



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

Expediente N.º J-2011-00735
ONPE

Lima, doce de diciembre de dos mil once

VISTO, el recurso de apelación interpuesto por el partido político Alianza para el Progreso, contra la Resolución Jefatural N.º 197-2011-J/ONPE, de fecha 17 de octubre de 2011, que declaró infundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE, que sancionó al citado partido político por infracción de las normas sobre financiamiento de los partidos políticos.

ANTECEDENTES

Procedimiento efectuado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Informe sobre exceso de aportaciones durante el 2010

En junio de 2011, se emitió el informe sobre exceso de aportaciones recibidas por el partido político Alianza para el Progreso durante el 2010 de parte de la Universidad César Vallejo S. A. C., en la cual se concluyó que el citado partido político había recibido durante el primer semestre del 2010 aportaciones en efectivo de S/.160 000,00 según lo declarado, además de S/.282 744,00 por concepto de publicidad política emitida en su favor a través de Radio Programas del Perú, entre el 19 de agosto y el 1 de octubre de 2010. Por ende, el total de aportaciones ascendió a la suma de S/.442 744,00, y el exceso fue de S/.226 744,00.

Respecto del tercer aporte, generado en la orden de publicidad 255-I, se señaló que sería materia de un informe adicional una vez definido el costo real de la publicidad electoral, pues existía discrepancia de si el costo era de S/.712 800,00 (según estimación del informe técnico: 396 avisos por 30 segundos cada uno, y el costo por segundo de S/.60,00) o de S/.178 200,00 (de acuerdo con el contrato privado 341159, en la cantidad de 396 avisos por 30 segundos cada uno).

Inicio de procedimiento e imposición de sanción

Mediante la Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE, de fecha 4 de julio de 2011, se dispuso iniciar procedimiento sancionador contra el partido político Alianza para el Progreso por la presunta infracción del artículo 30 de la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos, al recibir aportes que superaron el límite legal permitido durante el ejercicio 2010. Para ello se señaló que el exceso era de S/.226 744,00.

Con fecha 25 de agosto de 2011, la Oficina Nacional de Procesos Electorales emitió la Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE, mediante la cual se sancionó al citado partido político con una multa ascendente a S/.2 267 440,00, suma que equivale a diez veces el monto del exceso de parte de la Universidad César Vallejo S. A. C. durante el 2010.

Posteriormente, mediante la Resolución Jefatural N.º 197-2011-J/ONPE, de fecha 17 de octubre de 2011, se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el referido partido político contra la Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE. En razón de dicho fallo es que se interpuso el recurso de apelación el 25 de octubre de 2011.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

El financiamiento de las organizaciones políticas en el sistema interamericano

1. El 11 de septiembre de 2001, en sesión especial de la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en nuestro país fue aprobada la Carta Democrática Interamericana, la misma que tuvo como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática de sus países miembros, así también consideró el tema del financiamiento de las organizaciones políticas, cuyo artículo 5 estableció lo siguiente:

“El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. **Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades**”.

2. De ello se desprende que la Carta Democrática Interamericana establece el tema del financiamiento político como una prioridad, ya que es claro que el efectivo cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político es un factor de relevancia para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales.

Y no sólo ello, ya que también existe la necesidad de aumentar la equidad en la competencia electoral para darle a todos los candidatos y organizaciones políticas la posibilidad de ser elegidos en igualdad de condiciones, es decir amoldar la estructura desigual que genera el dinero al principio-derecho de igualdad propio del sistema democrático.

El fundamento constitucional de la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas

3. Sin perjuicio de lo expuesto en los párrafos anteriores, este Tribunal Electoral estima pertinente resaltar que la exigencia de la transparencia del financiamiento de las organizaciones políticas tiene un sustento directo en el texto constitucional. Efectivamente, el artículo 35 de la Constitución Política vigente señala que:

“**Artículo 35°.** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a **asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos** y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general (énfasis agregado).

