

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

RESOLUCION JEFATURAL N° 000539-2022-JN/ONPE

Lima, 08 de Febrero del 2022

VISTOS: El Informe N° 004404-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 1707-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra FREDY JON ESCUDERO VEGA, excandidato a la alcaldía distrital de Huayllan, provincia de Pomabamba, departamento de Áncash; así como, el Informe N° 000905-2022-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;

En el caso concreto, al ciudadano FREDY JON ESCUDERO VEGA, excandidato a la alcaldía distrital de Huayllan, provincia de Pomabamba, 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, 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;

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 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

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

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://cdn.sisadm.onpe.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando el siguiente código de verificación:

GPPRVLT



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 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 (el resaltado es nuestro).

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; en ese sentido, el incumplimiento de esta obligación, configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo al 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 (el resaltado es nuestro).

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 la presentó o no hasta el 21 de enero de 2019; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que lo 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, consta la relación de excandidatos y excandidatas 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 Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018). En dicho listado, figuraba el administrado;



Con base en lo señalado, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias emitió el Informe N° 1707-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 13 de noviembre de 2020², el cual concluyó que se justificaba el inicio del PAS contra el administrado. Asimismo, recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial que dé inicio a este procedimiento;

Con Resolución Gerencial N° 000668-2021-GSFP/ONPE, de fecha 27 de marzo de 2021, la GSFP en calidad de órgano instructor, 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 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 publicación;

Mediante Carta N° 008646-2021-GSFP/ONPE, notificada el 22 de abril de 2021, el órgano instructor comunicó al administrado el inicio del PAS -junto con los informes y anexos-, otorgándole el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, más cinco (05) días calendario por el término de la distancia, para que este formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 05 de mayo de 2021, el administrado formuló sus descargos y presentó su información financiera de campaña;

Por medio del Informe N° 004404-2021-GSFP/ONPE, de fecha 05 de octubre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 1707-2020-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° 004887-2021-JN/ONPE, el 30 de noviembre 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 cinco (05) días calendario por el término de la distancia. Con fecha 13 de diciembre de 2021, dentro del plazo otorgado, el administrado formuló sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al Informe Final de Instrucción, el administrado formula los siguientes argumentos de defensa:

- a) Que no fue debidamente notificado por parte de la ONPE a fin de cumplir con su obligación de presentar su información financiera de campaña, del mismo modo, que su personero legal tampoco le comunicó nada al respecto;
- b) Que entregó su información financiera de campaña al personero legal de su organización política, quien no cumplió con presentarla ante la ONPE;
- c) Que en el Informe Final de Instrucción no se emite pronunciamiento acerca de la información financiera de campaña remitida a través de sus descargos iniciales;

² Rectificada mediante Informe N° 3921-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 23 de marzo de 2021.



- d) Que, al realizar el cómputo plazo de dos años del plazo para dar inicio al PAS conforme al artículo 40-A de la LOP a partir del momento en que se cometió la aparente infracción (22 de enero de 2019), sumado a los 87 días calendario correspondientes a la suspensión de plazos administrativos establecidos por el ejecutivo con motivo de las restricciones para evitar la propagación del Covid-19, el mencionado plazo de prescripción había vencido el 18 de abril de 2021; en tal sentido, al haberse notificado con tal acto el 22 de abril de 2021, este se realizó fuera de plazo;

Con base en los argumentos antes indicados, el administrado solicita el archivo del PAS seguido en su contra;

En primer lugar, es preciso señalar que es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante verificar si el administrado adquirió tal condición en las ERM 2018;

Sobre el particular, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00271-2018-JEE-PBBA/JNE, del 13 de julio 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;

En segundo lugar, sobre lo señalado en el punto a), en virtud al principio de publicidad normativa, se presume que toda norma es conocida por la ciudadanía, más aún en el caso en concreto del administrado; y es que, al haberse constituido en candidato, este debió haber tenido la diligencia mínima de informarse sobre los derechos y obligaciones que ello implica, así como tomar las medidas necesarias a fin de evitar el incumplimiento de las mismas;

En consecuencia, se presume, sin admitir prueba en contrario, que el administrado tenía conocimiento de la obligación legal bajo análisis según la cual el administrado debía presentar su información financiera 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 declaraba la conclusión de las elecciones municipales, esto es, hasta el 21 de enero de 2019;

Por tanto, esta entidad no se encuentra obligada a notificar al administrado acerca de su obligación de presentar su información financiera de campaña pues -conforme al principio de publicidad normativa- ello se presume de pleno derecho; sumado a lo anterior, el administrado, en su condición de candidato, debía informarse acerca de sus obligaciones y tomar las medidas respectivas que aseguren su cumplimiento; por lo mismo, el hecho de no haber recibido aviso alguno por parte del personero legal de su organización política tampoco le resta exigibilidad a su obligación. En consecuencia, corresponde desestimar el presente argumento;

