

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



“INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURÍDICA N° 012562-2012 y J-02012-1454, E-2482: REVOCATORIA DE LA ALCALDESA DE LIMA, S.V., Y TODOS LOS REGIDORES DEL CONCEJO METROPOLITANO DE LIMA”

Trabajo de suficiencia profesional para obtener el título de Abogada de:

Gianella Rosa Galarza Rojas

Revisor

Neyra Zegarra, Ana Cristina

Lima, 2025

INFORME DE SIMILITUD

Yo, **Ana Cristina Neyra Zegarra**, docente de la Facultad de **DERECHO** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, docente revisora del trabajo de investigación titulado:

“INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURÍDICA N° 012562-2012 y J-02012-1454, E-2482: REVOCATORIA DE LA ALCALDESA DE LIMA, S.V., Y TODOS LOS REGIDORES DEL CONCEJO METROPOLITANO DE LIMA”

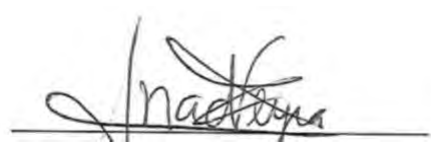
De la autora:

Gianella Rosa Galarza Rojas

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **35%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **15/09/2025**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: **Lima, 20 de noviembre de 2025**

Apellidos y nombres de la revisora: Neyra Zegarra, Ana Cristina	
DNI: 41994926	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1120-7360	

RESUMEN

En el año 2013, Lima Metropolitana -capital del Perú-, se encontró inmersa en la primera convocatoria a consulta de revocatoria del mandato de sus autoridades municipales. La magnitud del evento y su novedad en la circunscripción electoral con mayor población electoral del país, adquirió una especial trascendencia política y jurídica, generando un amplio debate doctrinario y jurisprudencial en el marco del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y, más propiamente, Derecho Electoral. El Pleno del JNE, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tuvo que pronunciarse sobre diferentes problemas jurídicos que enfrentaron a los revocadores, los posibles revocados y, a otros organismos constitucionalmente autónomos con competencia en el proceso electoral, como el RENIEC y la ONPE. En ese contexto, el presente trabajo tiene como fin precisar, analizar y resolver los elementales problemas jurídicos encontrados en el expediente relacionado con la revocatoria de la gestión municipal 2011-2014, dirigida contra la entonces alcaldesa de Lima, Susana Villarán, y los 39 regidores del Concejo Metropolitano de Lima. Para ello, este informe ofrece, no solo una relación pormenorizada de los hechos y del marco normativo aplicable, sino que desarrolla un análisis crítico de los fundamentos empleados por el JNE para validar la continuidad del proceso hasta su concretización; y, finalmente, presenta al lector una reflexión sobre los efectos institucionales de dichas decisiones. En ese sentido, se concluirá que la decisión del Pleno del JNE de admitir al proceso de revocatoria el cuarto lote de firmas de adherentes, pese a que fueron presentadas fuera del plazo legal, supuso una afectación a los principios de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica. En consecuencia, se sostiene que el recurso de impugnación contra la resolución administrativa que resolvió admitir dichas firmas debió ser declarado infundado desde un inicio, en resguardo de los principios que rigen el sistema electoral peruano.

Palabras clave: Derecho Constitucional, Derecho Electoral, Derecho Administrativo, Revocatoria de Autoridades, Municipalidad Provincial de Lima, JNE, ONPE, RENIEC.

ABSTRACT

In 2013, Metropolitan Lima—the capital of Peru—found itself immersed in the first referendum to recall the mandate of its municipal authorities. The magnitude of the event and its novelty in the electoral district with the largest voter population in the country acquired special political and legal significance, generating a broad doctrinal and jurisprudential debate within the framework of Constitutional Law, Administrative Law, and, more specifically, Electoral Law. The Plenary Session of the JNE, as the highest jurisdictional authority in electoral matters, had to rule on various legal issues faced by the recall candidates, those potentially revoked, and other constitutionally autonomous bodies with jurisdiction over the electoral process, such as RENIEC and ONPE. In this context, this paper aims to clarify, analyze, and resolve the fundamental legal issues found in the case file related to the recall of the 2011-2014 municipal administration, brought against the then-Mayor of Lima, Susana Villarán, and the 39 council members of the Lima Metropolitan Council. To this end, this report not only offers a detailed account of the facts and the applicable regulatory framework, but also develops a critical analysis of the grounds used by the JNE to validate the continuity of the process until its completion. Finally, it presents the reader with a reflection on the institutional effects of these decisions. In this regard, it will be concluded that the decision of the JNE Plenary to admit the fourth batch of signatures of supporters to the recall process, despite their submission outside the legal deadline, violated the principles of legality, due process, and legal certainty. Consequently, it is argued that the appeal against the administrative resolution that admitted these signatures should be declared unfounded from the outset, in order to uphold the principles governing the Peruvian electoral system.

Keywords: Constitutional Law, Electoral Law, Administrative Law, Revocation of Authorities, Provincial Municipality of Lima, JNE, ONPE, RENIEC.

CUADRO DE ABREVIATURAS

Constitución	:	Constitución Política del Perú de 1993
CPC	:	Código Procesal Civil
CPConst.	:	Código Procesal Constitucional
JNE	:	Jurado Nacional de Elecciones
LDPCC	:	Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos
LEM	:	Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales
LO/JNE	:	Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
LO/ONPE	:	Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
LO/RENIEC	:	Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
LPAG	:	Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General ¹
LPP	:	Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos
RENIEC	:	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
LRPCA	:	Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo
MDD	:	Mecanismo de Democracia Directa
MML	:	Municipalidad Metropolitana de Lima
ONPE	:	Oficina Nacional de Procesos Electorales
LOE	:	Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

¹ Al momento del desarrollo de los hechos del presente expediente de relevancia jurídica aún no estaba vigente el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de enero de 2019.

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN:	6
1.1. IDENTIFICACIÓN DEL ÁREA O LAS ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LA QUE VERSE EL EXPEDIENTE ELEGIDO:	7
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE:.....	7
II. RELACIÓN DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSA LA CONTROVERSIA DE LA QUE TRATA EL EXPEDIENTE:	9
2.1. ANTECEDENTES RELEVANTES DEL CASO:	9
2.2. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE VERIFICACIÓN DE FIRMAS DE ADHERENTES DEL CUARTO LOTE:.....	11
2.2.1. POSICIONES DE LAS PARTES:	11
2.2.2. RESOLUCIÓN N° 756-2012-JNE - DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL RENIEC:	14
2.2.3. RESOLUCIÓN N° 987-2012-JNE - DEL RECURSO EXTRAORDINARIO POR AFECTACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y A LA TUTELA PROCESAL EFECTIVA CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 756-2012-JNE:.....	16
2.3. SOBRE LA SOLICITUD DE PRÓRROGA DE LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA:.....	18
2.3.1. DE LA CONVOCATORIA A CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA:	18
2.3.2. DE LA SOLICITUD DE PRÓRROGA PRESENTADA POR LA ONPE:	19
2.3.3. RESOLUCIÓN N° 1057 -2012-JNE - SOLICITUD DE PRÓRROGA INFUNDADA:	19
2.4. SOBRE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL JNE:.....	20
2.4.1. DE LA PETICIÓN DE PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CANTIDAD DE VOTOS NECESARIOS PARA CONCRETAR LA REVOCATORIA:.....	20
2.4.2. RESOLUCIÓN N° 0227-2013-JNE - DE LA PROCEDENCIA DE LA PETICIÓN:	22
2.4.3. RESOLUCIÓN N° 245-2013-JNE - DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 0227-2013-JNE:.....	23
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS:	26
IV. ANÁLISIS Y TOMA DE POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS DEL EXPEDIENTE, CITANDO LAS FUENTES EN LAS QUE SE SUSTENTA SU POSICIÓN, INCLUYENDO SU OPINIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN QUE FUE RESUELTO EL CASO SOBRE EL QUE VERSA EL EXPEDIENTE:	27
4.1. MARCO TEÓRICO PREVIO:	27
4.2. ANÁLISIS Y POSICIÓN FUNDAMENTADA DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS:	43
4.2.1. ¿RESULTA PROCEDENTE LA ADMISIÓN DE UNA SOLICITUD EXTEMPORÁNEA EN BASE A UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE COMUNICA UN ERROR MATERIAL EN LA DETERMINACIÓN DEL PLAZO LEGAL PARA SU PRESENTACIÓN?	43

4.2.2. ¿PUEDE CONCEDERSE A LA ONPE UNA PRÓRROGA DE LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA EN BASE A LOS PLAZOS REQUERIDOS PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO?.....	49
4.2.4. ¿EL PLENO DEL JNE PUEDE REALIZAR CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD (CONTROL DIFUSO) DE UNA LEY ANTE UNA SITUACIÓN ABSTRACTA PARA SUBSECUENTEMENTE ESTABLECER UNA REGLA GENERAL DE APLICACIÓN?.....	55
V. CONCLUSIONES:	62
VI. BIBLIOGRAFÍA:	63
VII. ANEXOS	66



I. INTRODUCCIÓN:

La revocatoria de autoridades constituye un mecanismo de control ciudadano consagrado en la Constitución, específicamente contemplado en el artículo 2, inciso 17, y en el artículo 31; así como en el artículo 3 de la LDPCC. Este instrumento, diseñado para garantizar una participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, se enmarca dentro del ejercicio del derecho fundamental a la participación política.

