



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
0002-2011-PCC/TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO
FOJAS 228

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Del 27 de setiembre de 2011

PROCESO COMPETENCIAL
Oficina Nacional de Procesos Electorales
contra Jurado Nacional de Elecciones

Síntesis:

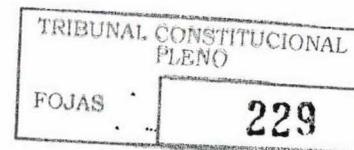
Demanda de conflicto de competencia interpuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, contra el Jurado Nacional de Elecciones, solicitando se le reconozca la competencia de regular íntegramente la franja electoral y que no se afecte su competencia de controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas.

Magistrados firmantes:

**MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0002-2011-PCC/TC
LIMA
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS
ELECTORALES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de agosto de 2011, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, integrado por los magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Álvarez Miranda, Vicepresidente; Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz, y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de conflicto competencial interpuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales contra el Jurado Nacional de Elecciones.

II. ANTECEDENTES

§1. Argumentos de la demanda.

Con fecha 11 de febrero de 2011, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), interpone demanda de conflicto competencial contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con la finalidad de que: a) se reconozca a aquélla la competencia para regular íntegramente todo aquello relativo a la franja electoral prevista en la Ley N.º 28094 –Ley de Partidos Políticos (LPP)–, y, en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución N.º 031-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de Franja Electoral para las Elecciones Generales 2011, publicada el 4 de febrero de 2011; y b) se reconozca a la ONPE la competencia exclusiva para supervisar los fondos y recursos de las organizaciones políticas, y, en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución N.º 032-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre Financiamiento de las Organizaciones Políticas, publicada el 4 de febrero de 2011.

Refiere que el JNE considera que el artículo 194º de la Ley N.º 26859 –Ley Orgánica de Elecciones (LOE)–, que le confería a esta entidad competencias en materia de reglamentación de la franja electoral, se encuentra vigente. No obstante, alega que dicho precepto ha sido tácitamente derogado por los artículos 37º y 38º de la LPP, que le confieren dicha competencia a la ONPE, pues han reemplazado íntegramente a la regulación preexistente.

Sostiene que la Constitución ha concebido al JNE como un órgano constitucional de naturaleza eminentemente jurisdiccional, antes que normativa o administrativa. Por ello, considera que la competencia constitucionalmente conferida para supervisar la conducta de los actores del proceso electoral, debe entenderse como vinculada a aquélla



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

función jurisdiccional. Aduce que en modo alguno puede confundirse una función supervisora, fiscalizadora o jurisdiccional, con una función normativa o administrativa.

Manifiesta que la franja electoral es un mecanismo de financiamiento público indirecto de los partidos políticos, pues el costo de la publicidad política que a través de ella se difunde, no es asumido por los partidos políticos, sino por el Estado. De ahí que si el artículo 34° de la LPP, le atribuye a la ONPE la competencia exclusiva para verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de los partidos políticos, es lógico asumir que la regulación de toda materia referida al financiamiento de las organizaciones políticas, incluida la franja electoral, compete a la ONPE y no al JNE.

Indica que de acuerdo al artículo 182° de la Constitución, le corresponde a la ONPE organizar todos los procesos electorales, y la franja electoral es una materia íntimamente ligada a los procesos electorales, pues surge y se agota en el marco de éstos.

Señala que dado que el artículo 34° de la LPP le otorga a la ONPE la competencia exclusiva para verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas, debe declararse la nulidad de la Resolución N.º 032-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre Financiamiento de las Organizaciones Políticas, específicamente de los artículos contenidos en su Título III y V, y de su Primera Disposición Transitoria y Disposición Complementaria Final, pues se autoriza al JNE una labor fiscalizadora administrativa sobre el ejercicio de una competencia que se ha confiado exclusivamente a la ONPE. Sobre el particular, refiere que no existe una relación organizativa jerárquica entre los órganos que integran el sistema electoral, siendo que los recursos de apelación que el sistema permite interponer contra las resoluciones de la ONPE ante el JNE, no revelan dicha relación, sino el reconocimiento de las funciones eminentemente jurisdiccionales del JNE y administrativas de la ONPE. En ese sentido, considera que las funciones fiscalizadoras que han sido constitucionalmente conferidas al JNE no pueden ejercerse de manera directa sobre un órgano constitucional al que la ley le ha confiado de manera específica ese rol supervisor. Por ello, aduce que la función fiscalizadora del JNE se ejerce, respecto de las organizaciones políticas, en dos dimensiones que dan lugar a competencias compartidas: a) respecto del Registro de Organizaciones Políticas, dentro de lo que no se encuentra el financiamiento, y b) respecto de aquellos procedimientos de impugnación que tenga oportunidad de conocer el JNE, sobre precisamente la supervisión efectuada por la ONPE en materia de fondos y recursos partidarios. De esta manera, refiere que el JNE tiene plena legitimidad para elaborar las normas que regulan su actuación en el marco de los citados procedimientos de apelación, pero ello no implica que fuera de un proceso jurisdiccional, el JNE pueda fiscalizar al fiscalizador de manera continua, como si se tratase de un órgano electoral con organismos internos.

§2. Argumentos de la contestación de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El JNE contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o, en su caso, infundada. Refiere que si bien los órganos del sistema electoral son iguales y autónomos, el titular es el JNE, pues todo lo básico que decida la ONPE, es revisado por aquél en calidad de superior jerárquico. Señala que el JNE ejerce competencias tanto de carácter jurisdiccional como administrativo, por lo que es el titular del sistema electoral y es el que en última instancia resuelve las controversias en materia electoral.

Sostiene que el artículo 109° del Código Procesal Constitucional dispone que el proceso competencial únicamente opera cuando las competencias están previstas en la Constitución o en la respectiva ley orgánica. Por ello, dado que nada de lo que se pretende en la demanda está previsto en la Constitución o en alguna ley orgánica, sino en leyes ordinarias, no procede el proceso competencial.

Manifiesta que la pretensión de que se reconozca a la ONPE la competencia para regular íntegramente todo aquello relativo a la franja electoral, debe ser desestimada, pues el Reglamento de la Franja Electoral era para las elecciones generales de 2011, que ya culminaron, por lo que existe sustracción de la materia.

Considera que los artículos 37° y 38° de la LPP, en forma residual, establecen que la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios de la ONPE determina el tiempo disponible de la franja electoral, y que la ONPE determina el destino para difusión de educación electoral de los espacios no utilizados. Señala que tiene solo estas dos facultades bajo la administración y supervisión del JNE. La regulación de todos los demás aspectos vinculados con la franja electoral, compete al JNE. Aduce que como quiera que lo expresamente otorgado a la ONPE es de orden menor y en cuanto tal parte de otro conjunto de atribuciones que corresponden al JNE, es obvio que debe ser coordinado con éste, cumpliendo así el mandato constitucional.

Sostiene que el artículo 194° de la LOE no ha dejado de existir, sino que ha sido parcialmente modificado y complementado por los artículos 37° y 38° de la LPP, sin que ello signifique que todo el conjunto de operaciones que ahí se señalan corran a cargo de la ONPE, sino solo de aquellos que expresamente se le otorgan y bajo la supervisión y administración del JNE. Asimismo, refiere que la LPP que invoca la ONPE, no tiene carácter de orgánica y, en consecuencia, no puede modificar una ley de elecciones que sí es orgánica.

Indica que la Ley N.° 28679, del 4 de marzo de 2006, confirió las competencias y atribuciones vinculadas con la franja electoral a la ONPE solo para el proceso electoral de ese año. Aduce que al no haberse prorrogado la vigencia de dicha ley, es evidente que a la fecha carece de esas competencias.

Sostiene que la competencia de verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas, ha sido conferida a la ONPE a través de una ley que no es orgánica, pero como no existe otra norma específica sobre ello, es válido sostener que ella es la que se aplica. No obstante, manifiesta que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución expresamente en su artículo 178° otorga competencia al JNE para supervisar lo que en esta materia se hace. Por tanto, no se pretende reemplazar a la ONPE en el ejercicio de esta competencia, sino supervisarla, lo que es ineludible por mandato constitucional.

III. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio.

1. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) presenta demanda de conflicto competencial contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con la finalidad de que:
a) se reconozca a aquélla la competencia para regular íntegramente todo aquello relativo a la franja electoral prevista en la Ley N.º 28094 –Ley de Partidos Políticos (LPP)–, y, en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución N.º 031-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de Franja Electoral para las Elecciones Generales 2011, publicada el 4 de febrero de 2011; y b) se reconozca a la ONPE la competencia exclusiva para supervisar los fondos y recursos de las organizaciones políticas, y, en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución N.º 032-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre Financiamiento de las Organizaciones Políticas, publicada el 4 de febrero de 2011.

§2. Análisis sobre si los artículos 34°, 37° y 38° de la LPP tienen o no la condición de normas orgánicas.

2. Es así que la ONPE considera ostentar la titularidad de la competencia para regular íntegramente la materia relativa a la franja electoral, en virtud de lo dispuesto por los artículos 37° y 38° de la LPP, y la competencia para exclusiva para supervisar los fondos y recursos de las organizaciones políticas, en virtud de lo dispuesto por el artículo 34° de la misma ley.
3. Un argumento al que recurrentemente ha acudido el demandado para contradecir la demanda, consiste en alegar que la normativa en la que se ampara la ONPE para reclamar la supuesta titularidad sobre las aludidas competencias (artículos 34°, 37° y 38° de la LPP), carece de carácter orgánico, motivo por el cual, a su juicio, la demanda resulta improcedente. De este modo, en distintos pasajes de la contestación de la demanda, el JNE sostiene lo siguiente: “[L]as supuestas competencias que habría perdido hipotéticamente la ONPE se desprenderían aparentemente de la Ley Orgánica de Elecciones y de la Ley de Partidos Políticos: esto es, de dispositivos legales muy interesantes pero que no son leyes orgánicas de ninguno de ambos órganos electorales, sino que son normas que tratan temas conexos. Ahora bien, si las atribuciones por las cuales se reclama no están en la Constitución ni en las leyes orgánicas de la ONPE o del JNE, sino de otro tipo de leyes de carácter ordinario, es evidente que no procede un proceso competencial, pues las competencias que pretenden no fluyen de esas leyes, sino de una reconstrucción teórico-filosófica muy interesante, pero al margen del ordenamiento jurídico aplicable” (cfr. escrito de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contestación de la demanda, p. 7). “[L]a supuesta competencia invocada por la ONPE no nace ni en la Constitución ni en su ley orgánica, sino en la Ley de Partidos Políticos. Por tanto, no cabe ningún proceso competencial” (cfr. escrito de contestación de la demanda, p. 8). “[L]as competencias surgen en la Constitución o en las leyes orgánicas del sistema electoral. Y si no están en ellas (...) no es procedente el proceso competencial, pues son hipotéticas competencias que han nacido en otras leyes” (cfr. escrito de contestación de la demanda, pp. 11 – 12). “Aún más, la Ley de Partidos Políticos que invoca la ONPE, no tiene carácter de orgánica y en consecuencia no puede modificar una ley de elecciones que sí es orgánica” (cfr. escrito de contestación de la demanda, p. 14; el énfasis es del original). “La segunda pretensión va un poco en la misma dirección. Es decir, amparándose en la Ley de Partidos Políticos en su artículo 34, señala que le corresponde la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos y además de los movimientos de alcance regional o departamental, y organizaciones políticas de alcance provincial y distrital. Tales competencias no nacen de ninguna ley orgánica, sino simplemente del artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos” (cfr. escrito de contestación de la demanda, p. 15). “[L]a competencia o si se quiere la facultad, se le ha otorgado a la ONPE a través de una ley que no es orgánica” (cfr. escrito de contestación de la demanda, p. 16).

4. El Tribunal Constitucional considera conveniente comenzar con el análisis de este planteamiento del demandado. Y es que si –tal como éste afirma– las competencias que alega ostentar la ONPE están reguladas en una fuente que carece de carácter orgánico, tal fuente resultaría inconstitucional por haberse ocupado de una materia que, por mandato del artículo 106° de la Constitución, está reservada a normas que ostenten dicho carácter. En tal supuesto, desde luego, la base normativa de los argumentos de la demandante, carecería de validez, correspondiendo desestimar su demanda.
5. El artículo 109° del Código Procesal Constitucional (CPCo.), en lo que ahora interesa, establece lo siguiente: “El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales”. De esta manera, como correctamente ha señalado el demandado (cfr. escrito de contestación de la demanda, pp. 6 y 7), el marco normativo que el Tribunal Constitucional debe tener en cuenta como parámetro último en la determinación de la titularidad de las competencias o atribuciones de los órganos a los que alude el citado precepto, se circunscribe a la Constitución y a las leyes orgánicas.

Que ello sea así, en estricto, no es consecuencia de la voluntad del legislador, sino del Poder Constituyente. En efecto, si de acuerdo al artículo 106° de la Constitución, es mediante ley orgánica que debe regularse “el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución”, solo mediante esta fuente (la ley orgánica) – además, obviamente, de la Constitución misma– es posible regular las competencias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y atribuciones de los órganos constitucionales. Y si el proceso competencial se circunscribe a resolver asuntos en esta materia, es claro que su marco normativo de referencia se constriñe a tales fuentes del Derecho.

6. Así las cosas, es preciso adentrarse en el análisis de cuándo estamos o no ante una norma orgánica, lo cual, a su vez, permitirá disipar si el demandado lleva razón en el planteamiento aludido en el F. J. 3 *supra*.
7. El referido artículo 106° de la Constitución, establece lo siguiente: “Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.

En ese sentido, tal como este Tribunal ha sostenido en anterior jurisprudencia, “[d]icho artículo dispone dos requisitos especiales para que una fuente del derecho expedida por el Congreso de la República pueda ser considerada una ley orgánica: uno de orden material, referido a la exigencia de que se ocupe de la materia que le ha sido constitucionalmente reservada; y otro de carácter formal, relativo al número de votos necesario para su aprobación” (cfr. STC 0003-2006-PI, F. J. 18).

8. Tales requisitos son condición *necesaria*, y, a su vez, *suficiente*, para estar ante una norma de carácter orgánico, siendo irrelevante, por ejemplo, si, además del cumplimiento de estas exigencias, al cuerpo legal al que pertenece se le ha adjudicado expresamente el nombre de “ley orgánica” o si tal norma, regulando la competencia o atribución de algún órgano constitucional, está o no contenida en la ley orgánica que, por antonomasia, regula las competencias de dicho órgano. En circunstancias tales, quizá algunos podrían acusar al Parlamento de falta de una adecuada técnica legislativa, pero en modo alguno podría acusársele de haber incurrido en un vicio de inconstitucionalidad.
9. Ello ya ha sido así sostenido por el Tribunal Constitucional: “para que una ley sea material y formalmente orgánica no requiere haber sido aprobada ‘expresamente’ con dicho carácter, sino tan sólo ocuparse de una materia que haya sido reservada por la Constitución a dicha fuente y ser aprobada por más de la mitad del número legal de miembros del Parlamento” (cfr. STC 0843-2003-PA, F. J. 7). En esa misma línea, en la doctrina se ha sostenido que “una ley, por el hecho de denominarse y tramitarse como orgánica, no será tal, si no versa sobre materias reservadas a la ley orgánica (...)”; y, *contrario sensu*, “(...) una ley que sea aprobada por mayoría absoluta y verse sobre materias reservadas a la ley orgánica, aunque no se denomine ‘ley orgánica’, tendrá esta naturaleza” (cfr. Linde Paniagua, Enrique, *Leyes Orgánicas: un estudio de legislación y jurisprudencia*, Linde Editores S.A., Madrid, 1990, p. 39).
10. De ahí que el Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia, nunca haya presumido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que una materia revista naturaleza orgánica solo por encontrarse incorporada en una ley que lleva ese nombre, siendo necesario analizar, caso por caso, es decir, norma por norma, si la materia tratada por ella se encuentra reservada constitucionalmente a una fuente que ostente mayor rigidez, merced a la exigencia de su aprobación por una mayoría calificada.