En tercer lugar, en relación al punto b), cabe precisar que, de acuerdo al numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, la obligación de presentar la información financiera de campaña recae de manera exclusiva en el administrado y su responsable de campaña (en caso de haber acreditado a este último). Ahora bien, el incumplimiento de esta obligación se encuentra tipificada como una infracción, conforme a lo establecido en el artículo 36-B de la LOP, mediante el cual se prevé una sanción de multa entre diez (10) y treinta (30) UIT para el candidato que incurra en tal omisión. Como se desprende de las normas antes citadas, la obligación recae en el candidato y su responsable de campaña; no obstante, el tipo infractor que establece responsabilidad administrativa por dicho incumplimiento se atribuye únicamente al candidato;



En el presente caso, el administrado señala haber entregado su información financiera de campaña al personero legal de su organización política (sin precisar si se trataba de su responsable de campaña), quien debía haberla presentado ante esta entidad; sin embargo, conforme a lo antes expuesto, la responsabilidad administrativa recae únicamente en el administrado; en consecuencia, la circunstancia alegada no incide en la configuración de la infracción bajo análisis y, en por tanto, al carecer de respaldo jurídico, su argumento queda desvirtuado;

En cuarto lugar, en cuanto al punto c), de la revisión del Informe Final de Instrucción, se puede observar que el órgano instructor sí tuvo en cuenta la presentación de su información financiera de campaña, específicamente en la determinación del monto de la multa; tal es así que en dicho informe se concluyó que -en virtud a la presentación de dichos documentos- correspondía aplicar la reducción del 25% de la multa propuesta, de acuerdo al artículo 110 del RFSFP. Sin perjuicio de lo anterior, esta dependencia valorará la información financiera de campaña en el apartado correspondiente a graduación de la sanción;

En quinto lugar, sobre el punto d), cabe precisar que el artículo 40-A de la LOP, ley especial de la materia, establece un plazo de dos (2) años desde cometida la infracción para que se dé inicio al PAS. A dicho plazo, se debe adicionar ochenta y siete (87) días calendario, de conformidad con el Decreto de Urgencia N° 053-2020 y Decreto Supremo N° 087-2020-PCM, publicados en el diario oficial El Peruano el 5 y 20 de mayo de 2020 respectivamente. Por último, se debe adicionar el periodo de sesenta y dos (62) días naturales, de acuerdo a las Resoluciones Jefaturales N° 000047-2021-JN/ONPE y N° 000091-2021-JN/ONPE.

Ahora bien, el plazo de prescripción se computa desde el momento en que la infracción fue cometida; es decir, el 22 de enero de 2019, puesto que los candidatos tenían plazo hasta el 21 de enero para presentar su respectiva información financiera, conforme a la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, tal como se ha desarrollado supra, en el apartado de fundamentos jurídicos. Así las cosas, la prescripción del plazo para iniciar el PAS operaría el 20 de junio de 2021; por lo que en el presente caso no ha operado, toda vez que la notificación de inicio del PAS fue realizada conforme a ley el 22 de abril de 2021;

Por lo expuesto, los alegatos de defensa expuestos por el administrado carecen de respaldo jurídico, por lo que corresponde desestimar el pedido de archivo del presente PAS. En consecuencia, al estar acreditado que se constituyó en candidato y, por ende, tenía la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral en las ERM 2018, y que no cumplió con presentar la información financiera de su campaña al vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019, se concluye que el administrado ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

Por último, 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; sin embargo, ello no impide que los Formatos N° 7 y N° 8 sean valorados según lo previsto en el artículo 110 del RFSFP;

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 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 a ello, resulta razonable que su cálculo se inicie teniendo como potencial sanción el referido extremo, es decir, diez (10) UIT, sin perjuicio de evaluar 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 existe perjuicio económico;
- 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; siendo que, para la obligación de declarar la información de campaña electoral, recién se incorporó con las ERM 2018;
- 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, correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

No obstante, como se ha indicado *supra*, 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.

En el presente caso, se ha configurado el atenuante en cuestión, toda vez que el administrado presentó la información financiera de su campaña electoral con fecha 05 de mayo de 2021; esto es, dentro del plazo de vencimiento para la presentación de descargos frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP (13 de diciembre de 2021). Por consiguiente, corresponde aplicar la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*; por lo tanto, la multa a imponer ascendería a siete con cinco décimas (7.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa 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 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 FREDY JON ESCUDERO VEGA, ex candidato a la alcaldía distrital de Huayllan, provincia de Pomabamba, departamento de Áncash, 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 el artículo 110 del RSFP, 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 FREDY JON ESCUDERO VEGA 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; asimismo, 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/rcr

