuencia, se generaron las obligaciones y derechos propios de toda candidatura, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña;

Es más, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución n.º 00775-2018-JEE-CPOR/JNE, del 2 de agosto de 2018, lo cual despejaría 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;

Por otro lado, sobre la presentación de la información financiera, el artículo 82 del RFSFP referido a los gastos de los candidatos, señala que:

“Artículo 82.- De los gastos de los candidatos

Los candidatos al Congreso de la República, Parlamento Andino, así como el gobernador y vicegobernador regional, y los alcaldes provinciales y distritales tienen la obligación de entregar la información financiera de sus gastos de campaña a la ONPE, en los formatos que defina la Gerencia mediante resolución gerencial; proporcionando una copia a su organización política”. (Resaltado nuestro)

Cabe precisar que, la GSFP mediante Resolución Gerencial n.º 002-2018-GSFP/ONPE aprobó el formato n.º 7 para aportes/ingresos de campaña electoral recibidos por el candidato, y el formato n.º 8 referente a los gastos de campaña electoral efectuado por el candidato; formatos en los cuales debe detallarse la información sobre los montos de los aportes y gastos respectivos. De manera que, considerando que el administrado presentó la información financiera mediante los formatos n.ºs 7 y 8, estos deben ser valorados según lo previsto por el artículo 110 del RFSFP; es decir, como una causal para la reducción de la sanción;

Ahora bien, cabe precisar que la subsanación del incumplimiento de la obligación señalada por el administrado, no está circunscrita a una causal referida a los eximentes de responsabilidad, ya que la información financiera de campaña fue entregada con posterioridad a la notificación de los cargos imputados;

En ese sentido, 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

³ De la consulta al portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones, se puede verificar que la solicitud inscripción de la lista de candidatos, fue presentada el 18 de junio de 2018 por la organización política Movimiento Regional Todos Somos Ucayali.



36-B de la LOP; 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 y tal como se señaló, 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.

En esta línea, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, se estima que correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT.

No obstante, como se ha indicado en la descripción de los descargos, en el presente caso podría haberse configurado el atenuante previsto en el artículo 110 del RFSFP. Esta norma dispone 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. (...) (Resaltado agregado).

En el presente caso, se ha configurado el atenuante en cuestión, toda vez que el 13 de noviembre de 2020 el administrado presentó la información financiera de su campaña; esto es, con posterioridad a la detección de la infracción y, además, antes del vencimiento del plazo para la presentación de descargos frente al acto de inicio del PAS. Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*, y, entonces, la multa a imponer asciende a siete con cinco décimas (7.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que 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 los vistos de la Secretaría General, de la Gerencia de Asesoría Jurídica y de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR al ciudadano YUL YEN MATOS DAVILA, excandidato a la alcaldía distrital de Masisea, provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, con una multa de siete con cinco décimas (7.5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36-B de la LOP y 110 del RFSFP, 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 YUL YEN MATOS DAVILA 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.º 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/dcm

