

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001609-2021-JN/ONPE

Lima, 25 de Noviembre del 2021

VISTOS: El Informe N° 000344-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 3461-2020-PAS-ERM2018-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Lorenzo Mercedes Navarrete Leon, excandidato a la alcaldía distrital de Cáceres del Perú, provincia de Santa, departamento de Áncash; así como el Informe N° 02201-2021-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 Lorenzo Mercedes Navarrete Leon, excandidato a la alcaldía distrital de Cáceres del Perú, provincia de Santa, departamento de Áncash (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 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)¹. Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP), aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE;

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;

En relación con 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 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

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



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. Su 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, en relación con las elecciones municipales, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial el 28 de diciembre de 2018. Asimismo, mediante la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano 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 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. (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° 00032-2019-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 provinciales que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018. En dicho listado, figuraba el administrado;

Con base en dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe N° 3461-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 17 de diciembre 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° 003080-2020-GSFP/ONPE, de fecha 30 de diciembre 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° 000240-2021-GSFP/ONPE, notificada el 10 de febrero de 2021, 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. Sin embargo, vencido el plazo otorgado, el administrado no presentó su respectivo descargo inicial;

Con Resolución Jefatural N° 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° 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° 000344-2021-GSFP/ONPE, de fecha 14 de abril de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 3461-2020-PAS-ERM2018-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° 000248-2021-JN/ONPE, el 25 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. El 12 de julio de 2021, fuera del plazo otorgado, el administrado presentó su descargo final;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al informe final, el administrado solicita que se deje sin efecto la resolución recurrida por ser imprecisa y no clara. En esta línea, alega que su candidatura fue excluida de la lista de candidatos al Concejo Distrital de Cáceres del Perú; por tanto, resalta que ese fue el motivo por el que se abstuvo de efectuar gastos de campaña que irrogasen alguna sustentación posterior para la presentación de la información financiera de ingresos y gastos de la campaña electoral en el marco de las ERM 2018.

Asimismo, argumenta que al ser excluido no tuvo que presentar la información referida ya que no efectuó gastos; por lo tanto, no habría cometido la infracción que se le imputa, por lo que se estaría inobservando el principio de legalidad en el presente PAS;

Previo al análisis de los descargos del administrado, se considera necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación de la Carta N° 000240-2021-GSFP/ONPE,

² Anteriormente, mediante Resolución Jefatural N° 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° 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.



mediante la cual se pone en conocimiento el inicio del PAS, al advertir que el administrado no presentó descargos iniciales. Al respecto, la diligencia de notificación fue llevada a cabo en el domicilio declarado por el administrado en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; advirtiéndose que fue el mismo administrado quien recibió la respectiva 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;

Ahora bien, en atención a lo alegado por el administrado, resulta importante indicar quiénes tienen o adquieren la condición de candidato 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”;

Así tenemos que, en la Resolución N° 0401-2021-JNE, el JNE reiteró que la condición de candidato de una persona se genera al momento de presentación de la solicitud de inscripción ante el respectivo Jurado Electoral Especial (JEE) (fundamento 2.2). Este es un criterio que el JNE ya había explicitado anteriormente, como se observa en la Resolución N° 196-2016-JNE donde se señaló que, con relación a la condición de candidato, esta surge luego de participar en el proceso de democracia interna, hecho por el cual la organización política solicita su registro ante el JEE;

Se denota así que, al solicitarse la inscripción de su candidatura a la alcaldía distrital de Cáceres del Perú —a través de la organización política Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso³—, 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° 00904-2018-JEE-SNTA/JNE, del 7 de agosto de 2018, lo cual despeja toda duda respecto de la condición de candidato que obtuvo en las ERM 2018, para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral;

Ahora bien, de la revisión del portal web del JNE y conforme señala el administrado, se advierte que la candidatura de este fue excluida mediante Resolución N° 01100-2018-JEE-SNTA/JNE⁴ del JEE de Santa, debido a que no indicó tener sentencias firmes en su hoja de vida; sin embargo, cabe precisar que, la exclusión de la candidatura del administrado para el Concejo Distrital Cáceres del Perú, no implica que no haya adquirido hasta ese momento la condición de candidato. Al contrario, mientras no fue excluido por la justicia electoral, el administrado mantenía la condición de tal. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña electoral;

³ De la consulta al portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones, se puede verificar que la solicitud fue presentada el 15 de junio de 2018 por la organización política Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso.

⁴ En vista de que no presentó recurso impugnatorio contra la Resolución N° 001100-2018-JEE-SNTA/JNE, el Jurado Electoral Especial de Santa declaró consentida esta resolución.



Sobre a los descargos finales, el administrado alega una supuesta inobservancia del principio de legalidad en el PAS, al respecto cabe resaltar que, en el presente procedimiento, la infracción imputada al administrado y la sanción correspondiente están establecidas expresamente en la LOP, es decir, están establecidas en una ley, además esta es anterior a la omisión de la obligación del administrado, y recae en este debido a la condición de candidato que adquirió con la presentación de la solicitud de inscripción de su candidatura (responsabilidad subjetiva), como lo dilucidamos anteriormente. Por lo tanto, no se estaría vulnerando el principio de legalidad como lo aduce el administrado;

Respecto a la alegada ausencia de gastos de campaña y la falta de desarrollo de esta, resulta necesario indicar este hecho no implica que el administrado no tenga la obligación de presentar su rendición de cuentas. Como se señaló esta obligación se origina cuando se adquiere la condición de candidato, siendo el aspecto económico-financiero de la campaña el objeto a declarar con base a este mandato legal. La LOP exige a todos los candidatos, sin distinción a si realizaron movimientos económico-financieros efectivos o desarrollaron su campaña electoral, la presentación de su rendición de cuentas respectivas. 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. Siendo así, lo planteado por el administrado no tiene sustento;

Por tanto, al estar desacreditado el argumento planteado en el descargo final y demostrado que el administrado se constituyó en candidato y, por ende, tenía la obligación de presentar su información financiera de campaña electoral en las ERM 2018 hasta el vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019; se concluye que, se ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de 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;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, se estima que corresponde sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) 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° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; así como en los literales j) y y) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE;

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



SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR al ciudadano LORENZO MERCEDES NAVARRETE LEON, ex candidato a la alcaldía distrital de Cáceres del Perú, provincia de Santa, departamento de Áncash, 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 LORENZO MERCEDES NAVARRETE LEON 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/evl

