

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

RESOLUCION JEFATURAL N° 000038-2022-JN/ONPE

Lima, 07 de Enero del 2022

VISTOS: El Informe N° 003587-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 2438-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Ronny Gamaniel Medrano Riveros, excandidato a la alcaldía distrital de Nicolás de Piérola; provincia de Camaná, departamento de Arequipa, así como el Informe N° 000036-2022-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De conformidad con el principio de irretroactividad, recogido en el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019 (TUO de la LPAG), las disposiciones sancionadoras aplicables son las vigentes en el momento en que se configuró la presunta infracción que se pretende sancionar. Solo si la normativa posterior le es más favorable, se aplicará esta última;

En el caso concreto, al ciudadano Ronny Gamaniel Medrano Riveros, excandidato a la alcaldía distrital de Nicolás de Piérola; provincia de Camaná, departamento de Arequipa (en adelante, el administrado), se le imputa la no presentación de la información financiera de su campaña electoral en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018). La presunta infracción se habría configurado el 22 de enero de 2019;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)¹. Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE (RFSFP);

Dilucidada la normativa aplicable, el cuarto párrafo del 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 Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de los medios que esta disponga y en los plazos establecidos, con copia a la organización política. Esta obligación se realiza a fin de que la ONPE proceda con la verificación y el control de la actividad económico-financiera de las campañas electorales, en virtud del numeral 34.2 del artículo 34 de la LOP;

En relación con ello, el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP establece que las candidaturas distintas a la presidencial presentan la información financiera de su campaña electoral mediante el responsable de campaña que designen. En elecciones regionales y municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador

¹ La Ley N° 31046 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020.



regional y alcalde deben acreditar a un responsable de campaña para cumplir con su obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE. En caso no lo acrediten, o si así lo desearan, los candidatos serán sus propios responsables de campaña;

El numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP establece el plazo que tienen los responsables de campaña para informar a la GSFP los ingresos y gastos efectuados durante la campaña electoral. Su texto literal es el 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.** (Resaltado agregado)*

Así, en relación con las elecciones municipales, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial el 28 de diciembre de 2018. Asimismo, mediante la Resolución Jefatural N° 000320-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de enero de 2019, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de la campaña electoral de las ERM 2018, el 21 de enero de 2019;

En suma, la obligación de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional, así como de alcalde, consistía en presentar hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña. El incumplimiento de esta obligación configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo con el artículo 36-B de la LOP; el que a la letra señala:

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. (Resaltado agregado)*

En consecuencia, a fin de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador (PAS), resulta de trascendencia la evaluación de los siguientes aspectos: i) si el administrado tenía o no la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral; ii) si presentó o no hasta el 21 de enero de 2019 la información financiera de su campaña; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que lo exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras circunstancias que pueda alegar el administrado y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

Por Informe N° 000032-2019-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 12 de marzo de 2019, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la GSFP de la ONPE la relación de excandidatos a las alcaldías distritales que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante las ERM2018. En dicho listado, figuraba el administrado;



Con base en dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe N° 2438-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 6 de enero de 2021. A través de este, se determinó que concurrían circunstancias que justificaban el inicio del PAS contra el administrado por no presentar la información señalada en el párrafo anterior y, por consiguiente, se recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial correspondiente;

Con Resolución Gerencial N° 000350-2021-GSFP/ONPE, de fecha 29 de enero de 2021, 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° 003630-2021-GSFP/ONPE, notificada el 9 de marzo de 2021, la GSFP comunicó al administrado el inicio del PAS –junto con los informes y anexos–, y le otorgó un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, más dos (2) días calendario por el término de la distancia, para que formule sus descargos por escrito. Con fecha 18 de marzo de 2021, dentro del plazo asignado, el administrado formuló sus descargos;

Mediante Resolución Jefatural N° 000091-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2021, se dispuso la suspensión del cómputo de plazos para iniciar y tramitar los PAS por infracciones a la LOP, y a la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, por sesenta (60) días a computar desde el día siguiente de su publicación;

