

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

RESOLUCION JEFATURAL N° 000664-2022-JN/ONPE

Lima, 14 de Febrero del 2022

VISTOS: El Informe N° 005903-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 00147-2021-PAS-ECE2020-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra MARIVEL ADA VALVAS COSSIO, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; así como, el Informe N° 001352-2022-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, a la ciudadana MARIVEL ADA VALVAS COSSIO, excandidata al Congreso de la República (administrada), se le imputa el incumplimiento de la presentación de la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias (ECE 2020), en el plazo establecido. La presunta infracción se habría configurado el 17 de octubre de 2020;

De la revisión de la normativa electoral se aprecia que el 26 de septiembre de 2020, se publicó 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), la misma, que según la aplicación de normas en el tiempo resultaría empleada en el presente PAS, sin embargo, tal proceder sería inconducente por las razones a exponer;

En nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional ha validado la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, por el cual, una norma debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia. En el presente caso, los hechos que condujeron al nacimiento de la obligación de presentar la información de campaña en el marco de las ECE 2020, son aquellos relacionados a la obtención de la calidad de candidato o candidata, así como la culminación del proceso electoral en cuestión; estos hechos estuvieron enmarcados dentro la vigencia de la LOP hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31046. Por lo tanto, se advierte la necesidad jurídica de aplicar aquella norma, es decir, la LOP hasta antes de la vigencia de la Ley N° 31046;

Además, existen cuestiones relativas a la seguridad jurídica¹ que apoyan lo señalado previamente: La obligación de presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020,

¹ El Tribunal Constitucional en su sentencia 00010-2014-AI/TC sostiene que *la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado Constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. [...] Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria.*

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:

RSKVFXP



surge luego de la culminación de dicho proceso, como consecuencia consustancial a la naturaleza del mismo, lo que implica que la normativa que razonablemente tuvieron en cuenta los candidatos en dicho proceso fue la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Esta última cambia la modalidad de cumplimiento de la obligación, haciéndose de por sí impracticable por cuestiones temporales. Por otro lado, al tener que el 30 de septiembre de 2020, la Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, establece que el plazo máximo para la presentación de la información financiera campaña en el marco de la ECE 2020 en entrega única es el 16 de octubre de 2020, encamina razonablemente a sostener que la norma aplicable es la LOP hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046;

Siendo así, la normativa sancionadora aplicable al presente caso es la Ley N° 28094, LOP, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31046. Asimismo, bajo la normativa antes desarrollada también 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 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 señalados en el párrafo 34.5 del artículo 34 de la LOP. 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 de elecciones congresales entregan los informes de aportes, ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE mediante el responsable de campaña que designen. 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 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 ECE 2020, el Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido este proceso electoral mediante la Resolución N° 0134-2020-JNE, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de marzo de 2020. Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 000312-2020-JN/ONPE, publicado el 30 de septiembre de 2020, se fija como fecha límite para la presentación de la información financiera de campaña electoral correspondiente a las ECE 2020 el 16 de octubre de 2020;

En suma, la obligación de los candidatos consistía en presentar hasta el 16 de octubre de 2020 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 la administrada tenía o no la obligación de presentar la información financiera de su campaña electoral; ii) si la presentó o no hasta el 16 de octubre de 2020; y, eventualmente, iii) si existe alguna circunstancia que exima de responsabilidad. También, de darse el caso, corresponderá evaluar otras circunstancias que pueda alegar la administrada y que no se subsuman en los puntos anteriores;

II. HECHOS RELEVANTES

Con Resolución Gerencial N° 002136-2021-GSFP/ONPE, del 21 de julio de 2021, la GSFP de la ONPE dispuso el inicio 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 ECE 2020, según lo previsto en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP;

Mediante Carta N° 012143-2021-GSFP/ONPE, notificada el 23 de julio de 2021, la GSFP comunicó a la administrada el inicio del PAS – junto con los informes y anexos– y le otorgó un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para que formule sus descargos por escrito. Con fecha 26 de julio 2021, dentro del plazo asignado, la administrada presentó sus descargos;

Por medio del Informe N° 005903-2021-GSFP/ONPE, del 29 de noviembre de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 00147-2021-PAS-ECE2020-JANRFP-GSFP/ONPE, informe final de instrucción contra la administrada, por no presentar la información financiera de aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta N° 000020-2022-JN/ONPE, el 11 de enero de 2022 se notificó a la administrada el citado informe final y sus anexos, a fin de que este formule sus descargos en el plazo de cinco (5) días hábiles. Con fecha 13 de enero de 2022, dentro del plazo otorgado, la administrada presentó descargos;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Verificación del presunto incumplimiento

Descrito los hechos, corresponde ahora verificar si se ha configurado la infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

En ese sentido, es preciso señalar que la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral corresponde a los candidatos y candidatas; de ello, resulta importante indicar si la administrada tuvo tal condición en las ECE 2020;

La candidatura de la administrada fue inscrita mediante la Resolución N° 00179-2019-JEE-CALL/JNE, del 7 de diciembre de 2019, lo cual despeja toda duda respecto de su calidad de candidata en las ECE 2020, para los fines de supervisión y control de los



aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Por Informe N° 000212-2021-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE, de fecha 27 de abril de 2021, la Jefatura de Área de Verificación y Control comunicó a la GSFP de la ONPE la relación de excandidatos y excandidatas al Congreso de la República que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes e ingresos recibidos y gastos efectuados de la campaña electoral durante las ECE 2020. En dicho listado, figuraba la administrada, lo cual basta para acreditar que no presentó su información financiera hasta el 16 de octubre de 2020;

