

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la universalización de la salud"

Lima, 27 de Febrero del 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° 000078-2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000124-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 566-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador contra José Augusto Estela Livia; el Informe N° 000033-2020-SG/ONPE de la Secretaría General, así como el Informe N° 000105-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Mediante Informe N° 000036-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE de 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 vicegobernadores regionales que no han cumplido con presentar la información financiera de ingresos y gastos de 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 José Augusto Estela Livia, ex candidato a vicegobernador regional de Huánuco (administrado);

A través del Informe N° 263-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE de 5 de junio de 2019, la Jefatura del Área Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias determinó la concurrencia de circunstancias que justifican el inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra el administrado, recomendando a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000119-2019-GSFP/ONPE de 19 de junio 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 Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP);

Mediante Carta N° 000221-2019-GSFP/ONPE, notificada el 1 de julio 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;

Por documento ingresado el 3 y 4 de julio de 2019 a la Oficina Regional de Coordinación Huánuco (ORC-Huánuco), el administrado presentó dentro del plazo establecido, sus descargos y la rendición de cuentas de los ingresos y gastos en la campaña electoral de las ERM 2018;

Mediante Informe N° 000124-2020-GSFP/ONPE¹ de 3 de febrero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 566-2020-PAS-JANRFP-SGTN-



Firma Digital
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Firmado digitalmente por DIAZ
PICASSO Margarita Maria FAU
20291973851 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 27.02.2020 13:01:49 -05:00



Firma Digital
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Firmado digitalmente por ALIAGA
GASTELUMENDI Hugo Armando
FAU 20291973851 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 27.02.2020 10:26:08 -05:00



Firma Digital
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Firmado digitalmente por
HERRERA TAN Gabriela Bertha
FAU 20291973851 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 26.02.2020 19:59:42 -05:00

¹ Este informe anexa el Informe N° 0000101-2020-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del Área Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias, que a su vez, contiene el Informe N° 566-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE.



GSFP/ONPE, correspondiente al 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 de lo dispuesto en el artículo 123 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Mediante Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE de 31 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° 0000232-2020-SG/ONPE, recibida el 07 de febrero de 2020, se notificó el Informe Final de Instrucción y sus anexos, a fin que el administrado en el plazo de cinco (5) días hábiles, formule sus descargos;

A través del Informe N° 000033-2020-SG/ONPE de 12 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional que el administrado, ha presentado sus descargos, con fecha 10 de febrero de 2020, 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 de no presentar la información de aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados de su campaña electoral en el plazo señalado en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, por parte del administrado y, si ello, implica la imposición de una sanción de multa, tal como lo especifica el artículo 36-B del mencionado cuerpo normativo;

En virtud del incumplimiento advertido, la GSFP inició el PAS y notificó al administrado, quien dentro del plazo otorgado presentó la rendición de ingresos y gastos efectuados en la campaña electoral de las ERM 2018.

Evaluado los documentos presentados, la GSFP, en su Informe Final de Instrucción, concluyó que el administrado habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

Ahora bien, notificado el Informe Final de Instrucción de la GSFP, el administrado manifestando lo siguiente:

- a) El Jurado Electoral Especial de Huánuco, declaró improcedente la solicitud de inscripción de la formula y lista de candidatos que integraba, para el Gobierno Regional de Huánuco presentada por la organización política “Siempre Unidos”
- b) Motivo por el cual el partido no participo en las contiendas electorales y no hicieron campaña electoral alguna, por tanto, la obligación de rendir cuentas no se aplica a su persona.



Con relación a los descargos es preciso indicar, que la condición de candidato en las ERM 2018, se encuentra definida en el artículo 5 del RFSFP al precisar al “candidato a cargo de elección popular” como el ciudadano que figura como candidato en la solicitud presentada por la organización política ante el JNE para su participación en las elecciones generales, regionales o municipales;

Ahora bien, para tener la condición de candidato a cargo de elección popular es necesario que el ciudadano sea nominado mediante elecciones internas de su organización política. Así tenemos que el artículo 22 de la LOP, antes de su modificación por la Ley N° 30998², y aplicable para las ERM 2018, señalaba que *“las organizaciones políticas y alianzas electorales realizan procesos de elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular”*;

Este criterio fue asumido por el JNE en el marco de las Elecciones Generales y Parlamento Andino 2016, mediante la Resolución N° 196-2016-JNE, en atención al procedimiento administrativo sancionador iniciado por conducta prohibida en propaganda electoral, infracción contemplada en el artículo 42 de la LOP;

En el fundamento 22 de la mencionada resolución señala que *“con relación a la condición de candidato (...), cabe indicar que esta surge, en primer lugar, luego de haber participado en el proceso de democracia interna de la Alianza Para el Progreso del Perú, hecho por el cual dicha organización solicitó su registro como tal ante el JEE el 8 de enero de 2016. Así, su calidad de candidato nace, no de una arbitrariedad de la administración electoral, sino desde que es elegido en un proceso de democracia interna”*;

El criterio asumido se puso de manifiesto en las ERM 2018, mediante la Resolución N° 0079-2018-JNE que aprobó el *Reglamento para la Fiscalización y Procedimiento Sancionador contemplado en el Artículo 42 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre Conducta Prohibida en Propaganda Electoral*, definiendo al candidato *“como aquel ciudadano incluido en una solicitud de inscripción de fórmula o lista de candidatos presentada por una organización política ante un JEE”*;