4. Y es que lo que persigue el Poder Constituyente con disposiciones como la antes mencionada es que los resultados de las elecciones sean la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y ello supone la exigencia de establecer mecanismos que permitan controlar y asegurar dicho objetivo o finalidad constitucional.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

5. Así lo entiende también la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Sentencia de 6 de agosto de 2008), sostuvo lo siguiente:

“193. La Corte considera que el Estado ha fundamentado que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a **necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales**. La necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; **la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. Todas ellas responden a un interés público imperativo.**” (Énfasis agregado).

6. En la misma dirección se pronuncian GUTIÉRREZ y ZOVATTO, quienes manifiestan:

“Fortalecer los partidos políticos es una prioridad al igual que contribuir a aumentar la confianza ciudadana en sus procesos electorales. Es indudable que un sistema de partidos fortalece la democracia. Por tanto, **contar con modelos efectivos de financiamiento de la actividad política fortalece la democracia**. Por otro lado, la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes contribuye a la gobernabilidad democrática. En ese sentido, es vital ser transparentes pero también parecer transparentes. **La transparencia en el financiamiento político ayuda a aumentar la confianza en el sistema. Esto es algo que los países de la región han consensuado, es decir, la necesidad de establecer y mantener “regímenes equilibrados y transparentes de financiación de las actividades de los partidos políticos”.**

Aunque el efectivo cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político es un factor relevante para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales, los desarrollos recientes en América Latina siguen apuntando a la necesidad de afrontar los desafíos de **aplicación efectiva de los marcos regulatorios y de mecanismos de control y aplicación de sanciones, incluyendo el constante riesgo de la infiltración de dinero proveniente del crimen organizado transnacional en las campañas** y el uso indebido de los recursos del Estado para financiar actividades políticas”. (GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel. Balance regional: Financiamiento político en América Latina 2004-2010. En: GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (Coordinadores). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2011. Página 4. Énfasis agregado).

7. En síntesis, la regulación y el control del financiamiento de las organizaciones políticas resulta consustancial a todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho, no solo porque procura optimizar el principio-derecho de igualdad en el ejercicio de los derechos de participación política de los individuos a través de las organizaciones políticas, sino también porque permite optimizar los principios de transparencia y el propio principio democrático. Asimismo, resulta de suma importancia porque con ello se garantiza autonomía e independencia en los electores, en las organizaciones políticas y,



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

fundamentalmente, en las autoridades electas; respecto del poder e influencia del dinero de los aportantes.

8. Ciertamente es que la Ley de Partidos Políticos le ha conferido la competencia para supervisar el financiamiento de las organizaciones políticas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (artículo 34, en virtud del cual se emitió la Resolución Jefatural N.º 060-2005-J/ONPE, que aprueba el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios); sin embargo, como ya lo ha mencionado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0002-2011-PCC/TC, el Jurado Nacional de Elecciones tiene la competencia, el deber constitucional de fiscalizar el accionar de los demás organismos del sistema electoral. Así lo señaló en su fundamento jurídico 73, al sostener que:

“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”.

Es en virtud del legítimo ejercicio de sus competencias constitucionales que el Jurado Nacional de Elecciones emite la Resolución N.º 032-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de Fiscalización de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre el Financiamiento de las Organizaciones Políticas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de febrero de 2011, y cuya constitucionalidad fue confirmada casi en su totalidad por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes mencionada.

9. En ese sentido, no está en discusión si los organismos electorales, específicamente la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones, pueden y deben ejercer el control del financiamiento de las organizaciones políticas e imponer las sanciones de presentarse algún incumplimiento a las normas vigentes, sino el cómo ejercer dicha labor de control.