En un sistema de gobierno representativo y democrático como el peruano, las autoridades son elegidas mediante sufragio en elecciones periódicas, por esa razón tienen el deber de asumir la responsabilidad por mandato otorgado y responder frente a los ciudadanos que los eligieron, cuyos votos -conferidos en las urnas electorales- los han dotado de legitimidad para la investidura de representación política. En consecuencia, los ciudadanos cuentan con diversos mecanismos de participación y control, entre ellos el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria de autoridades, que les permiten ejercer su soberanía y asegurar la fiscalización del poder político. En ese sentido, Blancas Bustamante (2020) destaca que el artículo 31 de la Constitución no se limita a reconocer el voto como forma de participación política, sino que amplía su alcance al incorporar otros instrumentos de control popular, como la revocatoria, que contribuyen al fortalecimiento y legitimidad del sistema democrático.

Este informe se centra en el análisis del expediente relativo al proceso de revocatoria de autoridades de la gestión municipal del 2011-2014 de la MML. La activación de este mecanismo de control popular tenía como fin destituir a la entonces alcaldesa, Susana Villarán de la Puente, y a los 39 regidores del Concejo Metropolitano de Lima. En ese marco, la investigación examina la actuación del JNE como órgano constitucional autónomo integrante del sistema electoral, encargado de impartir justicia electoral y de garantizar la legalidad en los procesos electorales y consultas populares, asegurando que estos reflejen de manera libre, espontánea y auténtica la voluntad ciudadana.

Conviene precisar que, de conformidad con el artículo 177 de la Constitución, el sistema electoral peruano está conformado no solo por el JNE, sino también por la ONPE y el RENIEC. Estos organismos ejercen sus funciones de manera independiente, pero coordinada según sus competencias legales. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 34 de la LOE, corresponde al JNE resolver, en última y definitiva instancia, los recursos presentados contra las decisiones de la ONPE y el RENIEC en materia electoral. En este contexto, el rol del Pleno del JNE durante los procesos de consulta, como la revocatoria, adquiere especial relevancia, en la medida en que la Constitución le confiere la potestad de emitir pronunciamientos inapelables.

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL ÁREA O LAS ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LA QUE VERSE EL EXPEDIENTE ELEGIDO:

Esta indagación jurídica aborda un expediente electoral de alta complejidad, relacionado con instituciones y principios fundamentales del Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y el Derecho Electoral. En primer lugar, la revocatoria del mandato de autoridades, concebida como un instrumento de control político ciudadano ejercido mediante consulta popular —es decir, como un Mecanismo de Democracia Directa (MDD)—, se encuentra estrechamente vinculada al Derecho Constitucional, en tanto involucra el derecho fundamental a la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como el rol del JNE como garante de la justicia electoral.

Asimismo, a lo largo del desarrollo del presente estudio, se observará cómo los distintos actores que intervinieron en el proceso de revocatoria invocaron las disposiciones generales del Derecho Administrativo para salvaguardar sus derechos e intereses frente a los actos administrativos emitidos por el RENIEC, la ONPE y el propio JNE.

Finalmente, para efectuar un ejercicio hermenéutico acertado sobre el marco normativo aplicable al procedimiento de revocatoria, resulta imprescindible situarlo dentro del ámbito del Derecho Electoral, rama constitucional ciertamente, pero que comprende de manera especializada tanto las normas sustantivas que regulan el derecho al sufragio, los sistemas electorales, los partidos políticos y los organismos electorales; así como también las normas procesales que regulan los procedimientos administrativos y la justicia electoral en los procesos de, por ejemplo, consultas populares. Esta disciplina tiene como propósito esencial, en palabras de Blancas Bustamante (2020, p. 26), "la realización efectiva del Estado democrático".

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE:

La elección del presente expediente se fundamenta en la trascendencia jurídica, política e institucional que revistió el proceso de revocatoria de autoridades municipales de la gestión 2011–2014 en la Municipalidad Metropolitana de Lima. El evento se produjo apenas un año después de que la alcaldesa Susana Villarán asumiera el cargo tras ganar las elecciones municipales. Acorde a diversos sondeos de opinión (Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública S.A.C., 2012; Ipsos Apoyo Opinión y Mercado S.A., 2012), ello se produjo como consecuencia de un alto nivel de desaprobación en su gestión lo cual generó un panorama de desconfianza y escepticismo en una parte significativa de la comunidad limeña. Ante ello, un conjunto de operadores pertenecientes a la oposición de la burgomaestre se organizaron para impulsar una campaña política y mediática de "ineficiencia" que sentaron las bases para concretar la convocatoria a consulta de revocatoria de la alcaldesa y todos los regidores del Concejo Municipal (Cavero Cornejo, 2013).

Desde una perspectiva jurídico-constitucional y electoral, debe tenerse en cuenta que la revocatoria de autoridades es un instrumento de democracia participativa directa impulsado por la ciudadanía para consultar sobre la terminación anticipada del mandato de una autoridad electa (Welp & Rey, 2014). En ese sentido, se trata de un mecanismo que fortalece la democracia, pues permite a la ciudadanía ejercer un rol político activo a través del poder de veto del cargo conferido (control político sobre sus autoridades) al considerar que dichos representantes han perdido la legitimidad, es decir, la confianza que les fue depositada a través de las elecciones para asumir un cargo de representación. Así, en un estado democrático, la ciudadanía no solo es capaz de, en una fecha específica, elegir a sus autoridades mediante el sufragio universal para un periodo de gestión determinado, sino que, además, a lo largo de dicha gestión, tiene a su disposición diferentes mecanismos de participación ciudadana para ejercer control político sobre dichos representantes, uno de ellos, el de revocatoria de autoridades, por el cual, en ejercicio de su soberanía, el pueblo ostenta la facultad de retirar la confianza depositada en sus representantes cuando perciben un incumplimiento en la responsabilidad inherente a la administración de un cargo público.

Cabe precisar que la revocatoria de autoridades, como MMD, fortalece la institucionalidad democrática independientemente de su resultado. Si las autoridades en consulta resultan destituidas, se reafirma la soberanía popular, pues la ciudadanía ejerce su poder de control al retirar la legitimidad otorgada a sus representantes y reemplazarlos por nuevas autoridades. En cambio, si las autoridades logran superar el proceso, se consolida la confianza depositada en ellas y, al mismo tiempo, la consulta actúa como una advertencia frente a los cuestionamientos formulados a su gestión, lo que las obliga políticamente a atender y mejorar los aspectos observados por la ciudadanía. De este modo, la revocatoria no sólo visibiliza el mandato de las autoridades, sino que además promueve su permanente vigilancia y fomenta un ejercicio más responsable de la función pública.

En este contexto, el trámite oficial de petición de convocatoria a consulta popular revocatoria comenzó el 03 de enero de 2012 con la obtención del conjunto electoral suministrado por la ONPE a los impulsores de la revocatoria para la recopilación de rúbricas. Este conjunto incluye los formularios precisos para la recolección pertinente, y una vez reunida la cantidad de firmas mínimas estipuladas por la normativa, la convocatoria se oficializó a través de la Resolución N° 1000-2012-JNE de fecha 31 de octubre de 2012, precisándose como fecha de la consulta popular el 17 de marzo de 2013.

