

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

## RESOLUCION JEFATURAL N° 000337-2022-JN/ONPE

Lima, 27 de Enero del 2022

**VISTOS:** El Informe N° 002552-2021-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que contiene el Informe Final N° 002091-2020-PAS-ERM2018-JANRFP-GSFP/ONPE, Informe final de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra HENNER TERRONES RODAS, excandidato a la alcaldía distrital de Calquis, provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca; así como el Informe N° 003427-2021-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, 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 HENNER TERRONES RODAS, excandidato a la alcaldía distrital de Calquis, provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca (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)<sup>1</sup>. 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 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

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



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 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 consta la relación de excandidatos y excandidatas a las alcaldías distritales que no cumplieron con presentar la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados en su campaña electoral durante ERM 2018. En dicho listado, figura el administrado;

Con base en dicha información, la Jefatura del Área de Normativa y Regulación de Finanzas Partidarias expidió el Informe N° 2091-2020-PAS-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, de fecha 15 de noviembre 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° 000147-2021-GSFP/ONPE, de fecha 19 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° 002193-2021-GSFP/ONPE, notificada el 31 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 alegaciones y descargos por escrito. El administrado presentó descargos el 12 de abril de 2021, junto a la información financiera de su 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<sup>2</sup>;

Por medio del Informe N° 002552-2021-GSFP/ONPE, de fecha 13 de agosto de 2021, la GSFP elevó a la Jefatura Nacional el Informe Final N° 002091-2020-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 establecido por ley;

A través de la Carta N° 002997-2021-JN/ONPE, el 25 de octubre 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. El 27 de octubre de 2021, dentro del plazo otorgado, el administrado presentó sus descargos;

### III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Frente al Informe Final de Instrucción de la GSFP, el administrado solicita la nulidad del presente PAS alegando lo siguiente:

- a) Se habría vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento, toda vez que los actos administrativos que contienen la obligación no fueron dirigidos a su domicilio real sino al local alquilado por la organización política, perjudicando así, el ejercicio de su derecho de defensa;
- b) Asimismo, señala que el informe final de instrucción contiene errores de derecho en su fundamentación, toda vez que se le ha imputado la infracción contenida en el artículo 36-B de la LOP, sin embargo, dicho artículo contiene infracciones cometidas por las organizaciones políticas y no por candidatos. Por lo que se

<sup>2</sup> Anteriormente, mediante Resolución Jefatural N° 000047-2021-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de febrero de 2021, se suspendió el cómputo de plazos para iniciar y tramitar los PAS, precisándose que dicha suspensión regiría mientras se encontraran vigentes las medidas de aislamiento social obligatorio escalonado y de suspensión de transporte interprovincial decretadas por el Poder Ejecutivo. Este último, dispuso mediante Decreto Supremo N° 036-2021-PCM, el levantamiento de la suspensión del transporte interprovincial a partir del 1 de marzo de 2021; por lo que los plazos se reanudaron a partir de dicha fecha.



- estaría haciendo una interpretación extensiva y negativa de la Ley, violando sus derechos constitucionales a la libertad y seguridad personal;
- c) Se le pretende responsabilizar sobre la falta de presentación de información financiera, a pesar de haber cumplido formalmente y dentro del plazo legal con lo requerido en la notificación que recibió a su domicilio real registrado en la RENIEC;

En primer lugar, respecto a lo alegado por el administrado en el literal a), corresponde precisar que, en virtud de la publicidad normativa, se presume de pleno derecho que el administrado conocía sobre los alcances de la obligación; por lo que, no resulta viable cualquier alegato o prueba con que se pretenda controvertir este punto. Además, el administrado, al haberse constituido como candidato, debió tener la diligencia mínima de informarse sobre sus derechos y obligaciones, incluyendo la obligación de rendir cuentas de campaña;

En ese sentido, no cuenta con asidero legal la falta de notificación de la Resolución N° 00320-2018-JN/ONPE que dispuso la fecha límite para presentar la rendición de cuentas de campaña; pues la misma fue publicada en el diario oficial El Peruano y en el portal web de la institución. De modo que, con su publicación, el administrado se encontraba en la responsabilidad de informarse sobre los alcances de su contenido;

Ahora bien, aunque en la parte resolutive de la Resolución N° 00320-2018-JN/ONPE se dispuso la notificación de esta resolución a las organizaciones políticas para que hagan extensiva la comunicación de la misma a los candidatos; resulta adecuado señalar que la ONPE al no estar obligada en notificar la resolución al administrado, tampoco tenía el deber de examinar si el conocimiento de la misma fue extendida al candidato;