11. En ese sentido, con singular agudeza, Ignacio de Otto afirmaba lo siguiente en relación con las normas orgánicas:

“...lo específico de esas normas, que no es más que su mayor rigidez, es algo que *sólo les corresponde en cuanto regulen la materia de que se trate*. (...). No hay diversas *clases* de leyes, sino una sola ley, la parlamentaria, con distintos requisitos de aprobación, reforma y derogación, según la materia de que se ocupe; las denominaciones ley ordinaria y ley orgánica son en puridad incorrectas y en todo caso irrelevantes. Lo que la Constitución pretende con las leyes orgánicas (...) se habría conseguido igualmente diciendo que las leyes que versaran sobre esas materias tendrían que ser aprobadas –sin nombre específico– de un modo distinto al de los demás casos” (cfr. De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 2da. edición, 7ma. reimpresión, 1999, pp. 112 – 113; el énfasis es del original).

12. Por ello, tal como ha sostenido este Tribunal en repetidas ocasiones (cfr. SSTC 0007-2002-PI, F. J. 7; 0013-2003-PI, FF. JJ. 19 - 21; 0022-2004-AI, FF. JJ. 12 - 16; 0047-2004-PI, F. J. 16; 0048-2004-AI, F. J. 39; 0002-2005-PI, F. J. 97; 0020-2005-PI / 0021-2005-PI, FF. JJ. 20 y 22 b; 0003-2006-PI, FF. JJ. 18, entre otras), el artículo 106° de la Constitución no establece una supuesta relación de jerarquía entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, sino, simplemente, de competencia material. En efecto, no se genera, *per se*, un problema de inconstitucionalidad cada vez que una ley ordinaria colisiona con una ley orgánica. La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106° de la Constitución, al regular una materia reservada a ley orgánica, sin haber sido aprobada con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

13. Planteado así el asunto, determinar si es correcta o no la afirmación del demandado en el sentido de que la pretensión de la ONPE se sustenta en “dispositivos legales (...) que no son leyes orgánicas” (cfr. escrito de contestación de la demanda, p. 7), pasa por determinar la materia de la que se ocupan y la votación con la que han sido aprobados tales dispositivos.

14. Los dispositivos legales sobre cuya base la ONPE reclama para sí la competencia de regular las materias vinculadas con la franja electoral, son los artículos 37° y 38° de la LPP. Tales artículos señalan lo siguiente:

“Artículo 37.- Franja electoral

Desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.

El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético.

El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

Artículo 38.- Duración y frecuencia de la franja electoral

En cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con una duración de:

- a) Diez minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral.
- b) Veinte minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto electoral.
- c) Treinta minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral.

La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.

Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.

Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.

15. Así pues, tales artículos, en conjunto, regulan la denominada franja electoral. La regulación de las características de la franja electoral en sí misma, no es un asunto reservado a ley orgánica. Ello ya ha sido así interpretado por el Tribunal Constitucional:

“Como resulta evidente, tal materia no se encuentra entre las que han sido expresamente reservadas a la ley orgánica por la Constitución. En efecto, más allá de la relación que la materia tiene con el proceso electoral, el asunto en modo alguno podría considerarse vinculado con el establecimiento de las condiciones y el procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo (materia reservada a ley orgánica por el artículo 31° de la Constitución). Tampoco, por cierto, tiene alguna vinculación con el establecimiento de las condiciones en que debe ser utilizado o concedido en uso el espectro radioeléctrico a los medios de comunicación. Las condiciones generales para el otorgamiento y el aprovechamiento de los recursos naturales a particulares, se encuentran previstas en los Títulos IV y V de la Ley N.° 26821 —Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales—, respectivamente. El Estado peruano, a través [del artículo 37° de la LPP], no determina ninguna condición de uso del espectro radioeléctrico por parte de los medios de comunicación, sino que, en ejercicio del *ius imperium*, el dominio y la soberanía que ejerce sobre los recursos naturales (artículo 66° de la Constitución), se limita a reservar parte de su uso para los partidos políticos, estableciendo además que, en compensación por ello, los medios de radiodifusión que fueron autorizados para su regular utilización, verán reducido el canon que deben pagar al Estado” (cfr. STC 0003-2006-PI, F. J. 22).

16. Sin embargo, ello es una cosa, y otra, muy distinta, sostener que las competencias conferidas a la ONPE en materia de regulación de la franja electoral no sea un ámbito reservado a ley orgánica. La ONPE es un órgano constitucional, es decir, un órgano de rango constitucional, estructural, organizativa y administrativamente independiente y autónomo, y al que constitucional y legalmente le han sido confiadas funciones fundamentales en el marco de la distribución del poder dentro del Estado Constitucional. Por ende, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 106° de la Constitución, la regulación de sus competencias y atribuciones son materia reservada a ley orgánica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. En efecto, tal como se ha sostenido con anterioridad, “a tenor de los criterios de soberanía política (artículo 45.º de la Constitución) y representación (artículo 43.º de la Constitución), están sujetos a reserva de ley orgánica la estructura y funcionamiento de las entidades del sistema electoral (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil), cuyas funciones son vitales para el adecuado funcionamiento del modelo democrático representativo y de las instituciones de democracia directa reconocidas en el artículo 31.º de la Constitución” (cfr. STC 0022-2004-PI, F. J. 24).
18. El artículo 38º de la LPP, en dos momentos, hace referencia a las competencias que corresponden a la ONPE en materia de regulación de la franja electoral. En primer lugar, en su segundo párrafo, dispone que “corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios [de la ONPE] la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva”. En segundo lugar, en su último párrafo, dispone que corresponde a la ONPE determinar los espacios de tiempo de la franja electoral no utilizados por los partidos políticos que serán destinados a la difusión de educación electoral.

A la luz de lo expuesto, la regulación de estas competencias de la ONPE por parte del artículo 38º de la LPP, es una materia reservada a ley orgánica.

19. Dicho precepto, de conformidad con el acta de fecha 2 de octubre de 2003, que consta en la página web del Congreso de la República, fue aprobado con 74 votos. Ergo, el artículo 38º de la LPP, en el ámbito en el que regula competencias de la ONPE, es una norma orgánica, siendo constitucionalmente inocuo que pertenezca a una ley que no lleva ese nombre o que las referidas competencias no estén reguladas en la ley orgánica de la ONPE o de otro órgano del sistema electoral.
20. Por su parte, el artículo 34º de la LPP, modificado por el Artículo Único de la Ley N.º 29490, publicada el 25 de diciembre de 2009, establece lo siguiente:

“Artículo 34.- Verificación y control

Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos.

La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital presentan ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero. Asimismo, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios puede requerir a los partidos y organizaciones políticas para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30, que contiene el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de ocho meses contados desde la recepción de la documentación señalada en el párrafo anterior, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente ley, aplicando, en su caso, las sanciones respectivas de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la presente ley”.

21. De esta manera, es claro que el 34° de la LPP regula una competencia de la ONPE (materia reservada a ley orgánica); concretamente, la competencia exclusiva de verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, a través de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.
22. El texto original del artículo 34° de la LPP, de conformidad con el acta de fecha 2 de octubre de 2003, que consta en la página web del Congreso de la República, fue aprobado con 74 votos. Asimismo, según consta en el acta de fecha 17 de diciembre de 2009, obrante en la misma página web del Congreso de la República, la Ley N.° 29490, que modifica el referido artículo 34° a través de su Artículo Único, dando lugar a su redacción actual, fue aprobada con 63 votos, siendo que el Presidente del Congreso dejó constancia del voto a favor adicional de siete congresistas. En consecuencia, el artículo 34° de la LPP, en el ámbito en el que regula una competencia de la ONPE, tal como ocurre con el artículo 38° de la misma ley, es una norma orgánica.
23. Por consiguiente, es erróneo el argumento del JNE en el sentido de que la pretensión de la ONPE se sustenta en normas que carecen de carácter orgánico.
24. Ahora bien, una cosa es reconocer que los artículos 34° y 38° de la LPP, en cuanto reconocen competencias a la ONPE, son normas orgánicas, y otra asumir que necesariamente tales competencias comprenden todo el ámbito de ejercicio funcional exigido por la ONPE en su demanda. A dilucidar ello se dirigen los siguientes fundamentos.