No obstante, más allá de su impacto político, durante el proceso surgieron diversos cuestionamientos de naturaleza jurídica relacionados a la legalidad de las actuaciones

de los principales actores del proceso de revocatoria. En un primer momento, se presentaron diversos cuestionamientos sobre la notificación y validez de un acto administrativo emitido por el RENIEC vinculado a la presentación del cuarto y último lote de firmas -sin las cuales no se alcanzarían las mínimas requeridas para concretizar la solicitud-. Posteriormente, tras la admisión del señalado lote y convocada la consulta popular, la ONPE solicitó al JNE una prórroga para la celebración de la consulta de por lo menos sesenta (60) días adicionales a fin de asegurar los elementos presupuestales requeridos. Finalmente, rechazada la solicitud de prórroga, los posibles revocados solicitaron al Pleno del JNE se pronuncie sobre la magnitud de votos necesarios para concretar la revocatoria, precisando que los mandatarios municipales en consulta no pueden ser revocados por menos votos de los que invistieron como autoridades, dicha solicitud fue declarada improcedente.

En consecuencia, cada uno de los problemas jurídicos enunciados requiere un análisis detallado e individualizado para evaluar la legalidad de las decisiones adoptadas por los organismos constitucionalmente autónomos que integran el Sistema Electoral peruano. Por tanto, los aspectos clave a resolver se centran en determinar si el Pleno del JNE debió: (i) ordenar la verificación del cuarto lote de firmas presentado fuera del plazo, (ii) denegar la solicitud de extensión planteada por la ONPE al amparo de la Ley de Contrataciones del Estado, y (iii) declarar improcedente la petición de consulta sobre la valla electoral para hacer efectiva la revocatoria. Estas cuestiones deben examinarse considerando las funciones constitucionales del JNE, que incluyen la administración de justicia electoral y la garantía de que los procesos de consulta popular se desarrollen conforme a ley.

II. RELACIÓN DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSA LA CONTROVERSIA DE LA QUE TRATA EL EXPEDIENTE:

2.1. ANTECEDENTES RELEVANTES DEL CASO:

El 3 de enero de 2012, en ejercicio del derecho de control de ciudadano contemplado en el artículo 3, literal a) de la LDPCC, Carlos Vidal Vidal solicitó a la ONPE la venta del kit electoral para la revocatoria del “Alcalde” y “De todos los Regidores” de Lima Metropolitana (Kit electoral N° RV14010008). Dicho kit contenía los planillones necesarios para recolectar las firmas de adherentes con el propósito de iniciar el proceso de revocatoria de la alcaldesa de Lima Metropolitana y de todos los regidores de la gestión 2011-2014, para lo cual se consigna como “promotor” del proceso.

Posteriormente, el 11 de abril de 2012, el promotor designó a Boris Enrique Martin Alegría del Águila como responsable de verificar física y electrónicamente las firmas

presentadas ante el RENIEC durante el proceso de recolección, quien asumió esta responsabilidad en su representación.

El 4 de mayo de 2012 se presentó ante la Sub Gerencia de Actividades Electorales (SGAE) del RENIEC el primer lote de firmas recolectadas para su comprobación. El **23 de mayo de ese mismo año**, mediante el Acta N° 02 “Comprobación Semiautomática de Firmas” suscrita por la señalada Sub Gerencia y Martin, **se determinó que de los 296,131 registros válidos del primer lote, 196,249 eran firmas aceptadas.**

Para el 24 de mayo, el segundo lote de firmas fue entregado a la misma institución. El 6 de junio, otra acta de verificación semiautomática indicó que de los 222,416 registros válidos, 54,580 fueron aprobados. Asimismo, el 9 de julio de 2012, el RENIEC dejó constancia del tercer lote mediante acta por el cual de los 194,875 registros del tercer lote, 46,138 eran válidos.

Con fecha 30 de mayo de 2012 se suscribe la “Acta de Entrega de Resultado de Verificación Semi Automática del Expediente de Revocatoria N° 147010008 de la Alcaldesa Susana Villarán y Todos Sus Regidores - Departamento de Lima - Primer Lote” por la Supervisora del Área de Verificación de firmas del RENIEC, el promotor y su representante; dejando constancia de la entrega de la información detallada a través de un registro óptico (CD).

Al día siguiente, el promotor presenta ante la Subjefatura Nacional del RENIEC el formulario de “Solicitud de Acceso a la Información Pública” con Registro N° 017480 a fin de obtener un informe detallado de todos los registros verificados en previas fechas y, asimismo, se haga entrega de la información digital de la primera entrega.

Posteriormente, mediante el Escrito S/N del 12 de junio de 2012, el representante de Vidal solicita al RENIEC el detalle del plazo límite establecido para complementar las cuatrocientos mil (400,000) firmas necesarias desde el inicio del trámite de presentación de firmas del Kit electoral N° RV14010008, y si el plazo se considera como días útiles o días calendario.

A través de la **Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC** de fecha 3 de julio de 2012, la SGAE absuelve la consulta formulada por el promotor de la revocatoria respecto al plazo final para completar las rúbricas requeridas según las normativas vigentes, se establece que el cómputo de tiempo se realiza en días hábiles; y que conforme al artículo 10° de la LDPPC, una vez efectuada la validación de firmas de los registros de adherentes, y al no haberse alcanzado el número requerido en un primer intento, el promotor dispone de un único plazo adicional de hasta 30 días hábiles para completar el número de apoyos necesarios. En este contexto, tras concluir el proceso de validación de firmas del primer

lote el 23 de mayo de 2012, la mencionada Subgerencia señala que "el plazo de 30 días para completar el número de adherentes necesarios expira el 06JUN2012".

Finalmente, el cuarto lote de firmas fue presentado el 6 de julio de 2012. Aunque la fecha límite real había sido el día anterior, el promotor argumentó que actuó acorde a la data oficial dada por el RENIEC, quien notificó la fecha errónea.

2.2. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE VERIFICACIÓN DE FIRMAS DE ADHERENTES DEL CUARTO LOTE:

2.2.1. POSICIONES DE LAS PARTES:

a) **Declaración de la Sub Gerencia de Actividades Electorales del RENIEC:**

Mediante la Carta N° 000248-2012/GOR/SGAE/RENIEC, emitida el 13 de julio de 2012, el RENIEC comunicó al promotor de la revocatoria que la solicitud de comprobación del cuarto lote de firmas de adherentes NO podía ser admitida. Para sustentar esta decisión, se expusieron los siguientes argumentos:

- El proceso de verificación del primer lote de firmas finalizó el 23 de mayo de 2012. Ese mismo día, se suscribió el Acta N° 2, donde se detallaban los resultados de la verificación, por el representante del promotor y además se le entregó una copia. Por lo tanto, **el plazo de 30 días hábiles para la presentación de firmas adicionales comenzó a contarse a partir del 24 de mayo, finalizando el 5 de julio de 2012.**
- **Como el cuarto lote de firmas fue presentado el 6 de julio, su presentación se consideró extemporánea,** ya que el plazo había expirado. En cumplimiento del principio de legalidad, el RENIEC determinó que no procedía la verificación del señalado lote.
- En una comunicación previa (Carta N° 059-2012/GOR/SGAE/RENIEC del 3 de julio de 2012), el RENIEC comunicó equivocadamente que la fecha tope para la entrega de firmas era el 6 de julio, cuando en realidad debía ser el 5 de julio. No obstante, se alegó que los plazos legales son de dominio público y que un error material no puede originar un derecho en contra de lo estipulado por la legislación.

b) **Recurso de apelación contra la Carta N° 000248-2012/GOR/SGAE/RENIEC interpuesto por el promotor de la revocatoria:**

El 17 de julio de 2012, el promotor presentó un recurso de apelación contra la decisión del RENIEC, a fin de que la Carta N° 000248-2012/GOR/SGAE/RENIEC sea declarada nula en todos sus extremos y proceder, subsecuentemente, con la verificación del cuarto lote de firmas. Sus principales fundamentos fueron los siguientes:

