

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 19 de Enero del 2022

RESOLUCION JEFATURAL N° 000256-2022-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 002560-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 699-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra CESAR RUSSELL GILIO MONSALVE, excandidato a la alcaldía distrital de Cochapeti, provincia de Huarmey, departamento de Áncash; así como, el Informe N° 000098-2022-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 CESAR RUSSELL GILIO MONSALVE, excandidato a la alcaldía distrital de Cochapeti, provincia de Huarmey, departamento de Áncash (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 mediante el responsable de campaña que designen. En elecciones regionales y municipales, los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador 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



Firma Digital

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Firmado digitalmente por
VALENCIA SEGOVIA Katuska FAU
20291973851 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 19.01.2022 16:07:26 -05:00



Firma Digital

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Firmado digitalmente por ALFARO

BAZAN Iris Patricia FAU

20291973851 hard

Motivo: Doy V° B°

Fecha: 19.01.2022 15:08:45

¹ La Ley N° 31046 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020. Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://cdn.sisadm.onpe.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando el siguiente código de verificación: NJTMGYC



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 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 es nuestro).*

Así, en relación con las elecciones municipales, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) 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; en ese sentido, el incumplimiento de esta obligación, configura una omisión constitutiva de infracción, de acuerdo al artículo 36-B de la LOP que establece:

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 es nuestro).*

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 la presentó o no hasta el 21 de enero de 2019; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que 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

En el reporte del Sistema CLARIDAD sobre la información financiera de campaña electoral de los candidatos a cargos de elección popular, consta la relación de excandidatos y excandidatas a las alcaldías provinciales de la circunscripción electoral de Áncash que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante ERM 2018. En dicho listado, figuraba el administrado;

Con base en lo señalado, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias emitió el Informe N° 699-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 22 de setiembre del 2020, el cual concluyó que se justifica el inicio del PAS contra el



administrado. Asimismo, recomendó a la GSFP emitir la resolución gerencial que dé inicio a este procedimiento;

Con Resolución Gerencial N° 000238-2020-GSFP/ONPE, de fecha 12 de octubre del 2020, la GSFP en calidad de órgano instructor, 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° 000385-2020-GSFP/ONPE, notificada el 29 de marzo del 2021, el órgano instructor comunicó al administrado el inicio del PAS -junto con los informes y anexos-, otorgándole el plazo máximo de cinco (05) días hábiles más cuatro (04) días calendario por el término de la distancia para que este formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 12 de abril del 2021², dentro del plazo conferido, el administrado presentó su información financiera de campaña;

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° 002560-2021-GSFP/ONPE, de fecha 13 de agosto del 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 699-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-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 ERM 2018 en el plazo de ley;

A través de la Carta N° 002839-2021-JN/ONPE, el 15 de octubre del 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 cuatro (04) días calendario por el término de la distancia. Con fecha 26 de octubre del 2021, dentro del plazo legal otorgado, el administrado presentó sus descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP, el administrado señala que nunca se le notificó el inicio del presente PAS; también, alega que se venció el plazo para iniciar el mismo. Además, indica que reside en una zona alejada, afectada por fuertes lluvias, y sin acceso a los medios electrónicos de información; asimismo, que se vieron afectados con las restricciones impuestas para evitar la propagación del Covid-19. Por otro lado, refiere que los informes emitidos en el PAS incurrieron en contradicciones, y que no se tomó en cuenta la presentación de su información financiera de campaña. Finalmente, indica que los gastos de su campaña fueron asumidos por el propio administrado;

En primer lugar, es preciso señalar que es una obligación de los candidatos presentar la información financiera de su campaña electoral; de ello, resulta importante verificar si el administrado tenía la condición de candidato para las ERM 2018;

Sobre el particular, se observa que la candidatura del administrado fue inscrita mediante la Resolución N° 00879-2018-JEE-SNTA/JNE, de fecha 05 de agosto del 2018; lo cual

² Cabe precisar que en el Informe Final de Instrucción, se señala que el administrado presentó sus descargos fuera del plazo conferido. No obstante, este error no tuvo mayor relevancia para el presente caso, ya que no constituyó un impedimento para que se puedan valorar los descargos del administrado, como efectivamente sucedió; en consecuencia, dicha situación no incide en la validez del presente PAS.



despeja toda duda respecto de su calidad de candidato en las ERM 2018, para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral;

En segundo lugar, sobre la falta de notificación del inicio del procedimiento; se debe señalar que de acuerdo al expediente, la diligencia de notificación de la Carta N° 000385-2020-GSFP/ONPE fue llevada a cabo en el domicilio declarado por el administrado ante el Registro de Identificación y Estado Civil, dicha carta fue entregada a la persona que se encontraba en el domicilio, quien consignó su nombre y apellidos, Documento Nacional de Identidad, y relación de parentesco con el administrado. Esta información consta en el acta de notificación respectiva;

Siendo así, se ha cumplido con el régimen legal de notificación establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG, y en consecuencia, contrariamente a lo alegado sobre este punto, el administrado fue debidamente notificado con el inicio del PAS;

En tercer lugar, el administrado señala que el presente PAS fue iniciado fuera del plazo legal; sobre este punto, conviene precisar el artículo 40-A de la LOP -vigente al instante de configurarse la infracción- establece que se tiene un plazo de dos (2) años desde que se cometió la infracción, para iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, luego del cual prescribe su facultad para determinar la existencia de infracciones administrativas;

