

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 001425-2022-JN/ONPE

Lima, 13 de Abril del 2022

VISTOS: El Informe N° 000666-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 00833-2021-PAS-ECE2020-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra YANTY RAYESCA SIMONE BAUTISTA ZAPATA, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como el Informe N° 002155-2022-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, a la ciudadana YANTY RAYESCA SIMONE BAUTISTA ZAPATA, excandidata al Congreso de la República (en adelante, la administrada), se le imputa el incumplimiento de la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias (ECE 2020), en el plazo establecido. La presunta infracción se habría configurado el 17 de octubre de 2020;

De la revisión de la normativa electoral se aprecia que el 26 de septiembre de 2020, se publicó 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), la misma que, según la aplicación de normas en el tiempo, resultaría empleada en el presente PAS; sin embargo, tal proceder sería inconducente por las razones a exponer;

En nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional ha validado la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, por el cual, una norma debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia. En el presente caso, los hechos que condujeron al nacimiento de la obligación de presentar la información de campaña en el marco de las ECE 2020, son aquellos relacionados a la obtención de la calidad de candidato o candidata, así como la culminación del proceso electoral en cuestión; estos hechos estuvieron enmarcados dentro la vigencia de la LOP hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31046. Por lo tanto, se advierte la necesidad jurídica de aplicar aquella norma, es decir, la LOP hasta antes de la vigencia de la Ley N° 31046;

Además, existen cuestiones relativas a la seguridad jurídica¹ que apoyan lo señalado previamente: La obligación de presentar la información financiera de los aportes e

¹ El Tribunal Constitucional en su sentencia 00010-2014-AI/TC sostiene que *la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado Constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. [...]*



ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020, surge luego de la culminación de dicho proceso, como consecuencia consustancial a la naturaleza del mismo, lo que implica que la normativa que razonablemente tuvieron en cuenta los candidatos y candidatas en dicho proceso fue la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Esta última cambia la modalidad de cumplimiento de la obligación, haciéndose de por sí impracticable por cuestiones temporales. Por otro lado, al tener que el 30 de septiembre de 2020, la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, establece que el plazo máximo para la presentación de la información financiera campaña en el marco de la ECE 2020 en entrega única es el 16 de octubre de 2020, encamina razonablemente a sostener que la norma aplicable es la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, LOP, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Asimismo, bajo la normativa antes desarrollada también 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 o candidata 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 señalados en el párrafo 34.5 del artículo 34 de la LOP. 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, según el 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 de elecciones congresales entregan los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE mediante el responsable de campaña que designen. En caso no lo acrediten, o si así lo desearan, los candidatos o candidatas serán sus propios responsables de campaña. Y 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:

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 es nuestro).

Así, en relación con las ECE 2020, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 0134-2020-JNE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de marzo de 2020. Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, publicada el 30 de septiembre de 2020, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de campaña electoral correspondiente a las ECE 2020 el 16 de octubre de 2020;

En suma, la obligación de los candidatos y candidatas consistía en presentar hasta el 16 de octubre de 2020 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:

Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria.



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 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 la administrada tenía o no la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral; ii) si la presentó o no hasta el 16 de octubre de 2020; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que la exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras circunstancias que pueda alegar la administrada y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

Con Resolución Gerencial N° 003139-2021-GSFP/ONPE, del 14 de diciembre de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio del PAS contra la administrada, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ECE 2020, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

A través de la Carta N° 014824-2021-GSFP/ONPE, notificada el 21 de diciembre de 2021, la GSFP comunicó a la administrada 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 descargos por escrito. Ante ello, la administrada presentó sus descargos el 22 de diciembre de 2021;

Por medio del Informe N° 000666-2022-GSFP/ONPE, del 3 de febrero de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 00833-2021-PAS-ECE2020-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción contra la administrada, por no presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta N° 000840-2022-JN/ONPE, el 7 de febrero de 2022 se notificó a la administrada el citado informe final y sus anexos, a fin de que esta formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más un (1) día calendario por el término de la distancia; la administrada presentó sus descargos el 15 de febrero de 2022;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Verificación del presunto incumplimiento

Corresponde verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP. Es preciso señalar que la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral corresponde a los candidatos y candidatas; de ello, resulta importante determinar si la administrada tuvo dicha condición en las ECE 2020;

Sobre el particular, la candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00187-2019-JEE-PIU1/JNE, del 2 de diciembre de 2019, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidata en las ECE 2020, 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, en el reporte del Sistema Claridad sobre la información financiera de campaña electoral de los candidatos y candidatas a cargos de elección popular, consta la relación de excandidatos y excandidatas al Congreso de la República que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ECE 2020. En dicho listado, figuraba la administrada, lo cual basta para acreditar que no presentó su información financiera hasta el 16 de octubre de 2020;

Análisis de descargos

Frente al Informe Final de Instrucción, la administrada presenta sus descargos finales basando sus argumentos de defensa en las siguientes premisas:

- a) Que considera que su incumplimiento se encuentra inmerso en la condición eximente de responsabilidad administrativa de *error inducido por la Administración*, prevista en el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, puesto que infirió que, al ser excluida su candidatura, no tenía la condición de candidata; y, en consecuencia, no resulta exigible la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral establecida en la LOP;
- b) Que cuestiona los criterios de graduación de la sanción a), c) y g) señalados en el ítem 6.3 del Informe Final de Instrucción;
- c) Que, al no tener la condición de candidata, puesto que su candidatura fue excluida por la justicia electoral, resulta arbitraria la sanción propuesta;
- d) Adjunta los Formatos N° 7 y N° 8;