- Afirmó que la notificación oficial de los hallazgos detallados de la primera verificación de firmas le fue entregada recién el 30 de mayo de 2012, mediante el documento titulado "Acta de Entrega de Resultado de Verificación Semi Automática del Expediente de Revocatoria N° 147010008", el cual constituye un acto administrativo acorde al artículo 1° numeral 1.1 de la LPAG; ya que ocasionó el impacto legal sobre los intereses, compromisos o derechos del impulsor dentro de la circunstancia específica denominada "Procedimiento de Verificación de Firmas". En consecuencia, el plazo de 30 días hábiles para completar las firmas debería haber comenzado a contarse desde el 1 de junio, culminando el 12 de julio de 2012. Asimismo, indica que aquella fue la única vez en que le notifican formalmente respecto al procedimiento de depuración de firmas, pues en todas las demás oportunidades le entregaron reportes que, a su juicio, carecen de requisitos mínimos para ser considerados como una notificación.
- Basándose en el artículo 16, numeral 16.1 de la LPAG, argumentó que un acto administrativo adquiere eficacia desde su correcta notificación. Por lo tanto, como la notificación formal de la señalada acta se realizó el 30 de mayo, los 30 días hábiles debían contarse a partir del día siguiente hábil, es decir, desde el 1 de junio.
- En consecuencia, la muestra del cuarto lote de firmas el 6 de julio aún se encontraba dentro del plazo que, según su interpretación, finalizaba el 12 de julio.

c) Resolución Gerencial N° 000009-2012/GOR/RENIEC que declara infundado el recurso de apelación interpuesto por el promotor de la revocatoria:

El 14 de agosto de 2012, la Gerencia de Operaciones Registrales del RENIEC resolvió declarar **infundado** el recurso de apelación del promotor, manteniendo la elección de rechazar la verificación del 4to lote. Entre sus principales argumentos, señaló lo siguiente:

- El punto de la controversia radicaba en precisar la fecha exacta de notificación de los resultados del primer lote de firmas. Mientras el promotor argumentaba que esta notificación ocurrió el 30 de mayo, la entidad consideró que ocurrió el 23 de mayo, fecha en la que se firmó el Acta N° 02

“Comprobación Semiautomática de Firmas” por el representante del promotor.

- Según la Gerencia, el Acta N° 2, suscrita el 23 de mayo, tenía pleno valor legal, ya que en ella constaban los resultados finales de la verificación de firmas. Además, su suscripción por parte del representante del promotor implicaba que este había tomado conocimiento oficial del resultado.
- Basándose en los artículos 1.10 (principio de eficacia del procedimiento administrativo), 19° (dispensa de la notificación) y 27° (saneamiento de notificaciones defectuosas) de la LPAG, la resolución concluyó que la notificación se había realizado en el momento de la firma del acta por el representante del promotor, **dispersándose por ende de notificar formalmente este resultado al promotor pues el mismo fue emitido en presencia de su representante** y, por lo tanto, no era necesario un nuevo acto formal de notificación. En consecuencia, el plazo de 30 días hábiles para la presentación de firmas adicionales comenzó el 24 de mayo y culminó el 5 de julio.
- Como resultado, se consideró que la presentación del cuarto lote de firmas el 6 de julio fue extemporánea y no procedía su verificación.

d) Recurso de impugnación contra la Resolución Gerencial N° 000009-2012/GOR/RENIEC ante el JNE:

El 17 de agosto de 2012, el promotor de la revocatoria presentó un recurso de impugnación ante el JNE contra la Resolución Gerencial N° 000009-2012/GOR/RENIEC, solicitando que se revocara dicha decisión y se procediera con la verificación del cuarto lote de firmas. Sus argumentos fueron los siguientes:

- Insistió en que el documento clave que notificaba los resultados del primer lote de firmas fue el "Acta de Entrega de Resultado de Verificación Semi Automática", recibida el 30 de mayo. En consecuencia, el plazo de 30 días hábiles debía contarse desde el 1 de junio y culminar el 12 de julio, por lo que la presentación del cuarto lote de firmas el 6 de julio era válida.
- Asimismo, hace la precisión que el Acta N° 2 de fecha 23 de mayo de 2012 **no puede constituir un acto administrativo en el procedimiento de revocatoria**, debido a que recién mediante el acta de entrega de resultados del 30 de mayo se le hace entrega de un reporte más detallado de la verificación. Ello es relevante a su criterio dado que habiéndose presentado

456,424 firmas en el primer lote, se eliminó 160,293 firmas mediante el Acta N° 2, sin saber por qué fueron eliminadas, lo cual podría haberle permitido, de ser el caso inclusive, subsanar los errores de digitación que se dan en los procesos de recolección de firmas, como errores en nombres, apellidos o digitación del DNI. En contraste, el indicado detalle sí es posible advertir través del acta de entrega de resultados del primer lote, por lo que es a través de dicha acta y no a través del Acta N° 2, en la que se notifica oficialmente de los resultados de la verificación de firmas de listas de adherentes.

- Argumentó que la negativa del RENIEC a verificar el cuarto lote de firmas vulneraba su derecho constitucional al debido proceso y la tutela administrativa efectiva debido a un error material en la comunicación propia de la entidad pública, lo cual revela la intención de inducir a error al promotor cambiándole arbitrariamente el plazo del 12 de julio al 06 de julio, que luego al ser utilizado en dicho día, es cambiado por otra fecha, esta vez el 05 de julio.

El 27 de agosto de 2012, el RENIEC presentó sus argumentos ante el JNE, defendiendo la validez de su decisión y reiterando que la fecha correcta de vencimiento del plazo era el 5 de julio, al haberse computado el plazo de 30 días hábiles según el artículo 10° de la LDPPC y teniéndose en cuenta que el Acta N° 2 se encontraba dispensada de notificar al promotor debido a que fue suscrita por su representante acorde al artículo 19° numeral 19.1 de la LPAG.

2.2.2. RESOLUCIÓN N° 756-2012-JNE - DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL RENIEC:

El 27 de agosto de 2012, el Pleno del JNE emitió la **Resolución N° 756-2012-JNE**, en la cual declaró **fundado** el recurso de impugnación presentado por el promotor de la revocatoria. Como resultado, revocó la Resolución Gerencial N° 000009-2012/GOR/RENIEC y, reformándola, declaró fundado el recurso de apelación interpuesto contra la negativa del RENIEC a verificar el cuarto lote de firmas.

Para sustentar esta decisión, el JNE desarrolló los siguientes puntos:

- Se estableció que el aspecto central a resolver era **precisar la fecha exacta de vencimiento del plazo** para presentar el lote adicional de firmas. En otros términos, si la presentación del cuarto lote el 6 de julio de 2012 había sido válida o, por el contrario, debía considerarse fuera del plazo establecido.

- Se precisó que la verificación de firmas, conforme a la Resolución Jefatural N° 262-2010-JNAC/RENIEC, se llevaba a cabo en dos etapas: primero, una comprobación automática y luego una revisión semiautomática. Durante ambas fases, los promotores o sus representantes podían estar presentes para observar el proceso y suscribir las actas correspondientes.
- Se verificó que el apoderado del impulsor había rubricado el Acta N° 2 de Verificación Semiautomática de Rúbricas, con fecha 23 de mayo de 2012. Esto evidenciaba que estuvo al tanto de manera inmediata de los resultados de la validación desde ese instante. En ese sentido, el "Acta de Entrega de Resultado de Verificación Semi Automática del Expediente de Revocatoria", fechado el 30 de mayo de 2012, emitido por el RENIEC en un segundo momento, **no constituye un acto de notificación o el punto de partida del plazo adicional señalado en el artículo 10° de la LDPCC.**
- El JNE determinó que la notificación del RENIEC del 3 de julio de 2012, en la cual se indicaba erróneamente que el plazo concluía el 6 de julio, constituía un acto administrativo legítimo respaldado por la presunción de legalidad y eficacia jurídica hasta que no se haya revocado su validez de manera administrativa o judicial, dado que entre el administrado y la administración persiste una relación de subordinación que obliga a los administrados a acatar lo establecido por el RENIEC. Así, como la entidad no rectificó esta información antes de la expiración del plazo, el JNE concluyó que el impulsor actuó conforme a una comunicación oficial.
- El Pleno del JNE concluyó que el RENIEC **no adoptó medidas oportunas** para rectificar su error antes del vencimiento del plazo y tampoco realizó ninguna acción para impedir que el promotor presentara su solicitud el 6 de julio. En consecuencia, se determinó que la verificación del cuarto lote de firmas debía proceder, ya que el administrado actuó conforme a la información oficial recibida.

Por estas razones, la Resolución N° 756-2012-JNE ordenó que se revocara la decisión del RENIEC y se permitiera la verificación del cuarto lote de firmas, reconociendo la validez del documento del 3 de julio que indicaba la fecha límite errónea.

