

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 02 de Abril del 2021

RESOLUCION JEFATURAL N° 000087-2021-JN/ONPE

VISTOS: El Informe N° 000035-2021-GSFP/ONPE, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe N° 3593-2020-PAS-JANRFP-SGTM-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Carlos Alberto Valdivia Montoya, excandidato a la alcaldía distrital de Bellavista, provincia y región Callao; así como el Informe N° 000176-2021-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 (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 Carlos Alberto Valdivia Montoya, excandidato a la alcaldía distrital de Bellavista, provincia y región Callao (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). 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 al presidencial presentan la información financiera de su

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: **UQRPPDG**



campaña electoral 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 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:

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 ERM 2018, 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 el 21 de enero de 2019, como fecha límite para la presentación de la información financiera de la campaña electoral de las ERM 2018;

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:

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 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 de la circunscripción electoral de Callao, consta la relación de excandidatos y excandidatas a las alcaldías distritales de dicha región 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 dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe N° 669-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 25 de septiembre de 2020. 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° 000252-2020-GSFP/ONPE, de fecha 12 de octubre de 2020, la GSFP 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° 000353-2020-GSFP/ONPE, notificada el 14 de octubre de 2020, 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 diez (3) días calendario, por el término de la distancia, para que formule sus alegaciones y descargos por escrito. Con fecha 30 de octubre de 2020, un familiar del administrado devolvió la carta de notificación junto a sus anexos, señalando que el administrado domicilia en otra dirección;

Por medio del Informe N° 000035-2021-GSFP/ONPE, de fecha 22 de enero de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe N° 3593-2020-PAS-JANRFP-SGTN-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 Elecciones Regionales 2018 en el plazo establecido por ley;

A través de la Carta N° 000017-2021-JN/ONPE, el 28 de enero 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 tres (3) días calendario, por el término de la distancia;

De acuerdo con la información remitida por la Jefatura de Área de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario, el administrado no ha presentado sus descargos dentro del plazo legal otorgado;

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Previo al análisis de la configuración de la infracción imputada, se considera necesario evaluar si ha existido algún vicio en la notificación de la Carta N° 000353-2020-GSFP/ONPE y de la Carta N° 000017-2021-JN/ONPE —a través de las cuales se comunicó el inicio del presente PAS y otras actuaciones expedidas en el devenir del mismo—, que haya impedido al administrado presentar sus descargos y a fin de verificar si existe algún vicio en el PAS que



pueda significar alguna actuación complementaria de la autoridad, o de definir algún criterio por deficiencia o vacío en la normas sobre la materia;

Ello, en virtud del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG, que dispone que la autoridad administrativa debe verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, por lo que queda autorizado a realizar las actuaciones que considere necesarias dentro de los márgenes que establece la ley;

Mediante la figura de la notificación, la autoridad administrativa comunica al administrado la emisión de un acto administrativo que incide en su situación jurídica dentro del procedimiento, siendo a partir de ese momento que dicho acto produce efectos para su destinatario. Al respecto, la doctrina entiende que *"la forma de publicación de los actos individuales es la notificación: mecanismo de relación directa y carácter específico entre la administración y la persona respecto de la cual el acto debe producir efectos jurídicos. Refleja la protección que los administrados deben tener del Estado en cuanto a la contradicción de las decisiones administrativas y el derecho de defensa"*¹;

Dada la importancia de la notificación al administrado para que pueda ejercer su derecho de defensa, resulta necesario que la misma se realice adecuadamente, con las formalidades que exige la ley; por lo que, si la administración incurrió en algún error en la notificación, esta debe corregirse conforme a lo establecido en el numeral 26.1 del artículo 26 del TUO de la LPAG;

Cabe precisar que la notificación defectuosa en sí misma no constituye una vulneración de derecho constitucional alguno y no puede suponer de por sí la nulidad de lo actuado en el presente procedimiento administrativo. Así, solo en la medida que la notificación defectuosa suponga que la administración haya sometido al administrado a un estado de indefensión, corresponderá declarar la nulidad de los actos administrativos respectivos;

Así tenemos que *"[...] no cualquier imposibilidad de ejercer tales medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido de dicho derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo"* (Exp. 00789-2018-HC/TC, fundamento 8);

En el asunto materia de análisis, el numeral 21.2 del artículo 21 del TUO de la LPAG, señala que en caso que el administrado no haya indicado domicilio, o que este sea inexistente, la autoridad debe emplear el domicilio señalado en el DNI;

