

Lima, 26 de Febrero de 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000053-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 438-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador contra Marino Juan Llanos Coca, candidato a gobernador regional por no presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Regionales 2018 en el plazo establecido por ley; el Informe N° 000020-2020-SG/ONPE de la Secretaría General, así como el Informe N° 000100-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDOS:

I. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000035-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE del 1 de abril de 2019, la Jefatura del Área de Verificación y Control comunicó a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que entre los candidatos a gobernadores regionales que no han cumplido con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018), según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), figura Marino Juan Llanos Coca, ex candidato a gobernador para la región Lima por el partido político Partido Democrático Somos Perú (administrado);

La Jefatura del Área Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias recomendó mediante Informe N° 187-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, del 02 de mayo de 2019, se emita la Resolución Gerencial a través del cual se disponga el inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra el administrado, por no haber presentado la información financiera de aportes/ingresos y gastos de campaña electoral de las ERM 2018 en el plazo establecido.

Con Resolución Gerencial N° 000041-2019-GSFP/ONPE, del 10 de mayo de 2019, 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° 000132-2019-GSFP/ONPE, notificada el 29 de mayo de 2019, la GSFP comunicó al administrado, el inicio del PAS —conjuntamente con los informes y anexos— otorgándole un plazo máximo de cinco (5) días hábiles para que formule sus alegaciones y descargos por escrito;

A través del escrito, presentado el 06 de junio de 2019, el administrado presentó sus descargos ante el inicio del PAS, alegando, entre otros, que la no presentación del informe de aportes, ingresos y gastos obedeció a situaciones fortuitas, ya que, después de la campaña y en el plazo determinado para presentar el informe sufrió un duro deterioro de su salud que le obligó a guardar descanso absoluto por cinco (5) días, entre



el 18 al 22 de enero de 2019, según el certificado médico que adjunta. De otro lado, expresa que al haber subsanado en forma extemporánea la información requerida, debe aplicarse los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones;

Mediante Informe N° 000053-2020-GSFP/ONPE, del 20 de enero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 438-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, esto es, el 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 Elecciones Regionales 2018 en el plazo establecido por ley, en aplicación del artículo 123 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

A través de la Resolución Jefatural N° 000024-2020-JN/ONPE, del 26 de enero de 2020, la Jefatura Nacional de la ONPE determinó ampliar, excepcionalmente, por tres (03) meses, el plazo para resolver el PAS instaurado contra el administrado;

De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 000036-2020-SG/ONPE se notificó el Informe Final de Instrucción y sus anexos, a fin de que el administrado en el plazo de cinco (5) días hábiles más dos (2) días calendario por el término de la distancia, formule sus descargos, dicha carta fue notificada el 24 de enero de 2020;

A través del Informe N° 000020-2020-SG/ONPE, del 04 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional que el administrado presentó sus descargos, dentro del plazo legal otorgado;

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El 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 GSFP de la ONPE a través de los medios que esta disponga y en los plazos establecidos, con copia a la organización política; en concordancia con lo señalado, el numeral 34.2 del artículo 34 de la citada ley, otorga a la ONPE la facultad de realizar la verificación y el control de la actividad económico-financiera a través de la GSFP;

De acuerdo con el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, para las elecciones regionales y elecciones municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde acreditan a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE, proporcionando una copia a la organización política;

Asimismo, el numeral 34.6 del artículo precitado dispone lo 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*” (Cursivas agregadas).



Por su parte, el artículo 36-B de la LOP establece que:

“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” (Cursivas agregadas).

De los dispositivos legales citados, se tiene que los candidatos, de forma directa o a través de sus responsables de campaña, están obligados a presentar un informe de los aportes e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral dentro del plazo de quince días hábiles posteriores a la conclusión del proceso electoral. Al respecto, el artículo 97 del RFSFP, precisa el contenido de la información financiera de campaña a entregar, e indica que el candidato asume la responsabilidad por las acciones que realice su responsable de campaña;

La finalidad de la rendición de los aportes e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan en la campaña electoral es transparentar los fondos o recursos que son obtenidos por los candidatos y el uso que se ha dado a los mismos, para el conocimiento de sus electores y de la ciudadanía en general, así como posibilitar la prevención de la infiltración de aportes de fuentes prohibidas y el adecuado uso de su financiamiento;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previo al análisis del caso concreto, cabe precisar que por Resolución N° 3594-2018-JNE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de diciembre de 2018, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declaró concluida las Elecciones Regionales 2018;

A razón de ello, mediante Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de enero de 2019, la Jefatura Nacional de la ONPE, **fijó el 21 de enero de 2019, como último día para que las organizaciones políticas, candidatos y/o responsables de campaña presenten la información financiera de campaña electoral de las ERM 2018**, que incluye la Segunda Elecciones Regional;