2.2.3. RESOLUCIÓN N° 987-2012-JNE - DEL RECURSO EXTRAORDINARIO POR AFECTACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y A LA TUTELA PROCESAL EFECTIVA CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 756-2012-JNE:

El 13 de septiembre de 2012, el RENIEC presentó ante el JNE un **recurso extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva** contra la Resolución N°

756-2012-JNE, a fin de que se deje sin efecto y se considere infundado el petitorio del promotor. Para fundamentar su solicitud, expuso los siguientes argumentos:

- Sostuvo que el recurso de impugnación presentado por el promotor **no se basó en el error material de la comunicación del 3 de julio de 2012** sobre la fecha de vencimiento del plazo legal para presentar las firmas faltantes, sino en que la notificación de los resultados de la verificación de firmas se realizó recién el 30 de mayo de 2012 con el “Acta de Entrega de Resultado de Verificación de Firmas”, y no el día 23 de mayo de 2012 mediante el Acta N° 2 “Comprobación Semiautomática de Firmas”. En consecuencia, cuestionó que el JNE tomara en cuenta un argumento no expuesto inicialmente por el promotor.

- Argumentó que el JNE **no se ciñó a los términos de la apelación**, sino que introdujo una nueva argumentación basada en la fecha incorrecta indicada en la comunicación del RENIEC. Según RENIEC, esto **vulneraba el principio de congruencia procesal**, ya que **una decisión basada en otros argumentos no invocados por las partes convertiría la resolución en “extrapetita” lo cual constituye una transgresión al debido proceso**. En consecuencia expone las siguientes afectaciones:
 - a) **Vulneración del principio de congruencia procesal y derecho a la defensa:** El Pleno del JNE invoca argumentos que no son sostenidos por el promotor como sustento de la impugnación, por lo cual RENIEC no ha presentado argumentos al respecto en su debida oportunidad, colocándolo en un estado de indefensión.

 - b) **Vulneración del principio de independencia frente a las partes:** El hecho de que el Pleno del JNE convoque argumentos y hechos no expuestos por los revocadores, quiebra su imparcialidad, debido a que aboga por una de las partes, presentando argumentos y hechos no sostenidos por estos.

 - c) **Vulneración del principio de primacía de la ley:** Reduce la relación jurídica procesal al Administrador (RENIEC) y al administrado (promotor de la revocatoria), soslayando la primacía de la ley; promoviendo el absurdo jurídico de que el promotor puede estar por encima de un plazo determinado por la Ley. Es decir, que para el Pleno del JNE, el error sí genera derecho.

El 15 de septiembre de 2012, **Marco Antonio Zevallos Bueno**, regidor de la MML, también presentó un recurso extraordinario contra la Resolución N° 756-2012-JNE, argumentando que ésta carecía de la debida fundamentación y vulneraba el principio de debido proceso. Entre sus principales fundamentos, destacó los siguientes puntos:

- Afirmó que el JNE **consideró erróneamente** que la comunicación del RENIEC del 3 de julio de 2012 era un acto administrativo con presunción de validez. Según su interpretación, esta comunicación **no tenía carácter de acto administrativo**, sino que se trataba únicamente de una respuesta informativa sin efectos jurídicos vinculantes.
- Sostuvo que, incluso si se considerara un acto administrativo, **la comunicación debía ser declarada nula**, ya que establecía un plazo distinto al contemplado en la normativa vigente. En ese sentido, argumentó que el JNE **ignoró precedentes del Tribunal Constitucional**, los cuales establecen que un error administrativo **no puede modificar lo dispuesto en la ley ni generar derechos adquiridos**.
- Expuso que ni el RENIEC ni sus funcionarios tenían la competencia para modificar un plazo legalmente establecido, ya que esta facultad correspondía exclusivamente al Congreso de la República.

El 26 de octubre de 2012, el Pleno del JNE **emitió la Resolución N° 987-2012-JNE**, en la cual declaró **infundados** los recursos extraordinarios interpuestos tanto por el RENIEC como por el regidor Marco Antonio Zevallos Bueno.

Los principales fundamentos de esta decisión fueron los siguientes:

- Se rechazó el argumento de **vicio de congruencia procesal**, señalando que el JNE tiene la facultad de interpretar y aplicar el derecho conforme al **principio "iura novit curia"**. Esto significa que la autoridad jurisdiccional puede basar su decisión en fundamentos jurídicos distintos a los expuestos por las partes, siempre que estos se deriven de los hechos presentados.
- Se reafirmó que la comunicación del RENIEC del 3 de julio de 2012, en la que se indicaba erróneamente que el plazo vencía el 6 de julio, **constituyó un acto administrativo válido y eficaz** dado que es una declaración expedida por una entidad de la administración pública (RENIEC) que estuvo destinada a producir efectos sobre los intereses, derechos y deberes del administrado (promotor) en una situación concreta (el cumplimiento de los requisitos que

habiliten la convocatoria a la consulta popular de revocatoria). En ese sentido, como el RENIEC **no corrigió ni revocó** esta comunicación antes de la fecha límite, el promotor actuó legítimamente basándose en la información oficial recibida.

- Se concluyó que el plazo señalado en la comunicación del RENIEC **no modificó la norma vigente**, sino que representó una interpretación administrativa errónea cuyos efectos **no podían perjudicar al administrado**, quién actuó guiado por la comunicación oficial y expresa del RENIEC.
- Finalmente, se estableció que la Resolución N° 756-2012-JNE **se ajustó al marco legal y restituyó la eficacia de un acto administrativo** que el propio RENIEC pretendía desconocer de manera extemporánea.

2.3. SOBRE LA SOLICITUD DE PRÓRROGA DE LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA:

2.3.1. DE LA CONVOCATORIA A CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA:

El 25 de octubre de 2012, la SGAE del RENIEC constató que el proceso de verificación de firmas había finalizado con un total de **400,396 firmas válidas**, cantidad que superaba el mínimo exigido de **400,000** establecido en el artículo cuarto de la **Resolución N° 0604-2011-JNE** del 6 de julio de 2012.

Ante este resultado, el promotor presentó el 26 de octubre de 2012 una solicitud dirigida a la Jefatura de la ONPE **para dar inicio al proceso de revocatoria de la alcaldesa Susana Villarán y de todos los regidores del Concejo Metropolitano de Lima**, argumentando que la gestión municipal mostraba deficiencias en el desempeño de sus funciones.

En consecuencia, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a través de la **Resolución N° 1000-2012-JNE** del 31 de octubre de 2012, resolvió, entre otros, **convocar a consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales de la MML para el domingo 17 de marzo de 2013**.

Posteriormente, el 26 de noviembre de 2012, el JNE emitió la **Resolución N° 1073-2012-JNE**, en la que ratificó las normas aplicables al proceso y extendió la vigencia de diversas resoluciones previas que regulaban aspectos clave del procedimiento electoral.

2.3.2. DE LA SOLICITUD DE PRÓRROGA PRESENTADA POR LA ONPE:

El 1 de noviembre de 2012, la Jefatura de la ONPE remitió al JNE el **Oficio N° 092-2012-J/ONPE**, adjuntando el **Informe N° 072-2012-OGPP/ONPE**, en el que solicitaba una **prórroga de al menos 60 días** para la realización de la consulta popular.

La principal razón argumentada por la ONPE era que los fondos asignados para el ejercicio fiscal **2013** solo estarían disponibles en la segunda quincena de enero, lo que limitaría el tiempo de ejecución del proceso electoral a un período de **60 días**.

Otros fundamentos de la solicitud fueron:

- **Disponibilidad presupuestaria:** La ONPE explicó que los procedimientos administrativos requeridos para disponer de los fondos tomarían varias semanas, lo que afectaría la planificación del proceso electoral. Argumentó que la asignación del presupuesto del ejercicio fiscal 2013 supone el **procedimiento de incorporación al Presupuesto Institucional, la aprobación de la Programación de Calendario Anual; la aprobación de la estructura programática funcional** para el nuevo proceso y la **incorporación al SIAF**. En ese sentido, la habilitación de fondos recién se efectuará en la segunda quincena de enero del 2013.
- **Plazos de contratación:** Se argumentó que, aunque el artículo 83° de la LOE exonera a los organismos electorales de ciertas formalidades en la contratación de bienes y servicios mediante procesos de adjudicación de menor cuantía, los tiempos requeridos para estos procedimientos seguirían siendo extensos.