En ese sentido, si efectuamos el cómputo del plazo de dos (2) años desde que se configuró la infracción para dar inicio al PAS³, tenemos que este vencería en principio el 23 de enero de 2021, al cual deberá adicionársele el periodo de suspensión del cómputo de los plazos decretado por el Poder Ejecutivo y por la ONPE en el marco de la pandemia producida por la COVID-19;

De esta manera, efectuado el cómputo del plazo, se concluye que hasta el 20 de junio de 2021 la ONPE tenía la facultad para iniciar el PAS; por lo que, al notificarse el 29 de marzo del 2021 el inicio del PAS y los hechos constitutivos de la infracción que le fueron imputados al administrado, se concluye que este acto fue realizado dentro del marco del plazo establecido. Es así que, lo alegado por el administrado carece de respaldo jurídico;

En cuarto lugar, el administrado indica que se encuentra en una zona alejada, que entre diciembre y marzo, es afectada por lluvias, y sin acceso a medios electrónicos de información. Sobre esto, se debe precisar que ello no resta exigibilidad a su obligación, debido a que este podía prever dicha situación, al presentarse de forma recurrente, según lo indica el propio administrado. Además, es necesario indicar que -al haberse constituido en candidato-, resulta exigible que el administrado haya tenido la diligencia mínima de informarse sobre las obligaciones y derechos derivados de dicha condición;

Así las cosas, 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;

En quinto lugar, sobre las restricciones que fueron emitidas para evitar la propagación del Covid-19; debemos señalar que el plazo para presentar la información financiera vencía el 21 de enero del 2019, esto es, con fecha anterior a la emisión de las normas que dispusieron medidas con motivo del Covid-19⁴. En ese sentido, corresponde desestimar este argumento;

³ 22 de enero del 2019.

⁴ El 15 de marzo del 2020 se publicó el Decreto Supremo 044-2020-PCM, que declaró Estado de Emergencia Nacional, e impuso restricciones para evitar la propagación del Covid-19.



En sexto lugar, el administrado alega que el Informe Final de Instrucción contradice al Informe de Actuaciones Previas, y no valora la información financiera presentada. En principio, sobre la aparente contradicción entre los informes señalados, se debe indicar que no se observa ninguna incongruencia en su contenido, además, el administrado no precisa en qué consiste dicha contradicción;

En cuanto a la falta de valoración de los Formatos N° 7 y 8 remitidos; cabe precisar que el Informe Final de Instrucción sí tomó en cuenta la presentación de los mismos. Tal es así que, en el acápite VII. Atenuante de responsabilidad administrativa, los considera para la determinación del monto de la propuesta de multa a imponer. En consecuencia, al carecer de sustento, se tiene por desvirtuado el presente argumento;

Finalmente, respecto a que no recibió ingresos y/o aportes, y que sus gastos fueron asumidos por él mismo; conviene precisar que la LOP exige a todos los candidatos la presentación de su rendición de cuentas de campaña. De esta manera, el legislador ha previsto y negado la posibilidad de que, con solo alegar pocos gastos e ingresos o la ausencia de movimientos económico-financieros, se pueda evitar cualquier control posterior de la autoridad al respecto;

Es decir, el administrado, al ser candidato -como ya se ha acreditado y no ha sido contradicho- tenía la obligación de rendir su información financiera, independientemente de su contenido, ya que la ley no hace distinciones en dicho aspecto;

Por lo expuesto, los argumentos del administrado carecen de respaldo jurídico. Y, en consecuencia, al estar acreditado que se constituyó en candidato y, por ende, tenía la obligación de presentar su información financiera de su campaña electoral en las ERM 2018, y que no cumplió con presentar la información financiera de su campaña al vencimiento del plazo legal, esto es, al 21 de enero de 2019, se concluye que el administrado ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

Por último, 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; sin embargo, ello no impide que los formatos 7 y 8 presentados por el administrado⁵, sean valorados según lo previsto en el artículo 110 del RFSFP;

IV. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

Tras acreditarse la conducta omisiva 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

⁵ Si bien el administrado adjuntó información financiera en sus descargos finales, la valoración de los mismos resulta incierta. Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://cdn.sisadm.onpe.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando el siguiente código de verificación: NJTMGYC



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 existe perjuicio económico;
 - 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; siendo que, para la obligación de declarar la información de campaña electoral, recién se incorporó con las ERM 2018;
 - 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, correspondería sancionar al administrado con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT.

No obstante, como se ha indicado *supra*, en el presente caso podría haberse configurado el atenuante previsto en el artículo 110 del RFSFP. Esta norma dispone 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.

En el presente caso, se ha configurado el atenuante en cuestión, toda vez que el 12 de abril del 2021 el administrado presentó la información financiera de su campaña electoral; esto es, dentro del plazo para la presentación de descargos frente al Informe



la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) sobre la base de la multa determinada *supra*; así la multa a imponer ascendería a siete con cinco décimas (7.5) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa 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; así como en el literal j) y y) del artículo 11 de su Reglamento de Organización 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 CESAR RUSSELL GILIO MONSALVE, excandidato a la alcaldía distrital de Cochapeti, provincia de Huarney, departamento de Áncash, con una multa de siete con cinco décimas (7.5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36-B de la LOP, y el artículo 110 del RSFP, 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 CESAR RUSSELL GILIO MONSALVE 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.

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
Jefe
Oficina Nacional de Procesos Electorales

PCS/iab/hec/rcr