Los límites a la potestad sancionadora de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en materia de financiamiento de organizaciones políticas

10. Como resulta evidente, el ejercicio de las competencias constitucionales y los fines de relevancia constitucional que persiguen las organizaciones políticas, no pueden suponer la legitimación de una transgresión o anulación de los derechos fundamentales de estas últimas.
11. Así, el incumplimiento o una infracción del ordenamiento jurídico no acarrea la pérdida de titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales del infractor en procura de la imposición de una sanción “ejemplar” al infractor por parte del Estado. De ahí que la potestad sancionadora se encuentre sujeta a límites que se encuentran en la propia Norma Fundamental.

a) Principio de legalidad

12. Uno de los primeros límites que encontramos al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado es el principio de legalidad, respecto del cual, ya desde la sentencia recaída en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, el Tribunal Constitucional había señalado lo siguiente:

“[...] El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (Caso de la Legislación Antiterrorista, Exp. N.º 010-2002-AI/TC), el principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

Como se ha señalado, "Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, **tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica** en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como..." ley o norma con rango de ley. (STC de España 61/1990)" [Fundamento jurídico 8. Énfasis agregado).

Posteriormente, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0012-2006-AI/TC, el Tribunal Constitucional adicionará una exigencia: b) la prohibición de la analogía (*lex stricta*), la cual va a estar relacionada con otra proscripción de una interpretación extensiva para imponer una sanción.

b) Derecho al debido procedimiento administrativo

13. Otro límite a la potestad sancionadora del Estado lo constituye el debido proceso o, su equivalente en el ámbito administrativo, el debido procedimiento. El derecho al debido procedimiento es un derecho de configuración compleja, puesto que comprende diversos derechos constitucionales como el derecho de defensa, el derecho a ser oído, el derecho a la prueba y el derecho a la debida motivación, entre otros. Lo que se excluye del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido procedimiento administrativo es el derecho a la pluralidad de instancias, que sí resulta plenamente exigible en el ámbito jurisdiccional.

14. Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo, existe una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como la sentencia recaída en el Expediente N.º 6785-2006-PA/TC, en donde se dice lo siguiente:

"9. Respecto al debido procedimiento administrativo éste es una manifestación del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3 del artículo 139º de la Constitución y supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración, lo que implica el derecho a impugnar sus decisiones, bien mediante los mecanismos que provea el propio procedimiento administrativo o, llegado el caso, a través de la vía judicial, o también mediante el contencioso-administrativo o el propio proceso de amparo. Asimismo significa el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica".



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

c) Principio de *ne bis in idem*

15. Finalmente y sin que ello suponga un desconocimiento de los demás límites al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, merece resaltarse el principio de *ne bis in idem*, tanto sustantivo como procesal.

16. Sobre el citado principio, resulta conveniente remitirnos nuevamente a la sentencia recaída en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, que desarrolla sus dos (2) dimensiones de la siguiente manera:

“19. El principio *ne bis in idem* tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

a. En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», ***expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho.*** Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción ***cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.***

El principio del *ne bis in idem* material tiene conexión con los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que si la exigencia de *lex praevia* y *lex certa* que impone el artículo 2º, inciso 24, ordinal d), de la Constitución obedece, entre otros motivos, — como lo ha expresado este Tribunal en el Caso Encuestas a Boca de Urna, Exp. N.º 0002-2001-AI/TC, Fund. Jur. N.º 6) — a la necesidad de garantizar a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la eventual comisión de un hecho antijurídico, tal cometido garantista devendría inútil si ese mismo hecho, y por igual fundamento, pudiese ser objeto de una nueva sanción, lo que comportaría una punición desproporcionada de la conducta antijurídica. Por ello, ***el elemento consistente en la igualdad de fundamento es la clave que define el sentido del principio: no cabe la doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido injusto, esto es, en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido.***

b. En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que ***un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto.*** Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, ***el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)*** (Énfasis agregado).

17. Conforme puede apreciarse claramente, el principio de *ne bis in idem* procesal no solo proscribiera la concurrencia de procedimientos de naturaleza distinta, sino también de naturaleza idéntica, como ocurriría con la posibilidad de que un mismo órgano inicie dos procedimientos (concurrentes o sucesivos) por la comisión de la misma infracción.