Conforme a la consulta en línea en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), realizada el 15 de junio de 2020 como parte de las actuaciones previas para el inicio del presente PAS, se advierte que el administrado tiene su domicilio en el distrito de Bellavista, provincia Callao. Ahora bien, de la documentación recabada en el expediente, se tiene que en la citada

¹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1998. p. 243.



dirección se llevaron a cabo las diligencias de notificación, siendo que la notificación la Carta N° 000353-2020-GSFP/ONPE, que dio inicio al PAS fue recibida por el ciudadano Pedro Valdivia Montoya, quien señaló su número de DNI y declaró que era hermano del administrado, asimismo se consignó en el acta de notificación las siguientes características del inmueble: tres pisos, fachada blanca, puerta marrón y número de suministro 781417; sin embargo, mediante escrito s/n, la ciudadana Celfa Dorty Montoya Montesinos devuelve la mencionada carta y sus anexos, argumentando que el administrado no domicilia en dicha dirección, y basándose en un recibo a su nombre señala una dirección diferente, la cual se ubica en el distrito de Miraflores, provincia y región Lima;

Por otro lado, se advierte en el expediente, que la Carta N° 000017-2021-JN/ONPE que notificó el Informe Final de Instrucción fue dejado bajo puerta en segunda visita, dejándose constancia de las siguientes características del lugar de notificación: cuatro pisos, fachada blanca/gris, puerta de fierro y número de suministro 781417, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 21.5 del artículo 21 del TUO de la LPAG;

Como podemos advertir, se puede valorar que el número del suministro coincide en las actas de notificación que constan en el expediente, razón por la que se puede señalar que existe evidencia suficiente de que ambas notificaciones se han realizado al mismo inmueble;

Asimismo, se observa que el inicio del presente PAS fue notificado al administrado en el domicilio declarado por su persona ante el RENIEC; y, es más, de la consulta web realizada con fecha 29 de marzo de 2021, queda acreditado que este mantiene su domicilio en dicha dirección;

Así, consta que la ONPE ha cumplido con notificar al administrado en su domicilio legal vigente, respetando las formalidades y requisitos legales previstos. Y, por consiguiente, no existe una actuación indebida o arbitraria que haya supuesto un eventual estado de indefensión del administrado;

Al contrario, de la revisión del expediente, se observa que es el administrado quien no habría tenido la diligencia mínima de actualizar su dirección domiciliaria habitual ante el RENIEC, incluso a la fecha. Por tanto, le es atribuible el eventual estado de indefensión en que pudiera encontrarse por la devolución de los cargos;

En síntesis, el eventual estado de indefensión que podría generar la devolución de cargos no le es imputable a la administración, sino a la falta de diligencia del administrado, puesto que este no habría actualizado sus datos ante el RENIEC. La administración ha realizado las actuaciones necesarias, dentro de su esfera jurídica, para garantizar el derecho de defensa del administrado;

Habiendo esclarecido que el administrado fue debidamente notificado y que se le otorgó la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, corresponde evaluar si incurrió o no en la infracción imputable por el órgano instructor;



Así, considerando los elementos probatorios presentes en el expediente, se corrobora que el administrado postuló como candidato a la alcaldía distrital de Bellavista en las Elecciones Municipales 2018 y por tanto tenía la obligación de presentar la información financiera de campaña correspondiente al vencimiento del plazo legal establecido en el numeral 34.6 del artículo 34 de la LOP, esto es, al 21 de enero de 2019. Pese a ello, de acuerdo al reporte de autos, omitió cumplir con la obligación;

Por tanto, se ha acreditado la omisión constitutiva de infracción tipificada en el citado artículo 36-B, correspondiendo imponer al administrado una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) 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. Asimismo, cabe precisar que, a la fecha la omisión de presentar la rendición de cuentas de campaña persiste; razón por la cual carece de sentido dilucidar un eventual supuesto caso de subsanación voluntaria;

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 del elevado monto pecuniario del extremo mínimo de la sanción, resulta razonable que se inicie teniendo como potencial sanción el citado extremo, es decir, diez (10) UIT, e ir evaluando 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 mediano, 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 el administrado podía y debía cumplir con la presentación de su información financiera de campaña electoral, se considera que el incumplimiento de la norma podría derivarse de su desconocimiento de la ley. Eso sí, lo anterior no puede ser alegado para eximirse de responsabilidad;

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 corresponde 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; así como en el literal l) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 063-2014-J/ONPE y sus modificatorias;

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 CARLOS ALBERTO VALDIVIA MONTOYA, excandidato a la alcaldía distrital de Bellavista, provincia y región Callao, con una multa de diez (10) 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 CARLOS ALBERTO VALDIVIA MONTOYA 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/mgh