Asimismo, es preciso señalar que las diligencias de notificación de las cartas N° 002193-2021-GSFP/ONPE y N° 002997-2021-JN/ONPE -a través de las cuales se comunicó las actuaciones administrativas emitidas en el presente procedimiento administrativo sancionador- han cumplido con el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21 del TUO de la LPAG, toda vez que fueron llevadas a cabo en el domicilio declarado por el administrado en el RENIEC; advirtiéndose que, en ambas diligencias, fueron recibidas por el mismo administrado, consignando su nombre y apellido, firma, la fecha y hora en que se llevó a cabo dichas diligencias. Por ende, no se habría vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento, quedando desestimado lo alegado por el administrado sobre este punto en particular;

En segundo lugar, respecto al literal b) de los argumentos del administrado, corresponde precisar que el artículo 36-B del LOP señala que los candidatos que no informen a la GSFP de la ONPE, 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);

Asu vez, el numeral 34.5 del artículo 34 de la LOP dispone que para el caso de los candidatos a cargos de elección popular, acreditan ante la ONPE a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea, quien tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña, proporcionando una copia a la organización política. Asimismo, se precisa que las infracciones cometidas por estos candidatos o sus responsables de campaña no comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan;

Cabe señalar que conforme lo dispuesto en el artículo 97 del RFSFP, el candidato es responsable por las acciones que realice su responsable de campaña y será sancionado conforme lo establecido en el artículo 109 de reglamento, lo cual revela que los



responsables de campaña solo constituyen un medio para apoyar a los candidatos en gestiones propias de la campaña. Por tanto, en caso que el candidato no haya acreditado a un responsable de campaña, esta recae en cada candidato de manera individual;

Por ende, la responsabilidad de presentar en forma oportuna –esto es dentro del plazo legal establecido- la información financiera de la campaña electoral, era única y exclusiva responsabilidad del administrado quedando así desacreditado lo alegado en este extremo;

Finalmente, respecto al literal c) de los argumentos del administrado, corresponde precisar que el numeral 34.6 de la LOP señala que las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, deben presentar ante la GSFP la información sobre las aportaciones, ingresos recibidos y gastos efectuados en un plazo no mayor de (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación que declara la conclusión del proceso electoral. Es así, que la ONPE fijó el 21 de enero de 2020, como último día para que las organizaciones políticas, candidatos y/o responsables de campaña presenten la información financiera de su campaña electoral durante las ERM 2018;

En relación a lo mencionado, se tiene que el administrado presentó su información financiera en su escrito de fecha 12 de abril de 2021; esto es, después del vencimiento del plazo fijado por la ONPE para el cumplimiento de la obligación. Asimismo, se debe indicar que dicho hecho no se encuentra inmerso dentro del eximente de subsanación voluntaria señalada el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, toda vez que para la configuración de mencionado eximente se debe presentar la información financiera antes de la notificación del inicio del PAS (31 de marzo de 2021), sin embargo, dicho supuesto no ha sucedido en el presente caso;

Sin embargo, considerando que el administrado presentó la información financiera de su campaña mediante los Formatos N° 7 y 8 aprobados mediante Resolución General N° 002-2018-GSFP/ONPE, estos deben ser valorados como atenuante de conformidad al artículo 110 del RFSFP que en el punto IV de la presente resolución se analizará;

Habiéndose desestimado los argumentos del administrado y si bien no discute su condición de candidato, es importante precisar 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° 00605-2018-JEE-SPAB/JNE, del 31 de julio de 2018, lo cual 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. Es decir, se configuró el supuesto de hecho generador de la obligación de rendir cuentas de campaña;

Por lo expuesto, lo argumentado por el administrado carece 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;

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; sin embargo, ello no impide que los formatos 7 y 8 anexados durante el trámite del PAS sean valorados según lo previsto en el artículo 110 del RFSFP;

#### 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;

No obstante, como se ha indicado *supra*, en el expediente 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.

De autos, se tiene que el administrado presentó los Formatos N° 7 y 8 con su escrito del 12 de abril de 2021; esto es, antes del vencimiento del plazo para la formulación de descargos frente al informe final de instrucción (5 de noviembre de 2021). En esa línea, le corresponde la aplicación de la reducción de menos el veinticinco por ciento (-25%) que prevé el artículo antes mencionado; por lo tanto, la multa a imponer asciende a siete con cinco décimas (7.5) 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 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** al ciudadano HENNER TERRONES RODAS, excandidato a la alcaldía distrital de Calquis, provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca, 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 RFSFP, 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 HENNER TERRONES RODAS el contenido de la presente resolución.

**Artículo Cuarto.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el portal institucional [www.onpe.gob.pe](http://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/ivs