Lo anterior tiene razón, en que si bien la condición de candidato se adquiere dentro de los procesos electorarios internos, denominado democracia interna, la exteriorización de esta voluntad interna de la organización política o la formalidad de la misma para fines del proceso electoral se manifiesta con la presentación de su candidatura dentro de una fórmula o lista de candidatos;

A partir de ese momento la lista de candidatos pasa por el tamiz de la autoridad electoral para la evaluación de su admisión. Al respecto, existe una evaluación del cumplimiento de los requisitos de la lista y de los requisitos por cada candidatura incluida en la misma;

En ese sentido, si como en el presente caso, por algún motivo, la autoridad electoral decide que un candidato no reúne los requisitos de ley para continuar en el proceso electoral, no significa que se niegue tal condición hasta el momento de su determinación;

² Ley N° 30998, Ley por la que se modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, publicada el 27 de agosto de 2019 en el diario oficial “El Peruano”.



Asimismo, es innegable que desde el momento de la presentación de la fórmula o lista de candidatos hasta el pronunciamiento de la autoridad electoral sobre su procedencia o no en instancia definitiva los candidatos siguen efectuando su campaña electoral, por lo que resulta lógico que deban informar sobre los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante ese periodo;

Ahora bien, si un candidato resulta siendo apartado del proceso electoral, y en razón del poco tiempo transcurrido entre la presentación de su candidatura y la determinación de su improcedencia, no realizó muchos movimientos económico-financieros, resultará una tarea más sencilla la rendición de cuentas de su campaña electoral;

En ese sentido, de conformidad con la normativa vigente en las ERM 2018, el criterio establecido por el JNE, en el pronunciamiento y el reglamento referidos, que guarda concordancia con lo dispuesto por el RFSFP, el administrado guardó la condición de candidato en las ERM 2018 desde la presentación de su candidatura ante la autoridad electoral hasta la decisión final de la misma, por lo que, tal como se señala en el Informe Final de Instrucción, este incurrió en infracción al no presentar la información exigida en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Por lo tanto, considerando que el plazo de presentación venció el 21 de enero de 2019, y el administrado no ha 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 serán 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

Determinada la 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 oportuno fijar un criterio general para iniciar con el análisis de la gradualidad de la sanción, la cual deberá estar debidamente motivada y deberá existir una congruencia y proporcionalidad entre la infracción y 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;

Considerando, que la finalidad de la sanción es disuadir y castigar una conducta ilícita, mediante la sanción el numeral 3 del Artículo 248 del TUO de la LPAG, ha establecido los principios de la potestad sancionadora administrativa, entre las cuales esta, el principio de proporcionalidad, precisando 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 en este procedimiento no se ha evaluado el contenido de la información financiera brindada por el administrado; verificación que podría concluir en infracciones distintas a la que se trata en el presente caso.
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La GSFP pudo detectar sin dificultad el no cumplimiento por parte del administrado en la no presentación de la información financiera sobre aportes, ingresos y gastos de la 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 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.
- d) **El perjuicio económico causado.** No resulta posible aplicar este criterio de graduación dado que no hay perjuicio económico identificable.
- e) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.** 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.
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** Al respecto, la infracción se configuró concluidas las ERM 2018. Siendo que, con posterioridad al proceso electoral, existe la obligación legal para los candidatos de presentar la información financiera de su campaña electoral. Sin embargo, dicha información fue presentada con sus descargos dentro del plazo otorgado en la notificación del inicio del PAS.

No obstante, que el administrado incumplió con presentar la información financiera de su campaña electoral, por lo que es pasible de la sanción



determinada por ley, la entrega extemporánea de aquella, es un aspecto a considerar para el cálculo de la sanción.

Asimismo, 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 dentro del plazo de ley, 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 al mínimo establecido.

- g) **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. Si bien, el administrado ha insistido en sus descargos, no tener ninguna información que presentar dado que no fue candidato en las ERM 2018 porque el Jurado Electoral Especial de Huánuco declaró improcedente su lista, este argumento ha sido desvirtuado por lo antes expuesto;

Efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, se estima que corresponde sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley;

En consecuencia, toda vez que el administrado José Augusto Estela Livia candidato a vicegobernador Regional de Huánuco, no cumplió con presentar la información financiera de su campaña electoral durante las ERM 2018 dentro del plazo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, y realizado el análisis de los criterios de graduación de la sanción establecidos en el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, corresponde sancionarlo, con una multa de 10 UIT, según el artículo 36-B de la mencionada ley;

No obstante se debe determinar si corresponde el atenuante previsto en el artículo 110 del RSFP, el cual señala 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.

En ese sentido, se tiene que el administrado, presentó el informe de aportes, ingresos y gastos conjuntamente con los descargos presentados contra la resolución que da inicio al PAS;

Por consiguiente, corresponde aplicar el factor atenuante de menos el veinticinco por ciento (-25%) en el cálculo de la multa de diez (10) UIT; es decir 7.5 UIT; por no haber cumplido con presentar su información financiera de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral de las ERM 2018, dentro del plazo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

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 administrado JOSÉ AUGUSTO ESTELA LIVIA, ex candidato a vicegobernador regional de Huánuco, con una multa de 7.5 UIT de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ERM 2018, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP y de acuerdo a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

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 administrado JOSÉ AUGUSTO ESTELA LIVIA 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/cvr