Establecido lo anterior, en el presente caso se procederá a evaluar el incumplimiento, por parte del administrado, de presentar la información de aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral en el plazo señalado en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP y, si ello, implica la imposición de una sanción de multa, tal como lo especifica el artículo 36-B del mencionado cuerpo normativo;

La GSFP, una vez advertido y analizado el incumplimiento, dispuso notificar al administrado el inicio del PAS. Este en el plazo otorgado, el 6 de junio de 2019, formuló sus descargos indicando que el incumplimiento fue involuntario a causa del deterioro de su salud que lo obligó a guardar reposo absoluto entre el 18 al 22 de enero de 2019, según el certificado médico que adjuntó. Asimismo, procedió a subsanar la omisión de la información financiera de gastos de campaña;

Evaluado los descargos, el Informe Final de Instrucción concluye que el administrado ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP. Ahora bien, notificado el mismo, el administrado manifiesta lo siguiente:

- No presentó el informe financiero en razón a un hecho fortuito, ya que, luego de la finalización de la campaña electoral, sufrió un deterioro de su salud que le



obligó a guardar descanso absoluto por cinco (5) días, entre el 18 al 22 de enero de 2019, según el certificado médico que adjunta. En tal medida, solicita tener en cuenta de manera especial para la absolución del cargo imputado que, por tratarse de un caso fortuito o fuerza mayor, según el literal a, numeral 1, del artículo 257 del TUO de la LPAG, el administrado debería ser eximido de responsabilidad.

- El problema no son los recibos obtenidos con anterioridad, sino, el estado de salud del administrado, pues estaba imposibilitado para sistematizar aportes, documentos, boletas y gastos.
- Si bien es cierto que hubo una irresponsabilidad involuntaria, por su delicado estado de salud, se debe valorar que la información requerida fue presentada. Asimismo, corresponde considerar que el financiamiento no proviene de fuente prohibida.

Cabe precisar que, la condición eximente de responsabilidad *caso fortuito o fuerza mayor*, atiende siempre a circunstancias imprevisibles, extraordinarias e irresistibles, que originan la comisión de la infracción. En el caso de la fuerza mayor, esta se circunscribe a un hecho ajeno a la persona y a la voluntad de quien lo invoca, de manera tal que esa relevante circunstancia constituya una traba insalvable para el cumplimiento de una obligación. Por su parte, el *caso fortuito* se caracteriza porque es un proceso causal que no es obra de la naturaleza sino del hombre, habiendo, por lo demás, un resultado imprevisible e inevitable y, sobre todo, por la ausencia de relación entre la voluntad del agente y el resultado;

Con relación a la condición que alega el administrado, para justificar que su incumplimiento se produjo por un factor ajeno a su voluntad; esto es, haber sido diagnosticado con dorso lumbalgia y, estar con descanso médico entre el 18 al 22 de enero de 2019, es insuficiente para desvirtuar la responsabilidad imputada. Esto, por cuanto, de la información financiera que se presentó el 6 de junio de 2019, es decir, después de aproximadamente seis (6) meses del vencimiento del plazo de ley, se tiene que los recibos de aportes fueron emitidos a partir del mes de noviembre de 2017 hasta el mes de setiembre de 2018, lo que permite presumir que la citada documentación se encontraba en poder del administrado desde la fecha de su emisión y suscripción, lo que demuestra que este no actuó con diligencia y no adoptó las medidas necesarias para evitar el resultado infractor proveniente de los hechos señalados. Así también, no debe obviarse que de haberse encontrado imposibilitado de dirigirse a la ONPE hasta el 21 de enero de 2019, para declarar la información financiera, no permite responder a la interrogante del por qué no efectuó tal rendición entre el 23 de enero y el 29 de mayo de 2019, fecha última en que se dio inicio al PAS;

Del análisis realizado al caso en materia, no se percibe que el incumplimiento producido por el administrado, haya sido producto de un acontecimiento que configure el eximente caso fortuito o fuerza mayor previsto en el inciso a) numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG;

De igual forma, respecto de la presentación extemporánea de la información financiera, el 6 de junio de 2019, es decir, en fecha posterior a la notificación de la Resolución Gerencial que dio inicio al PAS, del 29 de mayo de 2019; se debe concluir que, no corresponde aplicar el factor eximente de responsabilidad administrativa según lo establecido en el inciso f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, ya que, esta se efectuó con posteridad a la notificación de la imputación de cargos;



Por lo tanto, teniendo en cuenta que el plazo de presentación venció el 21 de enero de 2019, y no habiendo el administrado cumplido con su obligación, este se ubica dentro de los alcances del artículo 36-B de la LOP que establece que los candidatos que no informen a la GSFP de la ONPE la información financiera sobre su campaña electoral deben ser sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);

