

Lima, 26 de Febrero de 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000043-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 477-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Rubén Morales Cabrera, ex candidato a gobernador regional de Ica; el Informe N° 000044-2020-SG/ONPE de la Secretaria General, así como el Informe N° 000102-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

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 Rubén Morales Cabrera, ex candidato a gobernador regional de Ica (administrado);

A través del Informe N° 195-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del 06 de mayo 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, por lo que recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000049-2019-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° 000140-2019-GSFP/ONPE, notificada el 28 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;

Siendo que, el administrado presentó sus descargos mediante Carta S/N–Expediente N° 0017715–, recepcionada el 04 de junio de 2019, alegando que no fue candidato, ya que la solicitud de inscripción de la lista de candidatos de la organización política Juntos por el Perú, fue declarada improcedente; además señaló que no tiene ningún gasto financiero que declarar de acuerdo a Ley;



Por lo que, mediante Informe N° 000043-2020-GSFP/ONPE¹ del 18 de enero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 477-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, el correspondiente 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);

Conviene poner énfasis que, mediante 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 Procedimiento Administrativo Sancionador, instaurado contra el administrado;

De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, mediante Carta N° 000029-2020-SG/ONPE recibida el 29 de enero de 2020, se notificó el Informe Final de Instrucción y sus anexos, a fin de que el administrado en el plazo de cinco (5) días hábiles, formule sus descargos;

A través del Informe N° 000044-2020-SG/ONPE, de fecha 13 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional que el administrado no 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).

¹ Este informe anexa el Informe N° 000043-2020-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias que, a su vez, anexa el Informe N° 477-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE.



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 Elección 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 formuló sus descargos, indicando que no fue candidato, ya que la solicitud de inscripción de la lista de candidatos de la organización política Juntos por el Perú, en el que figuraba como tal, fue declarada improcedente; además señala que no tiene ningún gasto financiero que declarar de acuerdo a Ley;

Evaluado los descargos, 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, toda vez que los descargos presentados por éste, resultan insuficientes para desvirtuar la infracción imputada;



Así, es de precisar que con relación a la condición de candidato en las ERM 2018, el artículo 5 del RFSFP define 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”*;

Dicho 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 se 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*, en el que se definió 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”*;

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 hasta el momento de dicha determinación;

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

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”.



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, 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 señalada en el párrafo anterior 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

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 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, se advierte en el expediente que el administrado no participó de todo el proceso de ERM 2018, dado que como se ha señalado previamente, fue apartado del proceso electoral en una fase temprana del mismo, por lo que se estima que esta circunstancia permite mantener la sanción en el mínimo establecido.

- 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, 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, hasta la fecha, ya habiendo finalizado la fase instructora, el administrado no da cumplimiento a la obligación señalada.

Ahora bien, 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.

- 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. Si bien, el administrado ha insistido en sus descargos frente al inicio del PAS y luego frente al informe final de instrucción, no tener ninguna información que presentar dado que no fue candidato en las ERM 2018, 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, Rubén Morales Cabrera, ex candidato a gobernador regional de Ica, 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 realizándose 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;

Asimismo, es oportuno señalar que en el presente caso no se advierte alguna condición eximente o atenuante de la responsabilidad del ciudadano, previstos en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

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 RUBÉN MORALES CABRERA, ex candidato a gobernador regional de Ica, con una multa de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, 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 RUBÉN MORALES CABRERA, 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 RUBÉN MORALES CABRERA 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/mdv