2.3.3. RESOLUCIÓN N° 1057 -2012-JNE - SOLICITUD DE PRÓRROGA INFUNDADA:

- El 9 de noviembre de 2012, el **JNE emitió la Resolución N° 1057-2012-JNE**, declarando **infundada** la solicitud de prórroga presentada por la ONPE. Los principales fundamentos de esta decisión fueron:
- **La ONPE sí podía iniciar el procedimiento para contrataciones antes del 2013:** El artículo 10° de la **Ley N° 29914** - Ley que establece medidas en materia de gasto público, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de septiembre de 2012, permitía excepcionalmente que las entidades de los tres niveles de gobierno, incluida la ONPE, **convocaran procesos de selección para bienes, servicios y obras desde el año anterior**, si contaban con financiamiento previsto en la programación y formulación del Presupuesto fiscal 2013 y su ejecución se iniciara en dicho año.
- **La ONPE incurre en una aplicación indebida de norma derogada (error inexcusable de derecho):** En su argumentación, la ONPE sostiene que los plazos de los procedimientos de contratación general, conforme a lo dispuesto en la

Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, exceden los tiempos de la convocatoria. Específicamente, señala que las contrataciones por montos superiores a S/ 400,000.00 no podían realizarse mediante el proceso de menor cuantía, sino que debían someterse a un procedimiento de contratación general, ahí la disyuntiva. Sin embargo, el artículo 83°, literal e) de la LOE otorga a los organismos electorales la facultad excepcional de llevar a cabo contrataciones y adquisiciones mediante procesos de adjudicación de menor cuantía, **incluso cuando estos superen el umbral de S/ 400,000.00**. La restricción en la que se basa la ONPE proviene de la **Disposición Complementaria Final Trigésima Novena de la Ley N° 29626** (Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011), la cual **había dejado de estar vigente**. Además, esta limitación no fue incluida en la Ley N° 29812 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, la cual regía en el momento de los hechos.

- **El argumento sobre los plazos de contratación carece de sustento normativo:** La ONPE argumentó que necesitaba **73 días calendario** para completar un proceso de contratación. Sin embargo, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establecía que estos procesos podían completarse en **40 días como máximo**. Además, el JNE rememoró que la ONPE había realizado contrataciones en plazos más cortos en procesos anteriores, incluso recurriendo a exoneraciones cuando era necesario.

2.4. SOBRE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL JNE:

2.4.1. DE LA PETICIÓN DE PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CANTIDAD DE VOTOS NECESARIOS PARA CONCRETAR LA REVOCATORIA:

Mediante escrito presentado el primero de marzo de 2013, el abogado **Carlos Chipoco Cáceda**, en representación de los regidores de la MML, **Alberto Valenzuela Soto y Óscar Ibáñez Yagui**, solicitó al **JNE** que emita un pronunciamiento sobre: i) la regulación de una normativa específica para la revocatoria convocada; y ii) la determinación del número de votos necesarios para revocar tanto a la alcaldesa como a los regidores de la MML.

La petición fue respaldada con un informe jurídico fechado el **27 de febrero de 2013**, elaborado por los abogados **Javier Valle Riestra, César Valega García y Carlos Chipoco Cáceda**, en el cual se exponen los siguientes puntos principales:

- a) **Sobre la solicitud de creación de un reglamento específico para la consulta popular de revocatoria:**

- Los solicitantes argumentaron que los procesos de consulta popular, como la revocatoria de autoridades, **requieren de una regulación normativa específica**, pues históricamente han sido regulados por analogía con disposiciones diseñadas para **elecciones políticas competitivas**, a pesar de que su naturaleza jurídica es distinta, al ser una institución de participación y control ciudadano y cívico, en la cual los ciudadanos evalúan la gestión de sus autoridades y estas rinden cuentas ante la comunidad.
 - Además, señalaron que **todos los procesos previos de consulta popular de revocatoria en el país han contado con reglamentos específicos**, por lo que el JNE debía asumir la **responsabilidad de elaborar una regulación clara y predecible** para la consulta de revocatoria en la MML, garantizando la predictibilidad de la norma aplicable, la seguridad jurídica y la transparencia del proceso de revocatoria.
- b) De la solicitud de pronunciamiento sobre la cantidad de votos necesarios para revocar a la alcaldesa y a los regidores:**
- **Principio de igualdad del voto:** Se argumentó que, conforme al **artículo 31° de la Constitución**, el voto de cada ciudadano **debe tener el mismo valor** y no puede generar diferencias arbitrarias entre los sujetos sometidos a consulta.
 - **Criterio de proporcionalidad:** Se indicó que **el número de votos necesarios para revocar a una autoridad no debería ser inferior a la cantidad de votos con la que fue elegida**, con el fin de garantizar la legitimidad del proceso.
 - **Necesidad de que el JNE establezca de manera expresa las causales para considerar un voto como válido o nulo:** Postularon que resulta fundamental que el JNE defina mediante un reglamento los criterios específicos que determinan la validez o nulidad de un voto, tomando en cuenta que la cédula de sufragio empleada en la consulta de revocatoria contiene **cuarenta (40) votaciones independientes**, correspondientes a la alcaldesa y los treinta y nueve regidores. Además, el JNE debe precisar que la nulidad prevista en la legislación se aplica de manera independiente a cada una de las cuarenta (40) votaciones, evitando interpretaciones ambiguas que puedan afectar el desarrollo del proceso electoral y la correcta aplicación de los resultados.
 - En ese sentido, los peticionantes consideraban fundamental que el **JNE fije una regla clara** sustentada en la Constitución sobre la cantidad de votos

necesarios para concretar la revocatoria, asegurando así un proceso más equitativo y transparente.

Ante lo expuesto, el promotor absuelve el traslado el 07 de marzo de 2013 solicitando al presidente del JNE se rechace el pedido de aclaración solicitado por existir una disposición legal específica que resuelve lo señalado pues ya el artículo 23° de la LDPCC dispone claramente la previsión correspondiente, **no existiendo vacío legal alguno al respecto:**

Artículo 23.- Porcentaje de votación en la revocatoria

Para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral.

2.4.2. RESOLUCIÓN N° 0227-2013-JNE - DE LA PROCEDENCIA DE LA PETICIÓN:

El 8 de marzo de 2013, el Pleno del JNE emitió la Resolución N° 0227-2013-JNE, mediante la cual declaró **improcedente** la solicitud presentada por Carlos Chipoco Cáceda, Alberto Valenzuela Soto y Óscar Ibáñez Yagui respecto a la determinación del número de votos requeridos para hacer efectiva la revocatoria de la alcaldesa y los regidores de la MML. La decisión del JNE se basó en los siguientes fundamentos:

- a) Aplicación de la normativa vigente:** El JNE recordó que la consulta popular de revocatoria debía regirse por las disposiciones contenidas en la LDPCC, así como supletoriamente por la LOE y los reglamentos previamente emitidos por el JNE. En ese sentido, se estableció que las revocatorias previas llevadas a cabo en los años 1997, 2001, 2005, 2008, 2009 y 2012 se realizaron sin inconvenientes bajo este mismo marco normativo, sin que fuera necesaria una precisión adicional sobre el número de votos requeridos.
- b) Preclusión y seguridad jurídica en los procesos electorales:** El JNE enfatizó que todo proceso electoral se desarrolla a través de **etapas preclusivas**, es decir, cada fase del proceso es secuencial y no puede ser modificada retroactivamente sin afectar la seguridad jurídica. Por lo tanto, alterar las reglas establecidas una vez convocada la consulta popular de revocatoria hubiese sido contrario a la previsibilidad y estabilidad del proceso electoral.
- c) Competencia para la interpretación del resultado electoral:** El JNE reiteró que las actas de proclamación de resultados y las declaraciones de nulidad emitidas en los procesos de consulta popular de revocatoria son resueltas en primera instancia por los Jurados Electorales Especiales (JEE). Dichas resoluciones pueden ser impugnadas y, en consecuencia, serán revisadas y

resueltas en segunda y última instancia por el Pleno del JNE. Subsecuentemente destacó que:

- Dado que la consulta presentada buscaba obtener una definición previa sobre la cantidad de votos necesarios para concretar la revocatoria, el **JNE consideró que pronunciarse sobre este aspecto equivaldría a emitir un adelanto de opinión**, comprometiendo la neutralidad del proceso.
- Asimismo, el JNE subrayó que la **interpretación** del artículo 23 de la LDPCC sobre el número de votos requeridos para revocar a los integrantes del Concejo Metropolitano de Lima debe efectuarse **dentro del marco de un caso concreto**, siendo responsabilidad de los Jurados Electorales Especiales (JEE) realizar dicha interpretación en primera instancia.
- Por otro lado, se enfatizó que la consulta presentada no buscaba la creación de una nueva disposición legal (reglamento), sino la interpretación de una norma existente.
- Por tales motivos, el JNE concluyó que la solicitud **no era procedente y debía ser desestimada**, ya que cualquier cuestionamiento sobre el número de votos requeridos para la revocatoria **deberá plantearse oportunamente dentro del proceso electoral**, es decir, al impugnar, de ser el caso, el acta de proclamación de resultados que emita el JEE competente.

