

Lima, 14 de Abril de 2020

RESOLUCION JEFATURAL N° -2020-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000197-2020-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 598-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador contra Víctor Manuel Ramos Copare, excandidato a vicegobernador regional de Tacna; el Informe N° 000068-2020-SG/ONPE, de la Secretaría General; así como el Informe N° 000186-2020-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 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 Víctor Manuel Ramos Copare, excandidato a vicegobernador regional de Tacna (administrado);

A través del Informe N° 327-2019-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 el administrado, por lo que recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000182-2019-GSFP/ONPE del 9 de julio de 2019, la GSFP de la ONPE inició el 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° 000326-2019-GSFP/ONPE, notificada el 30 de julio de 2019, la GSFP comunicó el inicio del PAS —conjuntamente con los informes y anexos—, otorgando un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para la formulación de alegaciones y descargos por escrito;

A través del escrito N° 01 - Expediente N° 0021407, ingresado el 7 de agosto de 2019, el administrado presentó sus descargos alegando haber tomado conocimiento de manera general de la obligación de presentar la información financiera sin tener acceso a la información precisa de formas y plazos. Así también, indicó que en la Carta N° 737-ORCTACNA-GOECOR/ONPE figura una dirección distinta a su domicilio y fue recibida por otra persona cuando la invitación es personal, además señaló desconocer los oficios cursados por la ONPE a la organización política y precisó que por acuerdo de candidatos se determinó que los gastos de campaña los presente el candidato a gobernador regional, quien a su vez se encargaría de presentar los de la organización política.



También adjuntó los Formatos N° 7 y N° 8 como muestra de su intención de cumplir con su obligación;

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 instaurado contra el administrado;

Mediante Informe N° 000197-2020-GSFP/ONPE del 10 de febrero de 2020, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 598-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra el administrado 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 al artículo 124 del RFSFP, a través de la Carta N° 00310-2020-SG/ONPE, notificada el 12 de febrero de 2020, la Secretaría General comunicó el informe final de instrucción y sus anexos, para que el administrado en el plazo de cinco (5) días hábiles formule sus descargos;

Mediante escrito N° 02 - Expediente N° 0009827, ingresado el 19 de febrero de 2020, el administrado remitió sus descargos. Posteriormente, a través del Informe 000068-2020-SG/ONPE del 24 de febrero de 2020, la Secretaría General elevó a la Jefatura Nacional el expediente para el trámite correspondiente;

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 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 aportes, ingresos recibidos y 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, ingresos recibidos y 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 del administrado, de no presentar la información de aportes, ingresos y gastos de 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 dispuso iniciar el PAS y notificar al administrado, quien fuera del plazo otorgado formuló sus descargos manifestando haber tomado conocimiento de manera general de la obligación de presentar la información financiera sin tener acceso a la información precisa de formas y plazos. Así también, indicó que en la Carta N° 737-ORCTACNA-GOECOR/ONPE figura una dirección distinta a su domicilio y fue recibida por otra persona cuando la invitación es personal, además, señaló desconocer los oficios cursados por la ONPE a la organización política y precisó también que por acuerdo de candidatos se determinó que los gastos de campaña los presente el candidato a gobernador regional, quien a su vez se encargaría



de presentar los de la organización política. Sin perjuicio de ello, adjuntó los Formatos N° 7 y N° 8 como muestra de su intención de cumplir con su obligación;

Evaluados 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;

Frente al citado informe el administrado efectuó sus descargos oportunamente, precisando lo siguiente:

- a) La Carta N° 737-ORCTACNA-GOECOR/ONPE contiene una firma distinta a la del suscrito, lo cual ha causado que no pueda tomar conocimiento de la realización del evento de capacitación a los candidatos, motivo por el que no ha tenido real y cabal conocimiento sobre el procedimiento y las fechas para la presentación de la información financiera;
- b) El informe final de instrucción contiene argumentos genéricos y no una motivación coherente con la normativa legal, toda vez que solo se basa en actos administrativos;
- c) La fase instructora no puede durar más de cuatro (4) meses, considerando que fue notificado el 31 de julio de 2019, la prerrogativa sancionadora habría caducado el 30 de noviembre de 2019;
- d) Lo dispuesto en la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE dista mucho del inicio del PAS, por cuanto entre ambas existe cerca de siete meses, habiendo rebasado ampliamente los plazos, cuya ampliación solo debió darse dentro del plazo original, mas no cuando este ha concluido;
- e) Mediante escrito de fecha 7 de agosto de 2019 presentó su rendición de ingresos financieros, a través de los formatos N° 7 y N° 8;