§3. Delimitación constitucional de las competencias del JNE y de la ONPE.

25. De acuerdo con el artículo 177° de la Constitución, el sistema electoral está conformado por el JNE, la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Dicho sistema tiene por finalidad constitucional “asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”, siendo sus funciones básicas “el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil” (artículo 176° de la Constitución). Con tal propósito, sin afectar su autonomía, tienen la obligación constitucional de mantener “entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones” (artículo 177° de la Constitución).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Las competencias constitucionales del JNE, están establecidas en el artículo 178° de la Constitución. Dicho precepto, en lo que ahora resulta pertinente, establece lo siguiente:

“Artículo 178.- Atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones

Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala. (...)”.

27. A estas competencias constitucionales, cabe agregar la prevista en el artículo 184° de la Constitución, el cual establece que corresponde al JNE declarar “la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos. La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales”.

28. Tal como se ha mencionado, a estas competencias corresponde agregar aquéllas que –en observancia de lo previsto por el artículo 106° de la Constitución en correspondencia con el artículo 178°, inciso 6, de la Constitución–, se establezcan a través de ley orgánica. Sin embargo, ello no impide reconocer que desde la propia Norma Fundamental ya es posible establecer alguna delimitación del ámbito de competencias y atribuciones del JNE. Y es que si bien es correcto afirmar que el legislador mantiene un amplio margen de discrecionalidad en la determinación, a través de ley orgánica, de las demás competencias y atribuciones de los poderes del Estado y demás órganos constitucionales, dicha determinación no puede llevarse a cabo afectando las competencias orgánicas expresamente reconocidas en la Constitución, ni tampoco afectando la mínima delimitación competencial que, con relación al órgano regulado, cabe derivar de las funciones que le han sido constitucionalmente confiadas.

29. Teniendo en cuenta ello, a juicio del Tribunal Constitucional, el ámbito principal, aunque no único, de delimitación constitucional de competencias del JNE, está constituido por el ejercicio de funciones de carácter jurisdiccional en materia electoral, siendo instancia definitiva en esta materia. Ello no solo deriva del artículo 178°, inciso 4, de la Constitución, en cuanto dispone que le corresponde “[a]dministrar justicia en materia electoral”, sino también del artículo 181° constitucional, el cual establece lo siguiente:

“El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno”.

Lo cual es confirmado por el artículo 142° de la Norma Fundamental, al establecer que “[n]o son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral (...)”.

30. El Tribunal Constitucional ha enfatizado que la fuerza vinculante de los derechos fundamentales y determinados deberes internacionales de protección de los derechos humanos, exigen interpretar los artículos 142° y 181° de la Constitución, en el sentido de que, excepcionalmente, es posible controlar las resoluciones del JNE a través del proceso de amparo, cuando son flagrantemente violatorias de los derechos fundamentales (cfr. SSTC 2366-2003-PA, 5854-2005-PA y 2730-2006-PA). Sin embargo, ello no enerva el reconocimiento de que el JNE es el supremo intérprete del Derecho electoral, y que sus principales funciones se desenvuelven en el ámbito jurisdiccional.
31. De allí que sea preciso reconocer que, más allá de la denominación que adopte el recurso, toda vez que el JNE, a pedido de parte, resuelve, heterocompositivamente, un conflicto intersubjetivo de intereses en materia electoral, actúa ejerciendo funciones jurisdiccionales. Así lo hace, por ejemplo, cuando resuelve los recursos presentados contra las resoluciones de la ONPE, del RENIEC o de los Jurados Electorales Especiales, conforme lo establece el artículo 34° de la Ley N.° 26859 – Ley Orgánica de Elecciones (LOE)–. En estos casos, pues, no actúa como un órgano administrativo jerárquicamente superior a aquellos órganos cuyas resoluciones revisa, sino cómo un órgano constitucional que, en virtud de sus funciones jurisdiccionales, ostenta la competencia para declarar la nulidad de las resoluciones en materia electoral cuyo análisis de validez es sometido a su fuero.
32. El desarrollo de las competencias jurisdiccionales del JNE se encuentra previsto en determinados literales del artículo 5° de la Ley N.° 26486 –Ley Orgánica del JNE–. De esta manera, el literal a), le otorga la competencia de “[a]dministrar justicia, en instancia final, en materia electoral”; el literal f), la competencia de “[r]esolver en instancia última y definitiva, sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales”; el literal m), la competencia para “[r]esolver, en última instancia, las reclamaciones que se presente sobre la constitución y el funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales”; el literal o), la competencia para “[r]esolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales”; y el literal t), la competencia para “[r]esolver, en última instancia, las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos u opciones”.
33. Empero, si bien el JNE, de conformidad con la Constitución, ejerce funciones principalmente jurisdiccionales, también tiene competencia constitucional para ejercer funciones administrativas. En relación con este punto, es conveniente distinguir, en el ámbito del sistema electoral, entre las funciones administrativas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directas o ejecutivas y las funciones administrativas indirectas o supervisoras. Las primeras se caracterizan por implicar una relación directa con los ciudadanos o las organizaciones políticas, delimitando bajo ciertos actos y decisiones administrativas, entre otros aspectos, el constitucional ejercicio de los derechos políticos de las personas, sea como representadas o como representantes, y otros ciertos derechos de ciudadanía, relacionados, básicamente, con la identidad y el estado civil. Las segundas se caracterizan por implicar la realización de actos contralores de la acción de los órganos administrativos que llevan a cabo las funciones administrativas directas o ejecutivas.

34. El Tribunal Constitucional considera que, de acuerdo a lo previsto por la Constitución, las funciones administrativas que compete realizar al JNE son predominantemente, aunque no solamente, indirectas o supervisoras, extendiéndose ellas al funcionamiento del sistema electoral en su conjunto, con la finalidad última de coadyuvar a su unidad y a la acción coordinada de sus órganos conformantes. Ello se desprende de lo previsto en el artículo 178° de la Constitución, incisos 1) y 3), los cuales, respectivamente, disponen que son competencias del JNE, “[f]iscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales”, y “[v]elar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral”. Se trata, como se observa, de funciones administrativas supervisoras fundamentales y generales, que sitúan al JNE en un rol contralor del adecuado desenvolvimiento del sistema electoral en su conjunto.
35. La condición de órganos constitucionales de la ONPE y del RENIEC, les dota de independencia estructural y autonomía administrativa, motivo por el cual, no tienen superiores jerárquicos a nivel administrativo que puedan conminarlos a adoptar una u otra decisión. Por ello, del ejercicio de las competencias administrativas supervisoras del JNE –a diferencia de lo que ocurre cuando el JNE ejerce competencias jurisdiccionales–, no deriva la posibilidad de adoptar decisiones coactivas dirigidas hacia el resto de órganos del sistema electoral. No obstante, tanto la ONPE como el RENIEC, tienen la obligación constitucional de adoptar todas las medidas necesarias para que el JNE pueda ejercer debidamente las referidas funciones administrativas supervisoras, pues, de lo contrario, menoscabarían el adecuado ejercicio de sus competencias.
36. Las competencias administrativas supervisoras del JNE se encuentran desarrolladas en diversos literales del artículo 5° de su ley orgánica. Así, por ejemplo, el literal b), establece que tiene competencia para “[f]iscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio”; el literal c), para “[f]iscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares”; el literal d), para “[f]iscalizar la legalidad de la elaboración de los padrones electorales; luego de su actualización y depuración final previa a cada proceso electoral”; el literal g), para “[v]elar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones referidas a materia electoral”; el literal q), para “[d]enunciar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones penales previstas en la ley”; el literal r), para “[r]evisar, aprobar y controlar los gastos que efectúen los Jurados Electorales Especiales, de acuerdo con los respectivos presupuestos”.

