

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

RESOLUCION JEFATURAL N° 002680-2022-JN/ONPE

Lima, 02 de Agosto del 2022

VISTOS: El Informe N° 000158-2022-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 1010-2021-PAS-ECE2020-SGTM-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra YOLANDA VARGAS MILHO, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como el Informe N° 005496-2022-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, lo que en buena cuenta implica el principio de retroactividad benigna;

En el caso concreto, a la ciudadana YOLANDA VARGAS MILHO, excandidata al Congreso de la República (en adelante, la administrada), se le imputa no cumplir 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 (ECE) 2020, en el plazo establecido. La presunta infracción se habría configurado el 17 de octubre de 2020;

En relación con la delimitación de la conducta constitutiva de infracción imputada, y conforme al principio de irretroactividad, resultaría aplicable la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), con las reformas introducidas por la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020. Sin embargo, tal proceder sería inconducente por las razones a exponer;

En nuestro ordenamiento jurídico, conforme a lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política, 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 candidata, así como la culminación del proceso electoral en cuestión; hechos que se concretaron antes de la vigencia de la Ley N° 31046. Por lo tanto, a fin de determinar la conducta constitutiva de infracción, se aplicará la LOP, sin las modificaciones introducidas por la precitada norma;



Aunado a ello, existen cuestiones relativas a la seguridad jurídica¹ que apoyan lo señalado previamente. Así, la obligación de presentar la información financiera de los aportes e 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 en dicho proceso fue la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Además, esta última cambia la modalidad de cumplimiento de la obligación, haciéndose de por sí impracticable por cuestiones temporales. Por otro lado, considerando que, mediante la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, se establece que el plazo máximo para la presentación de la información financiera en el marco de las ECE 2020 es el 16 de octubre de 2020, resulta razonable sostener que la normativa sancionadora aplicable que delimita la conducta tipificada como infracción es la LOP sin las modificaciones introducidas mediante la Ley N° 31046;

Ahora bien, distinta es la situación en lo que se refiere a la determinación de la sanción imponible por la comisión de la infracción imputada. Ello se debe a que el 30 de junio de 2022 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 31504, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para establecer criterios de proporcionalidad en la aplicación de sanciones a candidatos por no informar los gastos e ingresos efectuados durante campaña y conductas prohibidas en propaganda electoral;

A través de esta norma, se modificó el artículo 36-B de la LOP, estableciendo, entre otros, que los candidatos que no informen en el plazo establecido a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña serán sancionados con una multa no menor de una (1) ni mayor de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Asimismo, se establecen los criterios que se tendrán en consideración para la aplicación de la multa; los cuales se encuentran desarrollados en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP), aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE –esta última publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de julio de 2022–;

En ese entendido, se denota que, aunque la reforma incorporada mediante la Ley N° 31504 es posterior a la fecha en que se habría configurado la infracción imputada, la misma introduce una norma más favorable en relación a la sanción imponible. Por tanto, conforme al principio de retroactividad benigna desarrollado *supra*, esta normativa posterior resulta aplicable en el presente caso;

En síntesis, a fin de determinar la conducta constitutiva de infracción, la normativa sancionadora que resulta aplicable es la LOP sin las reformas introducidas mediante la Ley N° 31046; y, a fin de delimitar la sanción imponible, la LOP con la modificatoria introducida por la Ley N° 31504. En concordancia con ello, también resulta aplicable el RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE, y el RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y su modificatoria, en lo que resulte favorable;

Dilucidada la normativa aplicable, el cuarto párrafo del artículo 30-A de la LOP establece que los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben ser informados a la GSFP

¹ El Tribunal Constitucional, en el fundamento N° 14 de la 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. [...] 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 (Fund. N° 3, STC 0001-0003-2003-AI/TC).*



de la 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, 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 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 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. (Resaltado agregado)

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 consistía en presentar hasta el 16 de octubre de 2020 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, modificado por la Ley N° 31504, 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, en los plazos que esta determine según el numeral 34.5 del artículo 34 de la presente ley, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña **son sancionados con una multa no menor de una (1) ni mayor de cinco (5) unidades impositivas tributarias (UIT).*** (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 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 le exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras ocurrencias que se puedan alegar y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

Con Resolución Gerencial N° 002985-2021-GSFP/ONPE, del 13 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;

Mediante Carta N° 014642-2021-GSFP/ONPE, notificada el 17 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 cuatro (4) días calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. Sin embargo, la administrada no presentó descargo alguno;

Por medio del Informe N° 000158-2022-GSFP/ONPE, del 20 de enero de 2022, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 1010-2021-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° 000490-2022-JN/ONPE, el 4 de febrero de 2022 se notificó a la administrada el citado informe final y sus anexos, a fin de que formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más cuatro (4) días calendario por el término de la distancia. Con fecha 3 de marzo de 2022, la administrada presentó descargos finales;

Mediante Resolución Jefatural N° 000973-2022-JN/ONPE, del 4 de marzo de 2022, se sancionó a la administrada con una multa de diez (10) UIT, por no presentar su información financiera de campaña en el plazo de ley;

Sin embargo, a través de la Resolución Jefatural N° 002222-2022-JN/ONPE, notificada a la administrada el 22 de junio de 2022, se declaró nulo el pronunciamiento antes mencionado por haberse acreditado que no fueron considerados los descargos presentados con fecha 3 de marzo de 2022 al momento de resolver; y se retrotrajo el presente PAS hasta la fase instructora para la emisión de una nueva resolución jefatural;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Cuestiones procedimentales previas