Sobre los descargos presentados por el administrado respecto a las comunicaciones efectuadas por la ONPE, se precisa que estas fueron de carácter informativo con la finalidad de recordar a las organizaciones políticas sus deberes y obligaciones, y así estas adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos de formalización y transparencia en el manejo de sus recursos;

Además, el administrado no puede alegar desconocimiento puesto que al momento de su postulación al cargo de vicegobernador regional la obligación de presentar la información financiera estaba establecida en la ley. Igualmente, no es atendible argumentar desconocimiento de una obligación, ya que, por el principio de publicidad de las leyes, establecido en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, 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;

Asimismo, el informe final de instrucción ha sido formulado de manera motivada, con las conductas consideradas probadas y constitutivas de infracción, señalando la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta para el administrado, cumpliendo con lo ceñido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), por tanto lo alegado por el administrado carece de fundamento legal;



Respecto de los plazos, resulta importante traer a colación el plazo inicial, *dies a quo*, que da inicio al procedimiento administrativo sancionador y el plazo final, *dies ad quem*, que pone fin al procedimiento sancionador con la notificación del acto administrativo;

En ese sentido, conforme al artículo 118 del RFSFP, el inicio del PAS se da con la notificación al administrado de la resolución de imputación de cargos y culmina con lo resuelto por la Jefatura Nacional de la ONPE, en un plazo total de ocho (8) meses, contados desde la notificación efectuada por la GSFP hasta la emisión de acto resolutorio que pone fin al citado procedimiento;

Establecido el plazo inicial y final para resolver los PAS, se advierte que la Resolución Jefatural N° 000035-2020-JN/ONPE del 31 de enero de 2020, que amplía, excepcionalmente, por tres (3) meses, el plazo para resolver el PAS instaurado contra excandidatos, ha sido emitida previo al vencimiento del plazo final cumpliendo con el presupuesto establecido en el artículo 259 de la LPAG;

Además, la LPAG en el numeral 151.3 del artículo 151 ha señalado los efectos del vencimiento de los plazos, precisando que: *El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo, por tanto lo legado por el administrado no tiene asidero legal;*

Por consiguiente, las actuaciones realizadas por la ONPE están dentro del marco normativo y respeto de las garantías del debido proceso, tales como el derecho de defensa, a ofrecer, producir pruebas y motivar debidamente sus decisiones; quedando establecido el incumplimiento normativo por parte del administrado;

De esta manera, considerando que el plazo de presentación venció el 21 de enero de 2019, y dado que el administrado no cumplió con su obligación, este 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 los párrafos anteriores 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 TUO de la LPAG, en lo que resulta 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 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 considerando 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 lo 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 incumplimiento, por parte del administrado, de la presentación de su 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 excandidatos 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.

En el presente caso el administrado, aunque en forma extemporánea, ha presentado su información financiera de campaña, lo cual 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 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. Así las cosas, esta información fue presentada con los descargos frente a la notificación del inicio del PAS, fuera del plazo.

Consecuentemente, si bien el administrado incumplió con presentar dicha información financiera, 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 constituyen la primera experiencia en relación a sanciones a candidatos por no presentar la información financiera de 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 del administrado, 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 al administrado con la multa mínima establecida por ley. No obstante, se deberá 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 agregado).

Dado 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 la reducción de sanción será aplicable hasta el vencimiento del plazo para la presentación de descargos del informe final de instrucción;



Ello, a fin de permitir a la ONPE acceder válidamente al conocimiento de la información financiera de los excandidatos sobre su campaña electoral, y 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, obteniendo como ulterior objetivo la protección de las organizaciones políticas y del Estado frente a esta amenaza. Por lo que es importante, aunque extemporáneamente, se tenga dicha información, sin que ello signifique más que una atenuación a la sanción de la conducta infractora;

Así, evaluada la conducta del administrado, corresponde aplicar el factor de menos el veinticinco por ciento (-25%) en el cálculo de la multa de diez (10) UIT, resultando siete punto cinco Unidades Impositivas Tributarias (7.5 UIT);

Finalmente, la información presentada por el administrado deberá ser remitida a la GSFP con la finalidad de que realice las labores de control y verificación respectivas, acorde al artículo 92 del RFSFP;

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 al ciudadano VICTOR MANUEL RAMOS COPARE, excandidato a vicegobernador regional de Tacna, con una multa de siete punto cinco Unidades Impositivas Tributarias (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 ciudadano VICTOR MANUEL RAMOS COPARE el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- Remitir los formatos N° 7 y N° 8 presentados por el administrado, a la GSFP a fin de efectuar la verificación correspondiente.

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° 000095-2020-JN/ONPE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

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

MCG/ght/gec/cvr