Por medio del Informe N° 003587-2021-GSFP/ONPE, de fecha 14 de setiembre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 2438-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra el administrado, por no presentar la información financiera de aportaciones, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ERM 2018 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta N° 003967-2021-JN/ONPE, el 9 de noviembre de 2021 se notificó al administrado el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles, más dos (2) días calendario por el término de la distancia. Con fecha 17 de noviembre de 2021, dentro del plazo otorgado, el administrado formuló sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al informe final de instrucción, el administrado alegó lo siguiente:

- a) Que, se estaría vulnerando las características que rigen a los PAS y, por ende, se no estaría respetando lo indicado el numeral 1) y 3) del artículo 254 del TUO de la LPAG;
- b) Que, el presente procedimiento se estaría vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento regulados en los numerales 1) y 2) del artículo N° 248 del TUO de la LPAG;
- c) Que, el presente PAS estaría vulnerando su derecho de defensa;

Previo al análisis de sus descargos finales, es preciso señalar que, es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante indicar si el administrado tuvo tal condición en las ERM 2018;

Sobre el particular, la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00310-2018-JEE-CMNA/JNE, del 25 de julio de 2018, lo cual despeja toda duda



respecto de la condición de candidato que obtuvo en las ERM 2018, para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral;

Respecto al argumento a). El administrado mediante sus descargos nos traslada diversas interrogantes como: ¿Quién actúa como órgano instructor?, ¿Es el órgano instructor la Gerente de Supervisión de fondos Partidarios?, ¿Quién actúa como órgano sancionador?;

A fin de responder dichas interrogantes, traeremos a colación lo indicado en los numerales 1 y 3 artículo 254 del TUO de la LPAG, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia. (...)

(Lo sombreado y resaltado es nuestro)

Conforme lo indica el artículo citado, en todo PAS se debe tener presente la diferencia entre las autoridades facultadas para efectuar la investigación y las encargadas de determinar la existencia de infracciones administrativas;

Motivo por el cual, la ONPE en su RFSFP aprobado por la Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/2018, en su artículo N° 118 señala lo siguiente:

Artículo 118.- Autoridades competentes y plazos

La Gerencia actúa, en el procedimiento administrativo sancionador a que haya lugar, como la autoridad que conduce la fase instructora y cuenta con autonomía técnica para emitir el informe final de instrucción en un plazo no mayor de cuatro (4) meses contados desde la notificación al administrado de la resolución que da inicio al procedimiento administrativo sancionador.

La Jefatura Nacional de la ONPE es la Autoridad que, de acuerdo a ley, resuelve la aplicación de la Sanción en cada caso. (...)

(Lo sombreado y resaltado es nuestro)

Conforme se puede observar, la ONPE mediante el RFSFP, reguló las competencias de las autoridades que se encargarían de cada etapa de los PAS; quedando establecido que la GSFP se encargaría de la etapa instructora, y, siendo que, dentro de su competencia y autonomía técnica, se estable que esta se encargará de todas las actuaciones necesarias para realizar una investigación detallada para determinar si concurren o no las circunstancias que ameriten el inicio de un PAS dando como resultado de dicha investigación un informe final de instrucción;

Así también, en el caso en concreto se observa que la imputación de cargos se ha dado acorde a la normativa de la materia, ello se desprende de la documentación que se adjunta a la carta que notifica el inicio del presente PAS, como la Resolución Gerencial N° 000350-2021-GSFP/ONPE y demás documentos, motivo por el cual queda demostrado que se ha informado el inicio del presente procedimiento al administrado cumpliendo con las formalidades que indica el numeral 3 del artículo 254 del TUO de la LPAG antes citado;

Con base en todo lo desarrollado quedan aclaradas los interrogantes y desvirtuado lo alegado por el administrado;



Respecto al argumento b), debemos señalar lo regulado en los numerales 1) y 2) del artículo N° 248 del TUO de la LPAG:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad. - *Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.*

2. Debido procedimiento. - *No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.*

Conforme lo indica el artículo precitado, **el principio de legalidad** ordena que solo por norma de rango de ley cabe atribuir la potestad sancionadora a las entidades; al respecto debemos advertir que dicha potestad se encuentra reconocida u otorgada por la LOP. Para el caso de los candidatos, dicha potestad se encuentra establecida en el artículo 36-B, el cual señala que los candidatos que no informen a la GSFP de la ONPE, de los ingresos y gastos efectuados por su candidatura serán sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) UIT;