Análisis de descargos

Conforme al escrito de descargo final, la administrada señala que la ONPE no le comunicó ningún documento que informe sobre la obligación de presentar la información financiera de campaña electoral. En esta misma línea, sostiene que los alcances de la obligación no son de plenos conocimiento para los administrados ya que la circulación del diario oficial El Peruano es limitada. Por otro lado, manifiesta que la justicia electoral la excluyó de la contienda electoral y que, debido a esta situación, no se encuentra obligada en rendir cuentas de campaña. Es más, agrega que no tiene nada que declarar ya que nunca recibió aportes ni efectuó gastos de campaña. Finalmente, objeta la falta de claridad de la conducta infractora pasible de sanción y, que no se ha acreditado debidamente los hechos que sustentan la conclusión del informe final de instrucción;

En ese sentido, sobre los alcances de la obligación de presentar la información financiera de campaña que no fueron comunicados por la ONPE, se debe señalar que esta Administración no está en la obligación de hacerlo ya que no existe norma expresa que disponga notificar a cada candidato sobre el cumplimiento de dicha obligación. Más aún, en virtud del principio de la publicidad normativa, se presume de pleno derecho que la administrada conocía sobre los alcances de la obligación. De manera que, no resulta viable cualquier alegato o prueba con que se pretenda controvertir este punto, como la obligación de la ONPE para comunicar los alcances de la obligación o la poca circulación del diario oficial El Peruano. Es así que, la administrada al haberse constituido como candidata a través de su inscripción, debió tener la diligencia mínima de informarse sobre sus derechos y obligaciones, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña;

Por su parte, con relación a la alegada exclusión que la administrada sostiene como motivo para no cumplir con la obligación de rendir cuentas de campaña, cabe indicar que de acuerdo al portal web del Jurado Nacional de Elecciones, si bien la administrada fue excluida del proceso electoral², resulta preciso advertir que dicha exclusión no implica que no haya adquirido hasta ese momento la condición de candidata para los fines de supervisión y control de los aportes, ingresos y gastos de campaña electoral. Al contrario, mientras no se dispuso la exclusión en contra de la candidatura de la administrada, esta mantenía la condición de candidata. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña. De manera que, conforme a las disposiciones de la LOP, la administrada al haber sido candidata para las ECE 2020, se encontraba en la obligación de presentar la información financiera de campaña dentro del plazo legal;

En cuanto a la ausencia de ingresos y gastos de campaña, resulta adecuado agregar que independientemente de los recursos cuantiosos o escasos que se usen en una campaña electoral o del origen del financiamiento, de ser el caso, la LOP exige entregar

² La Resolución N° 00197-2019-JEE-CALL/JNE, de fecha 10 de diciembre de 2019, dispuso la exclusión de la administrada de las ECE 2020.



la información financiera a la ONPE. Es decir, independientemente de la cantidad de los recursos usados –sean económicos o no–, se debe de rendir cuentas de campaña a través de la presentación de los formatos N° 7 y N° 8. Esto en razón, como se señaló, de que la ley no hace distinciones en dicho aspecto. De tal forma, si bien la administrada no recibió aportes ni efectuó gastos durante las ECE 2020, esta información es la que debió declarar en su debido momento y bajo las formalidades requeridas;

Finalmente, conforme a la literalidad del artículo 36-B de la LOP la infracción pasible de sanción atribuida a los candidatos, es la no presentación de la información financiera de campaña electoral. De modo que, al estar dispuesta así en la LOP, carece de sentido que la administrada sostenga que no hay claridad en la descripción de la conducta infractora. De la misma manera, no cuenta con respaldo fáctico ni jurídico el cuestionamiento referido a la verificación de los hechos que sustentan la conclusión del informe final de instrucción. Esto en razón de que conforme al artículo 176 del TUO de la LPAG, la ONPE en ejercicio de sus funciones acreditó mediante el informe N° 000212-2021-JAVC-SGVC-GSFP/ONPE que la administrada no presentó la información financiera de campaña electoral. Peor aún, de la revisión del portal web CLARIDAD, se observa que hasta la fecha la administrada no ha cumplido con su obligación de rendir cuentas de campaña;

En consecuencia, al estar acreditado que la administrada se constituyó en candidata y, por ende, que tenía la obligación de presentar su información financiera de su campaña electoral en las ECE 2020 y que no cumplió con presentar la información financiera de su campaña al vencimiento del plazo legal, esto es, al 16 de octubre de 2020, se concluye que ha incurrido en la conducta omisiva constitutiva de infracción tipificada en el artículo 36-B de la LOP;

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 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 o infractora 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 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.** De la revisión del expediente, no se observa que la administrada haya cometido con anterioridad la infracción de no presentar su información financiera 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 de la infractora, esta 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, corresponde sancionar a la administrada con la multa mínima establecida por ley, esto es, con diez (10) UIT;

Finalmente, resulta necesario precisar que la multa puede reducirse en veinticinco por ciento (25%) si la infractora 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 los literales 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 a la ciudadana MARIVEL ADA VALVAS COSSIO, excandidata al Congreso de la República durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, 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 e ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral de las ECE 2020, según lo establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP.

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 MARIVEL ADA VALVAS COSSIO el contenido de la presente resolución.

Artículo Cuarto.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el portal institucional 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/dcm