37. Ahora bien, el JNE también ejerce competencias administrativas ejecutivas, tales como mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas (artículo 178°, inciso 2, de la Constitución, y artículo 5°, literal e, de la Ley Orgánica del JNE); proclamar los resultados del referéndum o de cualquier otro tipo de consulta popular (artículo 178°, inciso 5, de la Constitución; y artículo 5°, literal h, de la Ley Orgánica del JNE); proclamar a los candidatos u opciones elegidos en los respectivos procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares (artículo 178°, inciso 5, de la Constitución, y artículo 5°, literal i, de la Ley Orgánica del JNE); expedir las credenciales a los candidatos elegidos en los respectivos procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares (artículo 178°, inciso 5, de la Constitución, y artículo 5°, literal j, de la Ley Orgánica del JNE); declarar la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos (artículo 184° de la Constitución, y artículo 5°, literal k, de la Ley Orgánica del JNE); recibir y admitir las credenciales de los personeros de las organizaciones políticas (artículo 5°, literal n, de la Ley Orgánica del JNE); entre otras.
38. Desde luego, las competencias administrativas ejecutivas del JNE deben ser realizadas sin afectar las competencias ejecutivas de los otros órganos constitucionales del sistema electoral, los cuales, fundamentalmente, ejercen este tipo de funciones.
39. En concreto, de conformidad con el artículo 182° de la Constitución, a la ONPE compete “organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio”, “la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados” y brindar “información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio”, además, claro está, de las funciones que bajo este umbral constitucional general, el legislador establezca a través de ley orgánica.
40. Éstas últimas se encuentran principalmente previstas en el artículo 5° de la Ley N.º 26487 –Ley Orgánica de la ONPE–. Entre ellas destacan: organizar todos los procesos electorales, del referéndum y otras consultas populares; diseñar la cédula de sufragio, actas electorales, formatos y todo otro material en general; planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo en cumplimiento estricto de la normatividad vigente; preparar y distribuir a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales el material necesario para el desarrollo de los procesos a su cargo; brindar, desde el inicio del escrutinio,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permanente información sobre el cómputo en las mesas de sufragio; dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios; divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección y de los procesos a su cargo en general; garantizar al ciudadano el derecho al ejercicio del sufragio; diseñar y ejecutar un programa de capacitación operativa dirigida a los miembros de mesa y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales; establecer los mecanismos que permitan a los personeros de las organizaciones políticas y de los organismos de observación hacer el seguimiento de todas las actividades durante los procesos a su cargo, entre otras.

41. Este marco general servirá de base para determinar a qué órgano corresponde la titularidad de las competencias en relación con las cuales se ha suscitado el conflicto, a saber, la regulación de la franja electoral y si es posible o no que el JNE fiscalice el control externo que realiza la ONPE de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas.

§4. ¿A qué órgano constitucional corresponde la regulación de la franja electoral?

42. En relación con la franja electoral, el Tribunal Constitucional tiene establecido lo siguiente:

“La franja electoral puede ser definida como el espacio en estaciones de radio y de televisión de propiedad privada y del Estado, al que tienen acceso de manera gratuita y proporcional, todos los partidos políticos o alianzas que participan en un proceso electoral, y que opera desde los 30 días anteriores a la realización de los comicios, hasta los 2 días previos al acto electoral, con una duración de entre 10 y 30 minutos diarios [artículos 37° y 38° de la LPP].

En atención a lo expuesto, la referida franja (...) resulta de vital importancia para que el pluralismo político, traducido en las propuestas democráticas de los partidos políticos y expuesto en vía de un pluralismo informativo, llegue a las masas ciudadanas y permita el ejercicio de un derecho de voto (artículo 31° de la Constitución) informado, razonado y, por ende, responsable. De ahí que la franja electoral sirva también como medio para aminorar las desigualdades ‘naturales’ con las que los partidos políticos pueden ingresar a la campaña electoral, pues es un mecanismo que permite a todos –bajo cánones de razonabilidad y proporcionalidad– ingresar en contacto con el electorado, concretizando el principio-derecho de igualdad reconocido en el artículo 2° 2 de la Constitución. (...).

[E]s el Estado el que, en cumplimiento del deber de promover y garantizar el funcionamiento democrático de los partidos políticos (artículo 35° de la Constitución), actúa como intermediario, compensando económicamente a los medios de comunicación con la reducción del canon por el uso de la franja electoral que realicen dichos partidos, sin que a éstos les irroge gasto alguno.

Se trata de una fórmula de financiamiento público *indirecto* de los partidos políticos por parte del Estado (...)” (cfr. STC 0003-2006-PI, FF. JJ. 32, 33 y 35).

43. Así las cosas, a juicio del Tribunal Constitucional, el hecho de que, tal como se encuentra regulada la franja electoral, ésta tenga una relación necesaria e indisoluble con la realización y ejecución de un proceso electoral, lleva a interpretar que, de conformidad con el artículo 182° de la Constitución, todo aspecto vinculado con su regulación y ejecución es competencia de la ONPE. Ello se ve confirmado por lo previsto en el artículo 5°, inciso c), de la Ley Orgánica de la ONPE, en cuanto le



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

confiere la competencia para “[p]lanificar, preparar y ejecutar *todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo* en cumplimiento estricto de la normatividad vigente” (énfasis agregado).

44. En efecto, la franja electoral guarda una relación necesaria con el proceso electoral, pues coadyuva a que, en el marco de su realización, las organizaciones políticas trasmitan a la ciudadanía sus propuestas electorales, contribuyendo a la manifestación de un voto informado y responsable. Acaso convenga recordar que los “procesos electorales” a los que alude el artículo 182° de la Constitución y que corresponde a la ONPE “organizar”, no nacen y se agotan el día de la elección, sino que “[iniciándose] con la convocatoria a Elecciones por el Presidente de la República y termina[ndo] 15 (quince) días después de la promulgación de los resultados” (artículo 79° de la LOE)– suponen la planificación, preparación y ejecución de toda una suma de actos concatenados y coherentemente estructurados con la finalidad última de “que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre [es decir, entre otras cosas, informada] y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa” (artículo 176° de la Constitución). Desde luego, la franja electoral cumple un rol fundamental en este aspecto, perteneciendo y siendo consubstancial a un proceso electoral orientado a la consecución de tal objetivo. Por ende, su regulación y debida ejecución, es competencia de la ONPE.
45. En consecuencia, el Tribunal Constitucional comparte la siguiente afirmación de la demandante: “el artículo 182° de la Constitución vigente dispone, en su segundo párrafo, que le corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. La franja electoral es una materia que se encuentra intrínsecamente ligada al proceso electoral; en ese sentido, (...) surge y se agota en el marco de los procesos electorales que deben ser organizados y administrados por el órgano constitucional especializado y competente, la Oficina Nacional de Procesos Electorales” (cfr. escrito de demanda, pp. 42 – 43).
46. Desde luego, nada impide que en el marco de la implementación y ejecución de la franja electoral por parte de la ONPE, el JNE ejerza las correspondientes competencias administrativas supervisoras y jurisdiccionales que la Constitución y el orden legal le confieren. Por ello, la ONPE tiene la obligación constitucional de reconocer tales competencias, y contribuir con el JNE para su debido ejercicio, en particular, remitiendo todos los informes y documentos que el JNE le solicite para tal propósito. Ello no sería más que cumplir con las “relaciones de coordinación” entre estos órganos que el artículo 177° de la Constitución exige.
47. Sin perjuicio de lo expuesto, las partes también discrepan con relación a cuál es la normativa legal vigente que regula la franja electoral. La ONPE sostiene que los artículos 37° y 38° de la LPP, han derogado tácitamente el artículo 194° de la LOE.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, refiere lo siguiente: “lo que ha ocurrido es una derogación tácita de la Ley Orgánica de Elecciones, toda vez que la Ley de Partidos Políticos, que es posterior a la ley orgánica antes mencionada, ha reemplazado íntegramente a la regulación preexistente, siendo que la Ley de Partidos Políticos ha atribuido plena competencia a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para regular lo relativo a la franja electoral” (cfr. escrito de demanda, p. 26).

48. En contraposición a ello, el demandado ha sostenido que “no es que el artículo 194° [de la LOE] ha dejado de existir, sino que ha sido parcialmente modificado y complementado, sin que ello signifique que todo el conjunto de operaciones que ahí se señalan corran a cargo de la ONPE, sino solo de aquellos que expresamente se otorgan y bajo la supervisión y administración del JNE” (cfr. escrito de contestación de la demanda, p. 13).