Ahora bien, toda vez que el incumplimiento señalado da paso a que la ONPE ejerza su potestad sancionadora, esta debe tener en consideración los criterios de graduación de la sanción establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), en lo que resulte aplicable, de conformidad con el artículo 113 del RFSFP;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Habiéndose determinado una infracción por parte del administrado, y siendo la Jefatura Nacional de la ONPE la competente para establecer la sanción que corresponde, dentro del mínimo y máximo permitido por ley, es necesario fijar un criterio general para iniciar el análisis de la gradualidad de la sanción. Al respecto, es razonable que se inicie teniendo como potencial sanción el mínimo establecido en el artículo 36-B de la LOP, es decir, 10 UIT e ir evaluando si existe alguna circunstancia que justifique el incremento de la misma no pudiendo establecerse una sanción mayor al previsto en la ley;

El numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, sobre el principio de proporcionalidad 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. Dado que a la fecha no se tiene información sobre las finanzas en que incurrió el administrado;
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La GSFP pudo detectar sin dificultad el no cumplimiento por parte del administrado de la información financiera sobre aportes, ingresos y gastos de campaña electoral de las ERM 2018;
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** El requerir la información financiera tiene como objetivo transparentar el origen de los recursos que financian las campañas electorales y el uso que se dio a los mismos, evitando así, la infiltración en la política de dinero proveniente de actividades ilícitas o de las consideradas fuentes de financiamiento prohibidas. 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, más aún



en un contexto —de público conocimiento— en el que se realiza investigaciones a diversos ex candidatos sobre irregularidades en el financiamiento de sus campañas electorales, con reconocimiento expreso de las faltas administrativas cometidas, por lo que la no presentación de esa obligación incide en el incremento del desprestigio de la política;

Lo expuesto podría llevarnos a determinar una sanción mayor al mínimo establecido por ley, sin embargo, es oportuno indicar que el administrado ha tenido la intención de subsanar la omisión de su presentación de forma casi inmediata al inicio del PAS, lo cual implica que no debería aumentarse la sanción del mínimo establecido; sino que, por el contrario, evaluar si ello supone un atenuante al mismo;

- d) **El perjuicio económico causado.** No resulta posible aplicar este criterio de graduación dado que no hay perjuicio económico identificable;

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. Dado que las ERM 2018 constituyen la primera experiencia en relación a la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral no es posible que se constituya la figura de la reincidencia;

- e) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** Al respecto, atendiendo a que las ERM 2018 constituye la primera experiencia en relación a sanciones a candidatos por no presentar la información financiera de su campaña electoral no es posible contar con una data histórica que nos permita evaluar si medidas similares fueron disuasivas o no, a fin de determinar la posibilidad de una sanción mayor;

Esto no niega, que el administrado en la primera oportunidad, una vez iniciado el PAS, ha procedido a subsanar dicha omisión;

- f) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Ahora bien, al margen de la intencionalidad del administrado, tenemos que el hecho objetivo es el incumplimiento de una disposición legal, por lo que la legislación ha previsto que dicha conducta sea pasible de una sanción;

Efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, se estima que correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, es decir, diez (10) UIT;

Sin embargo, conforme a lo que también se ha expuesto, el administrado ha procedido a subsanar el incumplimiento de la presentación de su información financiera de gastos de campaña, al 6 de junio de 2019; a lo cual, de aplicársele el artículo 110 del RFSFP, debe corresponderle un factor atenuante de menos veinticinco por ciento (-25%) en el cálculo de la multa;

En consecuencia, toda vez que el administrado, Marino Juan Llanos Coca, ex candidato a gobernador regional de Lima, no presentó la información financiera de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral, dentro del plazo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP y, hecho el análisis de la sanción que prevé el artículo 36-B del referido cuerpo normativo, aplicando los criterios de graduación establecidos en el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, así como el atenuante establecido en el artículo 110 del RFSFP, se le debe sancionar con una multa de 7.5 UIT;



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 el literal l) del artículo 11 de su Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000246-2019-JN/ONPE y sus modificatorias;

Con el visado de la Secretaría General, de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- SANCIONAR al ciudadano MARINO JUAN LLANOS COCA, ex candidato a gobernador regional de Lima, con una multa de (7.5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, concordado con el artículo 110 del RFSFP, por incumplir con la presentación de la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP.

Artículo Segundo.- COMUNICAR al ciudadano MARINO JUAN LLANOS COCA 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 MARINO JUAN LLANOS COCA 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.

MANUEL FRANCISCO COX GANOZA
Jefe (i)
Oficina Nacional de Procesos Electorales

MCG/ght/gec/hec

