

Lima, 06 de Abril de 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000168-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 620-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Leonardo Rojas Sánchez, ex candidato a vicegobernador regional de Amazonas; el Informe N° 000070-2020-SG/ONPE de la Secretaría General, así como el Informe N° 000159-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000036-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE del 01 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 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 Leonardo Rojas Sánchez, ex candidato a vicegobernador regional de Amazonas (administrado);

A través del Informe N° 331-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del 28 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, por no presentar la información señalada en el párrafo anterior, por lo que recomendó a la GSFP emitir la Resolución Gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000186-2019-GSFP/ONPE del 09 de julio 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° 000313-2019-GSFP/ONPE, notificada el 22 de julio de 2019, la GSFP comunicó al administrado, el inicio del PAS -conjuntamente con los informes y anexos-, y le otorgó un plazo máximo de cinco (5) días hábiles para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Al respecto, el administrado presentó sus descargos el 05 de agosto de 2019, fuera del plazo otorgado;



A través de la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE, del 31 de enero de 2020, la Jefatura Nacional de la ONPE determinó ampliar, excepcionalmente, por tres (03) meses, el plazo para resolver el PAS contra el administrado;

Mediante Informe N° 000168-2020-GSFP/ONPE¹ del 06 de febrero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 620-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, 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);

De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, el 14 de febrero de 2020, a través de la Carta N° 000286-2020-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, formule sus descargos;

Mediante escrito S/N, ingresado el 20 de febrero de 2020 en la mesa de partes de la sede central de la ONPE, el administrado remitió sus descargos. Posteriormente, a través del Informe N° 000070-2020-SG/ONPE, de fecha 24 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional sobre la presentación de los mismos dentro del plazo 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* al que corresponda” (Cursivas agregadas).

¹ Este informe anexa el Informe N° 000143-2020-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias que, a su vez, anexa el Informe N° 620-2020-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 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 fuera del plazo otorgado formuló sus descargos, manifestando que acepto integrar la lista sin ninguna condición económica, asimismo afirma no haber realizado ninguna campaña;



Tras evaluar 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;

Ahora bien, notificado el Informe Final de Instrucción de la GSFP, el ciudadano presenta la información financiera de su campaña durante las ERM 2018, y manifiesta lo siguiente:

- No ha recibido ninguna invitación o notificación por parte de la ONPE o el movimiento regional, donde pongan de conocimiento lo referente a la rendición de cuentas de la campaña electoral.
- Radica en Lima desde mediados del año 2018, debido a su situación delicada de salud, por lo que recién tuvo conocimiento de la carta que remite el informe final de instrucción el 18 de febrero de 2020.
- No pudo realizar ninguna campaña debido a su delicado estado de salud, teniendo que seguir un tratamiento que consiste en constantes exámenes, tratamientos y tomar medicinas, por lo que adjunta documentación.
- Tiene entendido que el Movimiento Regional Amazonense Unidos al Campo, ha realizado la rendición de cuentas dentro de los plazos establecidos, por lo no existiría una omisión por su parte.

Respecto al argumento de que no recibió ninguna comunicación por parte la organización política por la que postuló y de la ONPE, cabe señalar que el artículo 109² de la Constitución Política del Perú establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria que postergue su vigencia. Asimismo, en virtud al principio de publicidad normativa, se presume que toda norma es conocida por la ciudadanía, resultando inocuo aducir como alegato de defensa su desconocimiento, tal como hace el administrado; más aún cuando, en el presente caso, la ONPE ha realizado un conjunto de actuaciones adicionales previas, a través de notas de prensa en el portal electrónico institucional de la ONPE, con la finalidad de propiciar la oportuna presentación de sus rendiciones por parte de los candidatos. Por lo expuesto, carece de fundamento jurídico alegar desconocimiento como causa válida ante su incumplimiento;

Con relación a los problemas de salud que alega el administrado para justificar su falta, corresponde precisar que la información financiera de su campaña fue presentada el 20 de febrero de 2020, es decir, después de aproximadamente trece (13) meses del vencimiento del plazo de ley. Asimismo, se tiene que la documentación médica que adjunta no acredita que se encontró imposibilitado de poder derivar su información con una persona de su confianza; por lo que el referido argumento queda desvirtuado, al demostrarse que no actuó con diligencia y no adoptó las medidas necesarias para evitar el resultado infractor proveniente de los hechos señalados;

A su vez, el radicar en Lima no imposibilita al administrado en presentar la información de su campaña, teniendo en cuenta que la ONPE cuenta con

² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Vigencia y obligatoriedad de la Ley

Artículo 109.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.



oficinas a nivel nacional, por lo que pudo acercarse a la sede central –ubicada en Jr. Washington N° 1894, Cercado de Lima– a fin de cumplir con su obligación;

