

Lima, 14 de Abril de 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000218-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 586-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador contra Milagros Elizabeth Rosario Cueva, excandidata a vicegobernadora regional de Áncash; el Informe N° 000104-2020-SG/ONPE, de la Secretaría General; así como el Informe N° 000182-2020-GAJ/ONPE, de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000036-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE del 1 de abril de 2019, la Jefatura de 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 excandidatos 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 Milagros Elizabeth Rosario Cueva, excandidata a vicegobernadora regional de Áncash (administrada);

A través del Informe N° 334-2019-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE del 28 de junio de 2019, la Jefatura de Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias determinó la concurrencia de circunstancias que justifican el inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra la administrada, recomendando a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000189-2019-GSFP/ONPE del 9 de julio de 2019, la GSFP de la ONPE inició del PAS contra la administrada por no presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM 2018, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 000314-2019-GSFP/ONPE, la GSFP notificó, el 26 de setiembre de 2019, el inicio del PAS —conjuntamente con los informes y anexos—, otorgando un plazo máximo de cinco (5) días hábiles más un (1) día calendario, por el término de la distancia, para la formulación de alegaciones y descargos por escrito;

Vencido el plazo legal otorgado y sin mediar descargo alguno, mediante Informe N° 000218-2020-GSFP/ONPE del 14 de febrero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 586-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra la administrada, por no presentar la información financiera de aportes, 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);



Acorde a lo establecido en el artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 0000348-2020-SG/ONPE, se notificó el 19 de febrero de 2020 el informe final de instrucción y sus anexos, para que la administrada en el plazo de cinco (5) días hábiles más (1) día calendario, por el término de la distancia, formule sus descargos;

Mediante documentos S/N, ingresados el 28 de febrero de 2020, la administrada remitió sus descargos. Posteriormente, a través del Informe N° 000104-2020-SG/ONPE del 5 de marzo de 2020, la Secretaría General comunicó a la Jefatura Nacional la presentación de estos, los mismos que refiere fueron presentados fuera 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, 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 precitado artículo 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 de 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 del financiamiento;

III. ANÁLISIS DEL CASO 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;

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;

En el presente caso se procederá a evaluar el incumplimiento, por parte de la administrada, de no presentar la información de aportes, ingresos y gastos de 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;

Así, advertido el incumplimiento la GSFP inició el PAS y notificó a la administrada, quien no cumplió con formular descargos dentro del plazo legal otorgado;

Entonces, la GSFP, en su informe final de instrucción, concluyó que la administrada habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

Notificado el informe final de instrucción, la administrada ha presentado sus descargos fuera del plazo legal otorgado. Pese a ello, resulta importante evaluar su contenido, a fin de valorar la documentación presentada, para que la administración se sustente en una decisión justa que garantice el debido procedimiento;

En tal sentido, la administrada en sus descargos alegó lo siguiente:

- a) Que fue candidata invitada a vicegobernadora por la organización política Perú Libertario, sin embargo, la inscripción no se concretó debido a que no cumplieron con algunos requisitos fundamentales, lo que motivo que no pueda presentar la información financiera, por no ser parte integral de la dirección política de la citada organización, ni de su campaña.
- b) Que su descargo se fundamenta en la total y absoluta desinformación a los candidatos del partido político, dado que de los 17 precandidatos que no lograron pasar la inscripción electoral, 14 no presentaron su respectiva información financiera debido al desconocimiento.
- c) Que en virtud del artículo 32 de la Constitución y en aras de la transparencia democrática, considera totalmente injusto tomar acciones económicas punitivas contra ella.