2.4.3. RESOLUCIÓN N° 245-2013-JNE - DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 0227-2013-JNE:

El 14 de marzo de 2013, mediante Escrito N° 4, los Carlos Chipoco Cáceda y el regidor Alberto Valenzuela Soto, interpusieron un recurso de reconsideración contra la Resolución N° 0227-2013-JNE, emitida el 8 de marzo de 2013, bajo los siguientes fundamentos:

- **Naturaleza del mecanismo de revocatoria:** El mecanismo de revocatoria no revoca directamente a la autoridad, sino la voluntad popular que inicialmente la eligió. Así, la revocatoria no es una elección nueva, sino que está vinculada a la elección anterior, pues representa la derogación de la decisión inicial del electorado. En ese sentido, **para derogar la voluntad previa del pueblo, la expresión de la nueva voluntad debe ser igual o**

superior a la expresión pasible de ser revocada; esto se expresaría en una cantidad de votos cuantitativamente igual o superior a la cantidad de votos con la que una autoridad fue elegida.

- **Principios constitucionales del sistema electoral:** Al adjudicar ponderativamente mayor valor a unos votos que a otros, se afecta **los principios constitucionales y fines** que rigen el sistema electoral, así como los derechos fundamentales relativos a la democrática participación ciudadana contenidos en la Constitución (artículos 2° numeral 7, 31° y 176°).
- **Principio de supremacía constitucional:** La preclusividad de las etapas del proceso electoral **no puede justificar una interpretación contraria a la Constitución**. Indicaron que la Constitución tiene **jerarquía superior** y, por lo tanto, cualquier norma infraconstitucional que la contradiga **debe ser inaplicada**.
- **Aplicación del control difuso:** Los magistrados electorales están obligados a acatar la supremacía de la Constitución en todos sus actos y no los exime de esa obligación constitucional el que otros jurados o el mismo JNE haya actuado sin respetar la supremacía de la Carta Política. Vista la inconstitucionalidad de los posibles efectos del artículo 23° de la LDPCC, los mismos deberán ser inaplicados conforme al artículo 3° del CPConst. y en aplicación de los principios resguardados en el artículo 138° de la Constitución y al artículo VI del Título Preliminar del CPConst.
- **Competencia del Pleno del JNE:** Sostuvieron que el **JNE tenía la facultad de administrar justicia electoral**, por lo que estaba obligado a pronunciarse sobre la interpretación del artículo 23 de la LDPCC. Argumentaron, asimismo, que el definir una regla general de aplicación no es un adelanto de opinión sobre ningún proceso electoral específico ni sobre alguno que fuera a ocurrir, sino que sería más bien un incumplimiento de sus deberes de fiscalización y administración de justicia electoral el no precisar, a petición de los ciudadanos, la aplicación de la Constitución.

Tras analizar el recurso de reconsideración, el Pleno del JNE resolvió declararlo **improcedente**, reafirmando la validez de la Resolución N° 0227-2013-JNE. Los fundamentos principales de su decisión fueron los siguientes:

- **Irrevisibilidad de las resoluciones del JNE en materia electoral:** El JNE recordó que, conforme a los artículos 142° y 181° de la Constitución, sus resoluciones en materia electoral son irrevisables. Preciso además que ante

ellas solo se admite una revisión excepcional mediante el “Recurso Extraordinario por Afectación de los Derechos al Debido Proceso y a la Tutela Procesal Efectiva”, instaurado mediante la Resolución N° 306-2005-JNE del 11 de octubre de 2005, lo que no se cumplía en este caso. Si bien dicho instrumento permite al JNE revisar sus propias decisiones en casos de grave y manifiesta afectación a derechos fundamentales, el Pleno detalló que para la procedencia del recurso se requiere además que la decisión que se cuestione haya resuelto el fondo de una controversia jurídica concreta.

- **Inexistencia de un recurso de reconsideración en la normativa electoral:** El Pleno del JNE señaló que el recurso interpuesto no estaba previsto dentro de los medios impugnatorios admitidos en la jurisdicción electoral. La reconsideración es un mecanismo propio del derecho administrativo, pero no tiene cabida dentro del procedimiento electoral, razón por la cual el recurso debía ser declarado improcedente.
- **No corresponde ejercer control difuso ante la inexistencia de un caso concreto:** El ejercicio del control difuso de constitucionalidad requiere la existencia de un caso específico en el que se pretenda inaplicar una norma por considerarla contraria a la Constitución. Sin embargo, en este caso, los recurrentes no formularon una controversia concreta respecto a la aplicación del artículo 23° de la LDPCC en un acto de proclamación de resultados, sino que solicitaron al JNE un pronunciamiento anticipado para definir una regla general de aplicación sobre el número de votos necesarios para concretar la revocatoria de autoridades. En ese sentido, la solicitud planteada no busca la inaplicación de la norma en un caso particular (aún no existe ese caso en particular), sino que pretende que el JNE realice un “control abstracto de constitucionalidad respecto a una norma con rango de ley”, lo cual no tiene asidero legal.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS:

El expediente en cuestión plantea diversas controversias jurídicas relacionadas con la legalidad y constitucionalidad de las decisiones adoptadas por los organismos electorales en el marco del proceso de consulta popular de revocatoria. En este sentido, se han identificado los siguientes problemas jurídicos centrales:

- 3.1. ¿Resulta procedente la admisión de una solicitud extemporánea en base a un acto administrativo que comunica un error material en la determinación del plazo legal para su presentación?**

Uno de los puntos de discusión radica en si un error material cometido por la administración pública electoral respecto al plazo para la presentación de firmas de adherentes puede servir de fundamento para admitir una solicitud fuera del plazo legalmente establecido.

El análisis de este problema requiere determinar: (i) Si el principio de confianza legítima puede operar en favor del solicitante; (ii) Si un error en la comunicación de plazos puede justificar la modificación de reglas preestablecidas en un proceso electoral.; y (iii) Cómo se deben conciliar los principios de seguridad jurídica y legalidad en este tipo de casos.

3.2. ¿Puede concederse a la ONPE una prórroga de la Consulta Popular de Revocatoria en base a los plazos requeridos para la contratación de bienes y servicios según la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento?

La ONPE solicitó una prórroga del proceso de revocatoria, argumentando que los procedimientos de contratación pública necesarios para la ejecución del proceso requerían un plazo mayor al originalmente fijado.

Para resolver este problema, será necesario evaluar: (i) Si los plazos de contratación establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado pueden justificar una prórroga en un proceso electoral; (ii) Si la extensión del plazo vulneraría principios como la inmutabilidad del cronograma electoral y la previsibilidad del proceso; y (iii) Si la administración electoral cuenta con facultades discrecionales para modificar las fechas de consulta popular en función de limitaciones presupuestarias o administrativas.

3.3. ¿El Pleno del JNE puede realizar control de constitucionalidad (control difuso) de una ley ante una situación abstracta para subsecuentemente establecer una regla general de aplicación?

Otro problema clave es la posibilidad de que el Pleno del JNE ejerza control difuso de constitucionalidad respecto al artículo 23° de la LDPCC, a fin de establecer una regla general sobre el número de votos requeridos para la revocatoria de autoridades.

Este problema plantea cuestiones fundamentales, como: (i) Los límites del control de constitucionalidad en el ámbito electoral; (ii) Si el control difuso puede aplicarse en ausencia de un caso concreto, es decir, en una situación abstracta; y (iii) Sobre el impacto del control de constitucionalidad del artículo 23° de la LDPCC en el principio de igualdad electoral.

Estos problemas jurídicos evidencian la complejidad del proceso de consulta popular de revocatoria y la necesidad de un análisis detallado de los principios constitucionales, electorales y administrativos involucrados. Su resolución requiere un enfoque equilibrado entre la legalidad del proceso, la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de los ciudadanos y autoridades sometidas a revocatoria.