Ahora bien, de la revisión del presente PAS se observa que el administrado no presentó su información financiera dentro del plazo establecido por ley y, por ende, habría incurrido en lo establecido en el art 36-B de la LOP, configurándose así una conducta antijurídica pasible de sanción por parte de la Jefatura Nacional de la ONPE;

Por otro lado, **el principio del debido procedimiento administrativo** nos solo abarca a las entidades públicas sino también a los administrados ya que dota de deberes y derechos a los sujetos que interactúan al interior del procedimiento administrativo. Podemos decir que, para nuestra ley, el principio del debido procedimiento postula un conjunto de garantías por parte de la administración. Cabe indicar que, el derecho a la tutela efectiva y el principio al debido procedimiento están contemplados en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG;

De acuerdo a ello, este órgano instructor considera que, no se ha vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo; toda vez que se ha emitido y notificado el Informe Final N° 2438-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, así como las actuaciones administrativas iniciales, de acuerdo a las normativas que regulan los PAS;

Respecto al punto c), se debe indicar que, del análisis del presente PAS, no se observa que se haya vulnerado el derecho de defensa del administrado debido a que se le otorgó plazos razonables para que pueda presentar sus descargos y, por ende, ejercer su derecho de defensa. Asimismo, se puede observar que el administrado presentó sus respectivos descargos, los cuales fueron debidamente valorados;

De este modo, considerando que el administrado no cumplió con presentar la información financiera de campaña antes del vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019; se concluye que se ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP; y, en consecuencia, corresponde imponer al administrado una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT);



A mayor abundamiento, cabe destacar que no existen elementos probatorios que permitan discutir una eventual aplicación de las causales eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 257 del TUO de la LPAG;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Tras acreditarse la omisión constitutiva de infracción, la ONPE debe ejercer su potestad sancionadora. Para ello, se debe tener en consideración los criterios de graduación de la sanción establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, de conformidad con el artículo 113 del RFSFP;

Al respecto, los límites legales establecidos por el legislador no permiten imponer una multa menor a diez (10) ni mayor a treinta (30) UIT, conforme se desprende del artículo 36-B de la LOP. En consideración a ello, resulta razonable que su cálculo se inicie teniendo como potencial sanción el referido extremo, es decir, diez (10) UIT, sin perjuicio de evaluar si existe alguna circunstancia que justifique el incremento de la multa dentro del margen legalmente previsto;

Y es que 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. 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.
- b) **La probabilidad de detección de la infracción.** La probabilidad de detección de este tipo de infracciones es muy alta. La omisión de presentar la información financiera de campaña electoral no demanda esfuerzos extraordinarios a la administración pública para ser advertida.
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.** 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. Y es que la no presentación oportuna de la información financiera de campaña electoral tiene incidencia directa en el incremento de la desconfianza en el sistema político.

- 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.** No existe reincidencia del administrado. Recién para las ERM 2018, se incorporó la obligación de presentar información de campaña electoral.
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción.** En el presente caso, no existe alguna circunstancia que amerite la imposición de una multa mayor al extremo mínimo previsto por la norma.
- g) **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.** Aunque no existen elementos para acreditar la intencionalidad de la conducta omisiva del infractor, este debía conocer y cumplir con su obligación.

Así las cosas, efectuado el análisis de cada uno de los criterios de gradualidad de la sanción y habiéndose ponderado los mismos, se estima que correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si el infractor cancela el monto antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interpone recurso impugnativo alguno contra dicha resolución, de acuerdo con lo previsto por el artículo 110 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; en los literales j) y y) del artículo 11 de su Reglamento de Organizaciones y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 000902-2021-JN/ONPE;

Con el visado de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. – **SANCIONAR** al ciudadano RONNY GAMANIEL MEDRANO RIVEROS, excandidato a la alcaldía distrital de Nicolás de Piérola; provincia de Camaná, departamento de Arequipa, 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 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 RONNY GAMANIEL MEDRANO RIVEROS 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; así como 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.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/gha