A continuación el Tribunal Constitucional analizará cuál de las partes lleva razón en este punto.

49. El artículo 194° de la LOE, dispone lo siguiente:

“En las elecciones presidenciales y parlamentarias habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional. Estos espacios se pondrán a disposición y se distribuirán equitativamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral, sin costo alguno, por un espacio diario de diez (10) minutos, desde sesenta (60) días antes del día y la hora señalados en el Artículo 190. El Jurado Nacional de Elecciones cautelará la existencia y utilización de tales espacios.

Dichas franjas electorales se transmitirán dentro de un mismo bloque en todos los canales y dentro de una misma hora en las estaciones de radio. Las horas de transmisión para la televisión y para la radio serán establecidas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Estas franjas se asignarán rotativamente y con base en un sorteo, de modo que ningún canal o estación de radio sea utilizado por la misma organización política durante dos días consecutivos. El sorteo se realizará en la sede central de la ONPE, en presencia de personeros, observadores y representantes de los medios de comunicación. En caso de una segunda vuelta, las franjas aquí mencionadas se regularán por las mismas normas.

La publicidad, la información y los programas políticos de radio y televisión respetarán el principio de no discriminación y otorgarán tarifas preferentes a todas las organizaciones políticas participantes.

El Jurado Nacional de Elecciones dictará las normas reglamentarias que complementen el presente artículo y fijen los límites en duración, frecuencia y valor a la publicidad política durante el proceso electoral”.

50. En primer término, corresponde advertir que el cuarto párrafo del precepto, en cuanto dispone que “[l]a publicidad, la información y los programas políticos de radio y televisión respetarán el principio de no discriminación y otorgarán tarifas preferentes a todas las organizaciones políticas participantes”, y parte de su quinto párrafo, en cuanto establece que el JNE dictará las normas reglamentarias que “fijen los límites en duración, frecuencia y valor a la publicidad política durante el proceso electoral”, no están referidos a la franja electoral, sino a la publicidad política comercial contratada durante los procesos electorales. Estas disposiciones han sido derogadas por los artículos 39° y 40° de la LPP, los cuales disponen lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 39.- Publicidad política contratada

La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

Artículo 40.- Duración y frecuencia de la publicidad contratada en períodos electorales

La publicidad contratada con fines electorales está permitida desde los sesenta hasta los dos días previos a un acto electoral.

Cuando se trate de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión”.

En consecuencia, ya no cabe reglamentación alguna en relación con la duración, frecuencia y valor de esta publicidad, pues ello ha sido determinado por el propio legislador.

51. En segundo lugar, el primer párrafo del artículo 194° de la LOE, en cuando dispone que “[e]n las elecciones presidenciales y parlamentarias habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional. Estos espacios se pondrán a disposición y se distribuirán equitativamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral, sin costo alguno, por un espacio diario de diez (10) minutos, desde sesenta (60) días antes del día y la hora señalados en el Artículo 190 [es decir, 24 horas antes del día señalado para las elecciones]”, ha sido derogado por el primer párrafo del artículo 37° de la LPP, en cuando dispone que “[d]esde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral”, y por el primer párrafo del artículo 38° de la LPP, en cuando dispone que “[e]n cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida (...) con una duración de: a) Diez minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral. b) Veinte minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto electoral. c) Treinta minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral”.

En efecto, en este caso, el fenómeno de la derogación implícita es bastante evidente, pues no solo resulta que en ambas disposiciones normativas se regula la misma institución, es decir, la franja electoral—en tanto espacio de publicidad en los medios de radio y televisión, tanto públicos como privados, al que tienen acceso gratuito las organizaciones políticas durante los procesos electorales—, sino que su duración ha sido modificada por los artículos 37° y 38° de la LPP: ya no dura desde los 60 días hasta 24 horas antes del día de las elecciones, sino desde los 30 hasta los 2 días previos; y el espacio ya no dura 10 minutos diarios en cualquier caso, sino que dura ello entre los 30 y 15 días antes de las elecciones, 20 minutos diarios entre los 14 y 6 días antes del acto electoral; y 30 minutos diarios entre los 5 y 2 días antes del referido día.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. En tercer lugar, el segundo párrafo del artículo 194° de la LOE, que dispone que “[d]ichas franjas electorales se transmitirán dentro de un mismo bloque en todos los canales y dentro de una misma hora en las estaciones de radio. Las horas de transmisión para la televisión y para la radio serán establecidas por el Jurado Nacional de Elecciones”, ha sido derogado por el primer párrafo del artículo 38° de la LPP, en cuanto dispone que “[e]n cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas”. En efecto, es claro que las horas de transmisión en bloque de la franja electoral por parte de los medios de comunicación, ya no requieren ser establecidas por órgano alguno, puesto que ellas han sido directamente establecidas por el legislador. Tales horas son entre las diecinueve y veintidós.

53. En cuarto lugar, el tercer párrafo del artículo 194° de la LOE, en cuanto dispone que “[e]stas franjas se asignarán rotativamente y con base en un sorteo, de modo que ningún canal o estación de radio sea utilizado por la misma organización política durante dos días consecutivos. El sorteo se realizará en la sede central de la ONPE, en presencia de personeros, observadores y representantes de los medios de comunicación”, ha sido derogado por el segundo, tercer y cuarto párrafos del artículo 38° de la LPP, en cuanto dispone que

“[l]a mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios [de la ONPE] la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.

Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.

Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.

Es decir, la distribución y uso de la franja electoral por parte de las organizaciones políticas ahora deben atenerse a las reglas establecidas por estos párrafos del artículo 38° de la LPP.

54. Las derogaciones implícitas de las que se ha dado cuenta hasta aquí –consecuencia de disposiciones del mismo rango, subsecuentes en el tiempo, que se ocupan de una misma materia–, pueden resumirse de acuerdo a lo expresado en el siguiente cuadro:

MATERIA	DISPOSICIÓN(ES) DEROGADA(S) (NO VIGENTE(S))	DISPOSICIÓN(ES) DEROGATORIA(S) (VIGENTE(S))
Instituto de la franja electoral: noción, gratuidad y duración.	Primer párrafo del art. 194° de la LOE: “En las elecciones presidenciales y parlamentarias habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional. Estos espacios se pondrán a disposición y se distribuirán equitativamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral, sin costo alguno, por un espacio diario de diez (10)	Primer párrafo del art. 37° de la LPP, “Desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral”. Primer párrafo del art. 38° de la LPP: “En cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida (...) con una duración de:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

	minutos, desde sesenta (60) días antes del día y la hora señalados en el Artículo 190 [es decir, 24 horas antes del día señalado para las elecciones]”.	a) Diez minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral. b) Veinte minutos diarios entre los catorce días y seis días anteriores al acto electoral. c) Treinta minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral”.
Horario de la transmisión en bloque de la franja electoral a través de radio y televisión	Segundo párrafo del art. 194° de la LOE: “Dichas franjas electorales se transmitirán dentro de un mismo bloque en todos los canales y dentro de una misma hora en las estaciones de radio. Las horas de transmisión para la televisión y para la radio serán establecidas por el Jurado Nacional de Elecciones”.	Parte del primer párrafo del art. 38° de la LPP: “En cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas”.
Reglas de distribución y uso de la franja electoral por parte de las organizaciones políticas	Tercer párrafo del art. 194° de la LOE: “Estas franjas se asignarán rotativamente y con base en un sorteo, de modo que ningún canal o estación de radio sea utilizado por la misma organización política durante dos días consecutivos. El sorteo se realizará en la sede central de la ONPE, en presencia de personeros, observadores y representantes de los medios de comunicación”.	Segundo, tercer y cuarto párrafo del art. 38° de la LPP: “La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios [de la ONPE] la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva. Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación. Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.
Reglas para la publicidad política comercial contratada durante los procesos electorales	Cuarto párrafo del art. 194° de la LOE: “La publicidad, la información y los programas políticos de radio y televisión respetarán el principio de no discriminación y otorgarán tarifas preferentes a todas las organizaciones políticas participantes”. Parte del quinto párrafo del art. 194° de la LOE: “El Jurado Nacional de Elecciones dictará las normas reglamentarias que (...) fijen los límites en duración, frecuencia y valor a la publicidad política durante el proceso electoral”.	Art. 39° de la LPP: “La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones. Art. 40 de la LPP: “La publicidad contratada con fines electorales está permitida desde los sesenta hasta los dos días previos a un acto electoral. Cuando se trate de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión”.