Antes de iniciar el análisis de fondo del asunto en discusión, se observa que la administrada presentó extemporáneamente su descargo frente al Informe Final de Instrucción, aunque fue notificado de manera idónea tal como se verifica en el correspondiente cargo. Sin embargo, en aplicación del numeral 172.1 del artículo 172 del TUO de la LPAG —que reconoce que los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver—, se procederá a valorar los argumentos que se esgrimen en el escrito del 3 de marzo de 2022, para garantizar el ejercicio de su derecho de defensa;

Ahora bien, en el presente caso, de la revisión del expediente se advierte que no median descargos iniciales por parte de la administrada. Por este motivo, resulta necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación que comunicó el inicio del PAS –junto con los informes y anexos- a la administrada, a fin de descartar que en su tramitación se haya vulnerado su derecho de defensa;

Al respecto, la resolución a través de la cual se dispuso el inicio del presente PAS fue notificada mediante la Carta N° 014642-2021-GSFP/ONPE. Esta fue dirigida al domicilio de la administrada consignado ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil;



advirtiéndose que fue recibida por la misma administrada. Esta información consta en los respectivos cargos y actas de notificación;

Dada la situación descrita, se ha cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG. Por tanto, corresponde tener por bien notificada a la administrada, descartándose la vulneración de su derecho de defensa por desconocimiento de las actuaciones administrativas;

Verificación del presunto incumplimiento

En este punto, corresponde verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

En ese sentido, es preciso señalar que la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral corresponde a los candidatos; de ello, resulta importante indicar si la administrada tuvo tal condición en las ECE 2020;

La candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00079-2019-JEE-MAYN/JNE, del 28 de noviembre 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 a cargos de elección popular, consta la relación de excandidatas y excandidatos 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 el plazo legalmente previsto. En dicho listado, figura el incumplimiento por parte de la administrada, acreditándose así que no presentó su información financiera hasta el 16 de octubre de 2020;

Análisis de descargos

En respuesta al informe final de instrucción, la administrada alega que no ha participado en las elecciones congresales; toda vez que, su candidatura fue tachada en la etapa previa por el Jurado Nacional de Elecciones al haberse encontrado una irregularidad en sus antecedentes, razón por la cual no puede informar sobre sus gastos de campaña;

Al respecto, cabe precisar que, si bien su exclusión la apartó de la contienda electoral, esta fue posterior a su inscripción; misma que se concretó mediante la Resolución N° 00079-2019-JEE-MAYN/JNE, del 28 de noviembre de 2019. Así, la referida exclusión, dispuesta por Resolución N° 00199-2019-JEE-MAYN/JNE el 18 de diciembre de 2019, no implicó que la administrada no haya adquirido, hasta ese momento, la condición de candidata; razón por la cual resulta incuestionable que sí se generó en su persona la obligación de rendir cuentas de campaña;

En consecuencia, al estar acreditado que la administrada se constituyó en candidata; que, por ende, tenía la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral en las ECE 2020; y que no cumplió con presentarla al vencimiento del plazo legal, esto es, al 16 de octubre de 2020; se concluye que 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 previstas 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 artículo 131 del RFSFP, aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021-JN/ONPE y modificado por Resolución Jefatural N° 002452-2022-JN/ONPE, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a) **Naturaleza del cargo de postulación.** En el presente caso, al estar ante una candidatura congresal, significa que el cálculo de la multa debe iniciar con un monto equivalente a dos con cinco décimas (2.5) UIT;
- b) **Número de votantes de la circunscripción electoral de la candidata.** La cantidad de electores hábiles en la circunscripción de Loreto, durante las ECE 2020, era de seiscientos ochenta y un mil treinta y nueve (681,039)², por lo que debe adicionarse al conteo de la multa el monto equivalente a una (1) UIT;
- c) **Monto recaudado.** En el PAS, al no contar con los formatos requeridos para la presentación de la información financiera, no es posible determinar el monto de lo recaudado. Por tal motivo, no corresponde añadir algún monto en este criterio;
- d) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del año siguiente al cual la resolución que impuso la sanción adquirió la calidad de cosa decidida.** De la revisión del expediente, no se advierte la existencia de antecedentes de la comisión de la infracción de no presentar la información financiera de la campaña electoral. Por tal motivo, no corresponde añadir monto alguno al cálculo de la multa;
- e) **Cumplimiento parcial o tardío.** En este caso, no se advierte la presentación de los formatos relacionados con su información financiera, por lo que no corresponde aplicar este criterio;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción, corresponde imponerle una multa equivalente a tres con cinco décimas (3.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si se 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, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE;

De conformidad con el literal q) del artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y de acuerdo con lo dispuesto 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 y sus modificatorias;

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

² Fuente: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/Participacion/Detalle>



SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR a la ciudadana YOLANDA VARGAS MILHO, excandidata al Congreso de la República, con una multa de tres con cinco décimas (3.5) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, con la modificación efectuada por la Ley N° 31504, por no cumplir 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, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE.

Artículo Tercero.- NOTIFICAR a la ciudadana YOLANDA VARGAS MILHO 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.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/jpu/mda