Respecto de los argumentos a) y c), es preciso recalcar que la exclusión de la candidatura de la administrada o el no haber realizado campaña electoral, no la exime de la obligación de presentar la información financiera de su candidatura; toda vez que dicha obligación emana de su condición de candidata otorgada por la justicia electoral, tal como explicaremos a continuación;

Si bien la candidatura de la administrada fue excluida por la justicia electoral a través de la Resolución N° 00307-2019-JEE-PIU1/JNE, del 11 de diciembre de 2019; ello, no implica que hasta antes de la emisión de la citada resolución la administrada no haya adquirido la condición de candidata, para los fines de supervisión y control de los aportes e ingresos y gastos de campaña electoral; toda vez que, dicha condición le fue otorgada a través de la Resolución N° 00187-2019-JEE-PIU1/JNE;

Así, emitida la resolución que declara procedente la inscripción de la Lista de Candidatos, la administrada se constituyó en candidata, y, como tal, adquirió la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral en las ECE 2020; configurándose el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Por otro lado, precisamos que para la aplicación de la condición eximente de responsabilidad administrativa de *error inducido por la Administración*, prevista en el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, debe probarse la existencia de un acto concreto realizado por la administración o disposiciones confusas que puedan generar confusión a la administrada respecto al tema en cuestión; lo cual en el presente PAS no ha ocurrido;

Aunado a ello, señalamos que es la propia administrada quien reconoce que acorde a su propio juicio –y sin intervención de la ONPE– “infirió” erróneamente que, al ser excluida su candidatura, no era candidata. Por lo cual, no es posible responsabilizar a la Administración por ello, en consecuencia, este punto ha sido desvirtuado;



Respecto del argumento b), mediante el cual la administrada responde a los criterios de graduación de sanción planteados en el Informe Final de Instrucción, se realizará una breve evaluación de los criterios, sin perjuicio del desarrollo respectivo que se realizará en el acápite siguiente. Asimismo, es preciso recalcar que los criterios de graduación no desvirtúan la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la administrada, sino que están ligados a la graduación de la cuantía de la multa a imponer;

Así, respecto al “*Beneficio Ilícito Resultante*”, precisamos que este es un criterio tomado en cuenta para el análisis de la graduación de la multa a imponer acorde a lo señalado en el numeral 3) del artículo 248 del TUO de la LPAG. En el presente caso, debido a la dificultad para determinar *a priori* el beneficio resultante por la comisión de la infracción, dicho criterio no resulta contrario a los intereses de la administrada, aunque tampoco la libera de responsabilidad;

Sobre la “*Gravedad del Daño*”, la administrada señala que las multas resultan perjudiciales para la participación ciudadana en los procesos electorales. No obstante, ello no desvirtúa o disminuye el daño ocasionado al interés público debido a la falta de presentación de la información financiera por parte de los candidatos en los formatos establecidos, en tanto impide a la población interesada visualizar la rendición de cuentas de la administrada como candidata;

Sobre la “*Existencia de Intencionalidad*”, la administrada señala que no existe intencionalidad de su parte en incurrir en el incumplimiento que se le imputa; sin embargo, incurre en responsabilidad subjetiva, pues, debido al principio de publicidad normativa, debió conocer de su obligación de presentar la información financiera de su campaña;

Finalmente, respecto del argumento d), señalamos que la evaluación de los Formatos N° 7 y N° 8 será revisado en el acápite siguiente, sobre “*Graduación de la Sanción*”;

Por consiguiente, al estar desacreditados los argumentos planteados por la administrada en sus descargos, y habiéndose demostrado que incumplió con la presentación de la información financiera de su campaña electoral en las ECE 2020 hasta el vencimiento del plazo legal, esto es, al 16 de octubre de 2020, en la forma correspondiente; se concluye que, se ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

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 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:

- 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 y candidatas 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.** De la revisión del expediente no se advierte que existan antecedentes de que la administrada haya cometido la infracción de no presentar la información financiera de su 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 de la infractora, esta debía conocer y cumplir con su obligación;

Efectuado el análisis de cada criterio de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado, correspondería sancionar a la administrada con la multa mínima establecida por ley, de diez (10) UIT. No obstante, al haber presentado la información financiera de su campaña electoral con los Formatos N° 7 y N° 8 en respuesta a la notificación del Informe Final de Instrucción, se ha configurado el atenuante del artículo 110 del RFSFP:

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.



Configurado el atenuante, debido a la presentación de los formatos correspondientes por la administrada (15 de febrero de 2022) luego de la notificación del Informe Final de Instrucción, esto es, antes del vencimiento del plazo para la presentación de descargos ante el mismo (15 de febrero de 2022), corresponde aplicar la reducción de menos veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*, ascendiendo, la multa a imponer a siete con cinco décimas (7.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si la infractora 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 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 a la ciudadana YANTY RAYESCA SIMONE BAUTISTA ZAPATA, excandidata al Congreso de la República, 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 RFSFP, por incumplir con la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP.

Artículo Segundo.- COMUNICAR a la referida ciudadana 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 a la ciudadana YANTY RAYESCA SIMONE BAUTISTA ZAPATA el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el portal institucional y en el Portal de Transparencia de la Entidad, dentro de los tres (3) días de su emisión.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/vfr