55. Así las cosas, quedan vigentes solo determinados fragmentos del artículo 194° de la LOE. Uno de ellos es la última oración de su tercer párrafo, la cual dispone que “en caso de una segunda vuelta, las franjas aquí mencionadas se regularán por las mismas normas”. En la medida de que los artículos 37° y 38° de la LPP, han omitido señalar que la franja electoral es extensible a la segunda vuelta electoral, la referida oración del artículo 194° de la LOE, debe ser interpretada en el sentido de que la regulación de la franja electoral realizada por los citados artículos de la LPP, en lo que resulte aplicable, es extensible a la referida segunda vuelta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

56. Asimismo, queda vigente la última oración del primer párrafo del artículo 194° de la LOE, la cual señala que “[e]l Jurado Nacional de Elecciones cautelará la existencia y utilización de tales espacios”. En este caso, el término “cautelará” debe ser interpretado en el sentido de que el JNE mantiene competencias administrativas supervisoras de la acción de la ONPE en relación con la franja electoral, así como competencias jurisdiccionales en caso de que sean impugnados los actos de la ONPE en esta materia. Y, en ese mismo sentido, la última oración que queda vigente del artículo 194° de la LOE, la cual dispone que “[e]l Jurado Nacional de Elecciones dictará las normas reglamentarias que complementen el presente artículo”, debe ser interpretada en el sentido de que el JNE tiene competencia para reglamentar el extremo vigente del referido artículo, es decir, sus competencias supervisoras y jurisdiccionales relacionadas con la franja electoral.
57. En consecuencia, salvo por estas excepciones, tal como sostiene la demandante, la regulación de la franja electoral que hacía el artículo 194° de la LPP, ha sido derogada por los artículos 37° y 38° de la LPP, los cuales, claramente, han dado lugar a una nueva regulación en esta materia.
58. En el segundo párrafo del artículo 38° de la LPP –en consonancia con la competencia reservada a la ONPE por el artículo 182° de la Constitución para “organizar todos los procesos electorales”, y con el artículo 5°, literal c), de la Ley N.º 26487 –Ley Orgánica de la ONPE–, que le confiere la competencia para “[p]lanificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo”–, se dispone que “[l]e corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios [de la ONPE] la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva”. En tal sentido, a criterio del Tribunal Constitucional, tal “reglamentación respectiva” alcanza a todos los aspectos relacionados con la franja electoral que, fuera de aquellos que ya se encuentren regulados por la ley, resulten necesarios para su implementación y ejecución. Es decir, las competencias administrativas ejecutivas para regular, dentro del marco constitucional y legal, la franja electoral, corresponden a la ONPE. Ello incluye su distribución entre las organizaciones políticas, determinadas reglas para su uso, el control preventivo del cumplimiento de tales reglas, el procedimiento y la ejecución de la contratación de los espacios en los medios radiales y televisivos, etc.
59. Por consiguiente, incluso en el supuesto negado de que la titularidad sobre la competencia en la regulación reglamentaria de la franja electoral, no venga determinada por una interpretación directa de delimitación competencial realizada por la propia Norma Fundamental, sino que ella tenga origen en lo dispuesto por la normativa legal orgánica, a partir de lo dispuesto por el artículo 38° de la LPP (cuya naturaleza orgánica ya ha sido determinada), queda claro que tal competencia le corresponde a la ONPE.
60. Habiéndose determinado que es competencia de la ONPE la regulación reglamentaria de la franja electoral –sin perjuicio de las competencias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativas supervisoras y jurisdiccionales del JNE–, corresponde analizar cuál es la situación jurídica de la Resolución N.º 031-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de Franja Electoral para la Elecciones Generales 2011.

61. Tal como lo refiere el propio nombre del Reglamento, éste circunscribía su vigencia y aplicabilidad al proceso electoral para las elecciones generales de 2011. Dicho proceso, a la fecha, ha culminado. Por ende, también ha cesado la vigencia del referido Reglamento. Siendo ello así, no cabe, como peticona la recurrente, declarar su nulidad.

62. No obstante, a la luz de las funciones de ordenación, valoración y pacificación del Tribunal Constitucional, éste juzga pertinente señalar que, de haber continuado vigente dicho Reglamento, sus artículos 6º, 7º, 8º, último párrafo de su artículo 9º, 10º, 12º, 13º, 14º, 16º, 17º, 19º, así como su Primera Disposición Final, habrían sido declarados nulos, y lo propio habría ocurrido con el Artículo Segundo de la Resolución N.º 031-2011-JNE, por afectar las competencias de la ONPE en materia de regulación de la franja electoral.

63. Empero habría sido reconocida la validez constitucional del artículo 18º del Reglamento, pues este disponía lo siguiente:

“El Jurado Nacional de Elecciones o Jurados Electorales Especiales, según corresponda, fiscalizan la utilización de la Franja Electoral por parte de las organizaciones políticas. Asimismo, conforme al artículo 1 de la Ley N° 26533, el Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia final y definitiva el recurso que se interponga contra las resoluciones que expida la Oficina Nacional de Procesos Electorales en materia de Franja Electoral.

Las impugnaciones contra lo resuelto por la Oficina Nacional de Procesos Electorales o por los Jurados Electorales Especiales, en materia de Franja Electoral, se interpondrán dentro de los tres (3) días hábiles de publicada la resolución que se impugna, a la que se deberá acompañar el pago de la tasa correspondiente de acuerdo con el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Jurado Nacional de Elecciones, y será resuelto previa citación a audiencia pública con una anticipación no menor de tres (3) días hábiles contada a partir de la recepción”.

Se trataba, pues, de una adecuada regulación de las competencias supervisoras y jurisdiccionales del JNE.

64. Finalmente, en relación con la franja electoral, la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N.º 27683 –Ley de Elecciones Regionales–, establece lo siguiente:

“En las elecciones regionales habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se ponen a disposición gratuitamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral.

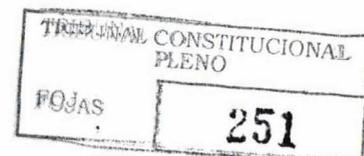
La Oficina Nacional de Procesos Electorales efectúa la distribución equitativa de tales espacios mediante sorteo con presencia de los personeros, observadores y representantes de los medios de comunicación, y regula la utilización de los mismos.

La publicidad, la información y los programas políticos de radio y televisión respetarán el principio de no discriminación y otorgarán tarifas preferentes a todas las organizaciones participantes, previa publicación y difusión de dichas tarifas.

El Jurado Nacional de Elecciones dicta las normas necesarias para el mejor cumplimiento de esta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
disposición”.



65. En consecuencia, a la luz de las consideraciones precedentes, cuando el precepto señala que corresponde al JNE “dicta[r] las normas necesarias para el mejor cumplimiento de esta disposición”, debe interpretarse que tales competencias normativas alcanzan solamente a la regulación de sus funciones supervisoras y jurisdiccionales, pues toda otra regulación –como se desprende por lo demás del segundo párrafo *in fine* del propio precepto– corresponde a la ONPE. Debe recordarse, que de conformidad con el artículo 182° de la Constitución, es competencia de la ONPE la organización de “todos” los procesos electorales, lo cual incluye, desde luego, a los regionales.

§5. ¿Puede el JNE fiscalizar y supervisar el control externo que realiza la ONPE de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas?