Por otro lado, el candidato alega no haber realizado campaña, es decir no haber realizado movimientos económico-financieros. De ser así, ello no supone que se encuentre relevado de presentar su rendición de cuentas, pues justamente el objeto de este mecanismo es que los candidatos y las organizaciones políticas manifiesten si tuvieron ingresos y gastos y, cuando los hubiesen tenido, detallar los mismos. Al contrario de lo pretendido por el administrado, la falta de movimientos financieros que alega evidencia aún más su falta de diligencia, pues ello supone que la rendición de cuentas de campaña electoral fuera una tarea más sencilla;

Sobre el argumento de que la presentación de información financiera realizada por la organización política por la que postuló exonera la responsabilidad del administrado de presentar la referida información, resulta pertinente señalar que el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP, precisa que para el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional, se acredita ante la ONPE a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea, siendo una obligación el entregar el informe de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña, proporcionando una copia a la organización política. Además, se precisa que las infracciones no comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan;

Además, el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, en concordancia con el artículo 97 del RFSFP, prescriben que las organizaciones políticas y los responsables de campaña–que en caso de no ser designado es el mismo candidato–, presentan informes a la GSFP, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral;

Ello, significa que la obligación de presentar la información financiera efectuada durante la campaña electoral en el plazo establecido, recae en las organizaciones políticas y en los candidatos de manera independiente, en el caso de estos últimos, pueden cumplir con la obligación a través de un responsable de campaña, en caso este haya sido designado;

Motivo por el cual, la presentación de la información financiera por parte de la organización política por la cual postuló, no libera al administrado de la responsabilidad directa e independiente de cumplir con la obligación dentro de los plazos legales establecidos;

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, esta se ubica dentro de los alcances del artículo 36-B de la LOP que establece que los candidatos que no presenten 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) 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, diez (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 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. Así, 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 eventualmente 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 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 mediano, 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.



Ahora bien, atendiendo a que, en el presente caso, el administrado, aunque en forma considerablemente extemporánea, haya presentado su información financiera de campaña nos permite señalar que existe un daño ligeramente menor al interés público y/o bien jurídico protegido, lo que podría constituirse en un atenuante a la sanción, como veremos más adelante.

- 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 fuera 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;

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley. No obstante, habría que determinar si le corresponde el atenuante previsto en el artículo 110 del RFSFP, 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.

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.



Las mencionadas reducciones no aplican para los casos en los que la multa implica la devolución del aporte recibido indebidamente". (subrayado nuestro).

Al respecto, atendiendo a que no se ha determinado con claridad en el citado artículo el plazo máximo para la presentación de la información financiera de campaña para acceder al beneficio de la reducción de la sanción luego de detectada la infracción, en lo relativo a si es con los descargos ante el inicio del PAS o frente el informe final de instrucción, consideramos necesario precisar que dicha reducción de sanción será aplicable hasta el vencimiento del plazo para la presentación de descargos del informe final de instrucción;

Ello con la finalidad de que permita a la ONPE acceder válidamente al conocimiento de la información financiera de los ex candidatos sobre su campaña electoral, para que proceda a su verificación y control, atendiendo a que la norma sobre la materia, como hemos señalado, busca transparentar los recursos económicos utilizados durante la campaña electoral evitando la infiltración de dinero proveniente de actividades de grupos delictivos, teniendo como ulterior objetivo la protección de las organizaciones políticas y del Estado frente a dicha amenaza. Siendo así, resulta importante que, aunque extemporáneamente, se tenga dicha información, sin que ello signifique más que una atenuación a la sanción de la conducta infractora;

En consecuencia, toda vez que el administrado, Leonardo Rojas Sánchez, ex candidato a vicegobernador regional de Amazonas, 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 y con la atenuación establecida en el artículo 110 del RFSFP, corresponde sancionarlo, con una multa de 7.5 UIT, según el artículo 36-B de la mencionada ley;

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 del Texto Integrado de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000246-2019-JN/ONPE;

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 LEONARDO ROJAS SÁNCHEZ, ex candidato a vicegobernador regional de Amazonas, con una multa de siete punto cinco Unidades Impositivas Tributarias (7.5 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, en el plazo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP.



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 ciudadano LEONARDO ROJAS SÁNCHEZ el contenido de la presente Resolución.

Artículo Cuarto.- Remitir a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, el descargo y los formatos originales presentados por el administrado el 20 de febrero de 2020 , a fin de que proceda conforme a sus atribuciones.

Artículo Quinto.- 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, asimismo la publicación de su síntesis en el diario oficial “El Peruano”, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Jefatural N.º 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MANUEL FRANCISCO COX GANOZA

Jefe (i)

Oficina Nacional de Procesos Electorales

MCG/ght/gec/mgh