18. Dicho esto, se procederá a efectuar un análisis del caso concreto, previa incidencia e interpretación de las normas legales que regulan el procedimiento de supervisión de financiamiento de organizaciones políticas.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

Ley de Partidos Políticos y determinación de las infracciones detectadas en materia de financiamiento de organizaciones políticas

19. Si bien la Ley de Partidos Políticos no contempla un catálogo o un enunciado normativo que especifique las infracciones que pueden presentarse en materia de financiamiento a las organizaciones políticas, ni clasifica las mismas en atención a su gravedad o el daño que se causa al ordenamiento jurídico (leves, graves y muy graves, por ejemplo), sí puede considerarse que la referida ley establece de manera clara una individualización y tipificación de infracciones.
20. Una sencilla lectura del artículo 36 de la Ley de Partidos Políticos, que regula las sanciones que puede imponer la Oficina Nacional de Procesos Electorales, nos permite apreciar no solo —como resulta evidente, las sanciones— sino también las infracciones, siendo estas las siguientes:
 - a. No presentar la contabilidad detallada de ingresos y gastos anuales en el plazo previsto, que puede subdividirse en dos infracciones más específicas: i) la no presentación del informe anual, y ii) la presentación tardía o, fuera de plazo, del citado informe.
 - b. Recibir dinero de fuente prohibida por la ley.
 - c. Omisión de presentación de la información de la contabilidad de ingresos y gastos, que debe ser entendida no como ausencia de presentación, sino como información parcial o incompleta.
 - d. Adulteración intencional de la información de la contabilidad de ingresos y gastos presentada ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Dado que nos encontramos ante un procedimiento administrativo sancionador que se sigue contra personas jurídicas, deberá entenderse la “*intencionalidad*”, esto es, el principio de culpabilidad que también rige en los procedimientos administrativos tanto sancionadores como disciplinarios, como una conducta negligente.
 - e. Recibir contribuciones individuales superiores a los topes establecidos en el artículo 30 de la Ley de Partidos Políticos (60 UITs).
 - f. Recibir contribuciones anónimas superiores a los topes establecidos en el artículo 30 de la Ley de Partidos Políticos (60 UITs).
21. Al respecto, debe señalarse que la Oficina Nacional de Procesos Electorales solo podrá imponer una sola sanción por cada una de las infracciones señaladas en el fundamento anterior y que, como puede advertirse, se determinan en función de un periodo anual. Es decir, las infracciones se cometen una sola vez por año.
22. En el presente caso, se aprecia la formulación de dos (2) imputaciones: a) omisión de presentación de la información de la contabilidad de ingresos y gastos, también entendida como entrega de información parcial; y b) recibir contribuciones individuales superiores a los topes establecidos en el artículo 30 de la Ley de Partidos Políticos, siendo que la controversia jurídica se presenta respecto de la segunda infracción, habida cuenta que no existía certeza en torno al monto en exceso de los aportes realizados por la Universidad César Vallejo y es esto último lo que conllevó a que la Oficina Nacional de Procesos Electorales impusiera una primera sanción por los dos (2) primeros aportes respecto de la cual sí existía certeza, reservándose la potestad de iniciar un nuevo procedimiento posteriormente, con relación al tercer aporte.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

Ley de Partidos Políticos y procedimiento administrativo sancionador por infracción de las normas sobre financiamiento de organizaciones políticas

23. Identificado el elemento sustantivo (la infracción), corresponde entonces efectuar un análisis sobre el desarrollo del procedimiento sancionador, delimitando sus alcances y límites.
24. Sobre el particular, este órgano colegiado considera que la regulación legal —lo que no enerva la posibilidad de que se complemente y amplíe su regulación a nivel reglamentario— del citado procedimiento la encontramos en el artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos, que dispone lo siguiente:

“Artículo 34º.- Verificación y control

Los partidos políticos deberán 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 sus Estatutos. La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, corresponderá exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Los partidos políticos presentarán ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, **en el plazo de seis meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero**. Asimismo, **la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios podrá 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 de esta ley, que contendrá el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado**.

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” (Énfasis agregado).