66. En relación con su segunda pretensión, la demandante señala que dado que el artículo 34° de la LPP le otorga a la ONPE la competencia exclusiva para verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas, debe declararse la nulidad de la Resolución N.° 032-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre Financiamiento de las Organizaciones Políticas, específicamente de los artículos contenidos en su Título III y V, y de su Primera Disposición Transitoria y Disposición Complementaria Final, pues autorizan al JNE una labor fiscalizadora administrativa, sobre el ejercicio de una competencia que se ha confiado exclusivamente a la ONPE.

67. Sobre el particular, el JNE señala que “la Constitución expresamente en su artículo 178 (...) otorga competencias al JNE para supervisar lo que en esta materia se hace (...). Por tanto, no se pretende en realidad reemplazar a la ONPE sino supervisarla, que es muy distinto, y que es ineludible por mandato constitucional” (cfr. escrito de contestación de la demanda, p. 16).

68. Así las cosas, en primer término, conviene tener presente que las partes coinciden en que la competencia exclusiva para la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, corresponde exclusivamente a la ONPE, a través de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Y es que es ello lo que expresamente dispone el artículo 34° de la LPP, que, como ya quedó dicho, es norma orgánica.

69. La discrepancia entre las partes estriba en que mientras el JNE considera que, al amparo del artículo 178°, incisos 1 y 3, de la Constitución, puede llevar a cabo actos de fiscalización y supervisión sobre las funciones que en esta materia lleva a cabo la ONPE, ésta considera que ello no es posible, pues ello supondría afectar su competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. El Tribunal Constitucional comparte la posición del JNE. En efecto, como ha quedado dicho *supra*, el artículo 178° de la Constitución, en sus incisos 1 y 3, confieren al JNE, competencias administrativas supervisoras permanentes sobre la acción del resto de órganos del sistema electoral. Ejercer estas competencias, desde luego, no supone afectar las competencias administrativas ejecutivas de la ONPE y del RENIEC, cuando menos no mientras el JNE respete su rol supervisor y no pretenda subrogarse en las funciones de tales órganos.
71. Por ello, es importante enfatizar que las competencias supervisoras del JNE, ejercidas en el ámbito administrativo, no conllevan funciones sancionatorias o conminativas dirigidas hacia el resto de órganos del sistema electoral. Ello desvirtuaría su condición de órganos constitucionales. Y por esa misma razón, es erróneo sostener que, desde un punto de vista administrativo, el JNE sea un superior jerárquico de los demás órganos del sistema electoral.
72. Distinto, desde luego, es el caso de las competencias jurisdiccionales ejercidas por el JNE, a las que por antonomasia, acompaña el rasgo de la *coertio*.
73. En consecuencia, el JNE puede supervisar permanentemente a la ONPE al ejercer ésta la competencia de verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas. Lo que no puede hacer, so pena de violentar esta competencia, es controlar directamente la actividad económico-financiera de tales organizaciones políticas.
74. El Tribunal Constitucional aprecia que el Reglamento de Fiscalización de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre el Financiamiento de las Organizaciones Políticas, aprobado mediante Resolución N.º 032-2011-JNE, a través de su Título III, V, Primera Disposición Transitoria y primera parte de su Única Disposición Complementaria Final, se ha limitado a regular las competencias administrativas supervisoras o indirectas del JNE, en materia de fiscalización del control externo de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas. En consecuencia, la ONPE tiene la obligación constitucional de cumplir con los deberes de colaboración previstos en dicho Reglamento, en particular, con lo dispuesto en su artículo 5º, el cual señala lo siguiente:
- “La Oficina Nacional de Procesos Electorales enviará a pedido del Jurado Nacional de Elecciones, en original o copia certificada, la siguiente documentación:
- a. La relación de todas las organizaciones políticas que han incumplido con remitir a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, los informes financieros anuales, los informes semestrales sobre las aportaciones privadas, los informes bimestrales de las aportaciones recibidas y los gastos efectuados durante la campaña electoral y, de ser el caso, los informes adicionales solicitados por la Gerencia de Supervisión de fondos; dichos informes deberán ser remitidos en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles luego de vencido el periodo para remitir la documentación.
 - b. Los expedientes administrativos que contienen una resolución de sanción, las resoluciones emitidas como consecuencia del análisis y verificación de la información enviada por las organizaciones políticas y sus correspondientes cargos de notificación. La remisión de dichos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

documentos se debe realizar en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir del día de efectuada la notificación de la resolución de sanción a la organización política”.

75. Por otra parte, a través de su Título IV, artículos 6° a 9°, y la segunda parte de su Única Disposición Complementaria Final, el Reglamento se ha limitado a regular las competencias jurisdiccionales del JNE, en los casos de impugnaciones de las decisiones de la ONPE al ejercer el control externo del financiamiento de las organizaciones políticas. Siendo solo del caso enfatizar que, al conocer el “recurso extraordinario”, creado mediante Resolución N.° 306-2005-JNE, y al que se alude en el artículo 10° del Reglamento, el JNE no ejerce competencias jurisdiccionales, sino administrativas, pues al revisar sus propias resoluciones, pierde el rasgo heterocompositivo que caracteriza a la jurisdicción. Tal como ha afirmado este Colegiado: “tratándose de la impugnación de resoluciones expedidas por el mismo JNE, el ‘Recurso Extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva’ adopta la naturaleza jurídica de un recurso administrativo de reconsideración, puesto que supone la reevaluación de los mismos hechos por parte del mismo órgano emisor a quien se acusa de haber incurrido en la afectación constitucional” (cfr. RTC 2760-2006-PA, considerando 9).

76. En tal sentido, el Tribunal Constitucional solo encuentra inconstitucional el literal g) del artículo 14° del Reglamento en cuanto confiere al Gerente de Fiscalización de la Supervisión de Fondos Partidarios, la función de “[a]nalizar y sistematizar la documentación referida a la información financiera presentada por cada organización política ante el proyecto de Voto Informado del Jurado Nacional de Elecciones. Dicha documentación deberá ser evaluada de manera conjunta con la información remitida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales”. Y es que a través de la aludida información, el JNE ingresa a controlar directamente el financiamiento de las organizaciones políticas, competencias que la legislación orgánica (artículo 34° de la LPP) reserva exclusivamente a la ONPE.

Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad del literal g) del artículo 14° del Reglamento de Fiscalización de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre el Financiamiento de las Organizaciones Políticas, aprobado mediante Resolución N.° 032-2011-JNE.

IV. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA, en parte**, la demanda. En consecuencia:
2. Declarar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 182° de la Constitución,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el artículo 5°. literal c), de la Ley N.º 26487 –Ley Orgánica de la ONPE–, y en el artículo 38° de la Ley N.º 28094 –Ley de Partidos Políticos–, corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la competencia para regular, dentro del marco constitucional y legal, todos los aspectos relacionados con la implementación y ejecución de la franja electoral de todo proceso electoral. Ello incluye, entre otras cuestiones, su distribución entre las organizaciones políticas, determinadas reglas para su uso, el control preventivo del cumplimiento de tales reglas, y el procedimiento y la ejecución de la contratación de los espacios en los medios de comunicación radiales y televisivos. Ello, sin perjuicio de las competencias fiscalizadoras, supervisoras y jurisdiccionales, que, de conformidad con el artículo 178°, incisos 1, 3 y 4, de la Constitución, corresponden al Jurado Nacional de Elecciones.

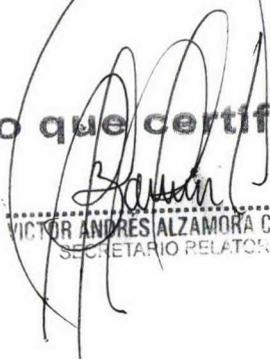
3. Declarar que, de conformidad con el artículo 178°, incisos 1 y 3, de la Constitución, es competencia del Jurado Nacional de Elecciones, fiscalizar y supervisar el ejercicio de la competencia de control externo de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas ejercida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Por consiguiente, ésta tiene la obligación constitucional de remitir los informes y documentos que el Jurado Nacional de Elecciones le requiera para el debido ejercicio de tal supervisión.
4. Declarar la nulidad del literal g) del artículo 14° del Reglamento de Fiscalización de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre el Financiamiento de las Organizaciones Políticas, aprobado mediante Resolución N.º 032-2011-JNE.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA GARDENAS
SECRETARIO RELATOR