Sobre los descargos presentados por la administrada, se debe precisar que el artículo 24 de la LOP, sobre modalidades de elección de candidatos y vigente para las ERM 2018, establecía que hasta una cuarta parte del número total de candidatos podía ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto, lo cual no supone negar la categoría de candidato a un cargo de elección popular, esto es, gobernador, vicegobernador, alcaldes y regidores;

Entonces, quien es designado tiene los mismos derechos y obligaciones que los candidatos elegidos a través de los mecanismos de democracia interna, por ende, la condición de “candidata invitada” no la exime de su responsabilidad de presentar la información de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral;

Ahora, la administrada sostiene que la solicitud de inscripción de la lista de candidatos jamás prosperó, empero el artículo 5 del RFSFP ha definido 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;

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;

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;

En las ERM 2018, el criterio asumido se puso de manifiesto 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;*

Ello, se fundamenta en que si bien la condición de candidato se adquiere dentro de los procesos eleccionarios 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 vía el cumplimiento de los requisitos de la lista y de los requisitos por cada candidatura incluida en la misma;

En tal sentido, si 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;

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 es 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;

Así, de conformidad con la normativa vigente en las ERM 2018, el criterio establecido por el JNE, en el pronunciamiento y el reglamento referidos, concordante con lo dispuesto por el RFSFP, la administrada guardó la condición de candidata a vicegobernadora regional de Áncash 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, esta incurrió en infracción al no presentar la información exigida en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Cabe precisar que, el objeto de la presentación de rendición de cuentas de ingresos y gastos efectuados durante la campaña es el transparentar los fondos o recursos obtenidos y el uso que se ha dado a los mismos, para conocimiento de sus electores y de la ciudadanía en general; así como, para que el Estado prevenga la infiltración de aportes de fuentes prohibidas, por lo que, alegar la improcedencia de la candidatura y desconocimiento de las obligaciones legales no tiene sustento fáctico ni jurídico, pues es de amplio conocimiento que tanto las organizaciones políticas y los candidatos perciben aportes, ingresos y realizan gastos de campaña, en el marco de un proceso electoral;

Además, alegar el desconocimiento de una norma no exime de responsabilidad a la administrada pues el artículo 109 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, y se presume que esta es conocida por toda la ciudadanía, así, no puede invocar como medio de defensa su desconocimiento;

La obligación de presentar la información financiera se encontraba establecida y era de cumplimiento obligatorio al momento de presentar la postulación, el hecho que la candidatura haya sido denegada por el organismo electoral en un momento determinado no exime a la administrada de presentar su rendición de cuentas por el tiempo en que duró su postulación, más aún cuando la condición de candidata se configuró, para efecto del presente procedimiento, con la presentación de la fórmula de candidatos ante el jurado electoral especial respectivo;

Por lo tanto, considerando que el plazo de presentación venció el 21 de enero de 2019, y dado que la administrada no cumplió con su obligación, esta se encuentra 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, 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 de la administrada, 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, 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 a la prevista 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 la administrada a la fecha no ha presentado la rendición de cuentas y no se ha evaluado el contenido de información alguna.
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La GSFP pudo detectar sin dificultad el incumplimiento, por parte de la administrada, de la 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 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. No obstante, hasta la fecha y habiendo finalizado la fase instructora la administrada no da cumplimiento a la obligación señalada.

Asimismo, atendiendo a que las ERM 2018 constituyen 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.** Al margen de la intencionalidad de la administrada, tenemos que el hecho objetivo es el incumplimiento de una disposición legal, por lo que la legislación ha previsto que esta conducta sea pasible de una sanción.

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

Así las cosas, toda vez que la administrada no cumplió con presentar la 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 y efectuado el análisis de los criterios de graduación de la sanción señalados en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, corresponde sancionar a la administrada, con una multa de diez (10) UIT, de conformidad con el artículo 36-B de la LOP;

Finalmente, es oportuno señalar que en el presente caso, no se advierte alguna condición eximente o atenuante de responsabilidad aplicable a la administrada, 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, 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 a la ciudadana MILAGROS ELIZABETH ROSARIO CUEVA, excandidata a vicegobernadora regional de Áncash, con una multa de diez Unidades Impositivas Tributarias (10 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 a la referida ciudadana que la sanción se reducirá en veinticinco por ciento (25%), si se cancela el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que pone fin a la instancia y no se interpone recurso impugnativo alguno, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 110 del RFSFP.



Artículo Tercero.- Notificar a la ciudadana MILAGROS ELIZABETH ROSARIO CUEVA 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, asimismo, la publicación de su síntesis en el diario oficial *El Peruano*, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Jefatural N° 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

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

MCG/ght/gec/cvr