25. La redacción del presente artículo, atendiendo a una interpretación sistemática y armoniosa con el artículo 36 de la Ley de Partidos Políticos, refuerza la interpretación de que tanto la infracción así como el procedimiento administrativo sancionador se inician en función y como consecuencia de la exigencia de presentación del informe anual por parte de las organizaciones políticas. Por tal motivo, no se puede iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador por cada exceso en los aportes que realice una misma persona, ya que el exceso se determina en función de la suma de aportes realizados durante todo un año.
26. En ese sentido, el plazo de ocho (8) meses computados a partir de la entrega de la última documentación requerida a la organización política, es el plazo con el que cuenta la Oficina Nacional de Procesos Electorales para investigar, tramitar y resolver, en sede administrativa, el procedimiento de supervisión de financiamiento, el mismo que puede concluir con la conformidad o con la imposición de la sanción correspondiente. Fuera de ese plazo, no podrá iniciarse procedimiento administrativo sancionador alguno, sea para imputar o sancionar una nueva infracción o agravar una previamente determinada y sancionada.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

27. El plazo fijado por el legislador tiene por finalidad, fundamentalmente, garantizar o dotar al administrado, en este caso a las organizaciones políticas, de predictibilidad y seguridad jurídica, así como la finalidad de establecer incentivos a la eficiencia y coordinación entre los organismos públicos, para poder efectuar, en dicho plazo, una supervisión del financiamiento celer, integral y eficaz. Y es que no resultaría acorde con el Estado Constitucional y Democrático de Derecho mantener a las organizaciones políticas en un estado de incertidumbre respecto de su posición jurídica de sujeto cumplidor o infractor del ordenamiento jurídico.

Análisis del caso concreto

28. En el presente caso, pese a que tanto el Informe Técnico/CE ERM-10 N.º 05-GSFP/ONPE como el informe sobre exceso de aportaciones recibidas por el partido político Alianza para el Progreso durante el año 2010, verificaron la existencia de un tercer aporte, cuya cantidad no estaba plenamente determinada; en este último informe se señaló que el tercer aporte sería materia de un informe adicional una vez definido el costo real de la publicidad electoral, pues existía discrepancia en los montos, razón por la cual la Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE no lo incluyó en la imputación de la infracción generada por el partido político Alianza para el Progreso.

En tal sentido, el procedimiento sancionador seguido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales fue iniciado solo respecto del primer y del segundo aporte (S/.160 000,00 y S/.282 744,00, respectivamente), más no incluyó al tercero.

29. Ello evidencia una clara transgresión al principio de legalidad, habida cuenta que la Oficina Nacional de Procesos Electorales, al reservarse la atribución de iniciar un nuevo y posterior procedimiento administrativo sancionador por el tercer aporte detectado de la Universidad César Vallejo, distorsiona la naturaleza misma de la infracción retirándole su configuración única y anual, entendiéndolo el desbalance o exceso en los aportes individuales en función de cada aporte o monto y no en función de la acción (el aporte individual en exceso) que se enmarca en un periodo determinado de tiempo.
30. No solo ello, la reserva misma de la atribución de iniciar un nuevo y posterior procedimiento administrativo sancionador constituye una amenaza cierta e inminente que se cierne sobre el principio de *ne bis in idem* procesal que le asiste al partido político Alianza para el Progreso, toda vez que se establece la posibilidad de que se sancione a una misma persona (identidad de sujeto-partido político Alianza para el Progreso), por los mismos hechos (el aporte individual que excede el tope establecido en la Ley de Partidos Políticos durante el mismo periodo anual, incluso referido al mismo aportante: Universidad César Vallejo, y al mismo concepto: propaganda); y en atención al mismo fundamento (artículo 36, inciso c) de la Ley de Partidos Políticos).
31. El artículo 10, numeral 1, de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que constituye un vicio del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno de derecho, la contravención a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias. En ese sentido, resulta oportuno precisar que los principios de legalidad y de *no bis in idem*, se encuentran reconocidos en los artículos 51 y 139, numeral 13 de la Constitución Política vigente, por cuanto su transgresión se configura en un supuesto de nulidad del acto administrativo. De la misma manera, cabe mencionar que los principios de legalidad y *no bis in idem* se erigen en principios orientadores del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, tal como lo menciona el artículo 230, numerales 1 y 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, constituyéndose su transgresión, no solo por



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

previsión constitucional sino también legal, en un claro supuesto de nulidad del acto administrativo.

32. Por tal motivo, este órgano colegiado concluye que se ha incurrido en la causal de nulidad del acto administrativo señalado en el artículo 10, numeral 1, de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que corresponde declarar la nulidad de las Resoluciones Jefaturales 130, 160 y 197-2011-J/ONPE, esto es, de los actos administrativos emitidos desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, en el extremo que se inicia el mismo en virtud de dos (2) de los tres (3) aportes detectados y realizados por la Universidad César Vallejo; ello a efectos de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales dilucide en el menor tiempo posible la cuantía de aquel tercer aporte, el monto total excedido y, en consecuencia, se determine la multa a imponerse en atención a la infracción prevista en el artículo 36, inciso c), de la Ley de Partidos Políticos.

Delimitación de los alcances de la decisión

33. Atendiendo a las particularidades del presente caso, este Tribunal Electoral estima conveniente delimitar los alcances de la presente decisión, por lo que la Oficina Nacional de Procesos Electorales:
- a. No podrá, en cumplimiento de la presente resolución, incorporar nuevas causales o imputaciones a las formuladas en la resolución en virtud del cual se dispuso dar inicio al procedimiento administrativo sancionador. Dicho en otros términos, el organismo electoral solo podrá imputar al partido político Alianza para el Progreso las mismas faltas señaladas en la Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE, de fecha 4 de julio de 2011.
 - b. No podrá, en cumplimiento de la presente resolución, suprimir o eliminar las causales o infracciones identificadas en la Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE, de fecha 4 de julio de 2011 y en virtud de las cuales se dispuso iniciar el procedimiento administrativo sancionador.
 - c. Deberá circunscribir los alcances de su investigación y de la resolución que expida en cumplimiento del presente pronunciamiento, a dilucidar el monto del tercer aporte inicialmente identificado y valorizado por el citado organismo electoral. Es decir, la Oficina Nacional de Procesos Electorales deberá limitarse a lo siguiente: a) determinar el monto del tercer aporte realizado por la Universidad César Vallejo; b) establecer, sumando el tercer monto a los dos (2) primeros previamente identificados, el monto total del exceso en los aportes individuales realizados por la Universidad César Vallejo durante el 2010; y c) determinar la cuantía de la sanción a imponerse al partido político Alianza para el Progreso.
 - d. Si bien el artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos dispone que la Oficina Nacional de Procesos Electorales tenga un plazo de ocho (8) meses contados a partir del recibo de la documentación de la organización política, para pronunciarse sobre su regularización y adecuación y, de ser el caso, imponer las sanciones correspondientes. Si bien el partido político Alianza para el Progreso entregó su informe anual en el mes de abril de 2011, por lo que el plazo que tendría la Oficina Nacional de Procesos Electorales para imponer una sanción vencería el mes de diciembre de 2011, conviene mencionar que el procedimiento administrativo sancionados se inició el mes de junio de 2011, lo que supone la interrupción del plazo antes mencionado, el mismo que será reiniciado a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución a la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Atendiendo a que no se computará el plazo entre los meses de julio y diciembre de 2011, la Oficina Nacional de Procesos



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0815-2011-JNE

Electorales tendrá, como máximo, hasta el mes de junio de 2012, para tramitar, resolver y notificar su decisión de sanción al partido político Alianza para el Progreso.

No obstante lo expuesto, este Tribunal Electoral considera imperativo exhortar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales a proceder con celeridad y diligencia en el presente caso, dada la dilación que, en sí, genera al presente procedimiento los vicios de nulidad advertidos.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones,

RESUELVE

Artículo único.- Declarar **NULAS** las Resoluciones Jefaturales 130, 160 y 197-2011-J/ONPE, emitidas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, quien debe emitir nuevo pronunciamiento conforme lo expuesto en el fundamento 33.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

SIVINA HURTADO

PEREIRA RIVAROLA

MINAYA CALLE

DE BRACAMONTE MEZA

VELARDE URDANIVIA

Bravo Basaldúa
Secretario General
jmw/shsg