IV. ANÁLISIS Y TOMA DE POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS DEL EXPEDIENTE, CITANDO LAS FUENTES EN LAS QUE SE SUSTENTA SU POSICIÓN, INCLUYENDO SU OPINIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN QUE FUE RESUELTO EL CASO SOBRE EL QUE VERSA EL EXPEDIENTE:

4.1. MARCO TEÓRICO PREVIO:

4.1.1. La consulta popular de revocatoria de autoridades

La Constitución Política del Perú reconoce diversos mecanismos orientados a la deliberación en espacios públicos y a la toma de decisiones mediante el voto ciudadano. Su incorporación respondió al movimiento de **constitucionalización de la participación ciudadana** que atravesó América Latina en las décadas de 1980 y 1990. Como señala Welp (2014), la instauración de asambleas constituyentes en la región, especialmente durante los años noventa, abrió un nuevo escenario de oportunidades políticas en países como el Perú, que permitió incluir en sus textos constitucionales instituciones orientadas a la deliberación y al ejercicio directo de la voluntad popular.

Estos instrumentos, conocidos como Mecanismos de Democracia Directa (MDD), amplían la intervención de la ciudadanía en la vida política más allá del ejercicio del sufragio en elecciones generales. Según el JNE (2014), los MDD pueden diferenciarse en función de su origen: (i) **Mecanismos obligatorios**, activados automáticamente por mandato normativo, como lo son las elecciones generales que se realizan cada 5 años para elegir al presidente, vicepresidentes, congresistas y representantes del parlamento andino; (ii) **Mecanismos “desde arriba”**, impulsados por el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, como el referéndum convocado por el Congreso para ratificar reformas constitucionales; y (iii) **Mecanismos “desde abajo”**, iniciados por la ciudadanía mediante la recolección de firmas de adherentes, como la iniciativa legislativa ciudadana que permite presentar proyectos de ley con el respaldo de un número determinado de firmas o la revocatoria de autoridades mediante el cual se destituye a una autoridad elegida mediante votación popular.

Bajo esta perspectiva, la consulta popular de revocatoria de autoridades, como uno de los principales mecanismos de democracia directa “desde abajo”, es un instrumento de control ciudadano cuyo objetivo busca garantizar que la gestión pública responda a los intereses de la población.

Como señala Landa Arroyo (2017), los derechos de control ciudadano, como la revocatoria de autoridades, “constituyen una forma de participación en la vida política (democracia semidirecta) y se sustentan en el hecho de que las autoridades y funcionarios ejercen un mandato limitado. Es decir, así como la ciudadanía elige a las autoridades y les otorga un mandato para ocupar un cargo público, consecuencia natural de dicho mandato es que el mismo pueda ser revocado por la ciudadanía” (p. 105). De este modo, la revocatoria se proyecta como un mecanismo que, además de permitir la participación política, cumple una función específica de control sobre la gestión de las autoridades, lo que justifica analizarla dentro de los instrumentos del derecho de control ciudadano.

a) Concepto y marco normativo:

La consulta popular de revocatoria de autoridades constituye un mecanismo de participación política, que otorga a la ciudadanía la facultad de destituir, mediante votación popular, a una autoridad elegida antes de la culminación de su mandato. Este mecanismo forma parte de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos y se encuentra regulado en la LDPCC.

Desde un punto de vista constitucional, la revocatoria se encuentra amparada en los artículos 2 inciso 17 y 31° de la Carta Magna, los cuales establecen el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la toma de decisiones políticas y en la fiscalización de sus representantes. Se trata, por tanto, de una manifestación del principio de soberanía popular, que permite a los electores evaluar el desempeño de sus autoridades y decidir sobre su permanencia en el cargo.

La revocatoria no es exclusiva del Perú, sino que se encuentra presente en diversos ordenamientos jurídicos a nivel mundial. Sin embargo, su regulación varía según el sistema democrático de cada país. En América Latina, mecanismos similares han sido implementados en Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador, aunque con diferencias en los requisitos y procedimientos (Welp, Y. & Rey, J., 2014).

Según lo establecido en el artículo 22° de la Ley N.º 26300, la consulta de revocatoria se lleva a cabo si el 25% de los electores de la circunscripción, con máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de revocación ante la ONPE.

b) Ámbito de aplicación y requisitos para la revocatoria:

En el Perú, la revocatoria aplica a diversas autoridades elegidas por voto popular, tales como: “a) Alcaldes y Regidores; b) Presidentes regionales, vicepresidente regional y consejeros regionales; y c) Jueces de paz que provengan de elección popular” (LDPCC, artículo 20°).

Acorde a la LDPCC y a la Resolución N.º 0604 -2011-JNE, vigentes al momento de los hechos, para que un proceso de revocatoria sea válido, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. **Recolección de firmas de adherentes:** Se debe presentar un número de firmas equivalente al 25% de los electores con un máximo de 400 000 (cuatrocientos mil) firmas de los electores de la circunscripción. Estas firmas deben ser verificadas y validadas por el RENIEC.
2. **Participación mínima en la consulta popular:** Para que la consulta sea válida, debe contar con la participación de al menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral.
3. **Cantidad de votos requeridos para concretar la revocatoria:** Una autoridad será revocada con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores (mayoría simple).

Acorde a la resolución del JNE previamente indicada, en el caso de Lima Metropolitana, para la revocatoria de las autoridades electas en las Elecciones Municipales del año 2010 se resolvió utilizar el padrón electoral aprobado para las Elecciones Generales 2011 y, en ese sentido, se estableció la cantidad de firmas necesarias para solicitar la consulta al proceso de revocatoria, conforme el siguiente detalle:

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	Nº DE ELECTORES	25%
Lima	Lima	-	5,991,831	1,497,958

Dado que la cantidad de firmas de adherentes debe ser un 25% de los electores de la circunscripción con un máximo de 400 000, debemos tener en cuenta este tope máximo. En ese sentido, siendo que el 25% de los electores de la circunscripción de Lima Metropolitana es mayor al tope indicado, entonces la cantidad de firmas necesarias por ley para la convocatoria de este instrumento es de mínimo 400 000 adherentes.

c) Diferencias con otros mecanismos de control de autoridades:

El derecho de revocatoria debe diferenciarse de otras figuras jurídicas utilizadas para el control de autoridades, dado que comparten un contenido similar que, en muchos casos, puede llevar a confusiones en su aplicación. En primer lugar, es necesario identificar el origen dogmático de la revocatoria. Acorde a Zacarías Orrillo (2005) dicho mecanismo forma parte de los derechos de participación y control ciudadanos contemplados en la LDPCC en concordancia con la Constitución, en estricto dentro de los derechos de control ciudadano. Por otro

lado, Landa Arroyo (2017) propone la siguiente clasificación en torno al derecho fundamental a la participación política:

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA		
Derecho de Sufragio	Derechos de Participación	Derechos de Control
a) Sufragio activo: derecho a elegir. b) Sufragio pasivo: derecho a ser elegido.	a) Iniciativa de Reforma Constitucional; b) Iniciativa en la formación de las leyes; c) Referéndum; d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y e) Otros mecanismos de control establecidos por la legislación vigente.	a) Revocatoria de Autoridades; b) Remoción de Autoridades; c) Demanda de Rendición de Cuentas; y d) Otros mecanismos de control establecidos por la LPDCC para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

En ese sentido, la revocatoria de autoridades es un derecho de control ciudadano que a la vez forma parte del derecho de participación política, que tiene estatus de derecho fundamental reconocido en el artículo 2° numeral 17 de la Constitución, artículo 25° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH).

Para diferenciar el contenido de los derechos de **revocación** y **remoción de autoridades**, es necesario considerar que ambos se configuran como facultades ciudadanas, aunque con alcances distintos. La **revocatoria** permite retirar el mandato conferido a las autoridades elegidas por voto popular —alcaldes, regidores, gobernadores regionales, consejeros regionales y jueces de paz electos—, mientras que la **remoción** implica el retiro de la confianza otorgada a funcionarios designados por el Gobierno Central o Regional en los distintos niveles de gobierno (regional, departamental, provincial o distrital), sin comprender a los jefes político-militares en zonas declaradas en estado de emergencia. Por otro lado, en cuanto a la **demanda de rendición de cuentas**, su contenido es bastante específico, pues el ciudadano tendrá el derecho de interpelar a las autoridades sólo respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, por lo cual su pliego interpelatorio contendrá preguntas relacionadas exclusivamente a dichos temas.

Ahora bien, además de los derechos de control ciudadano, la Constitución también contempla mecanismos de control político que ya no están en manos de la ciudadanía, sino que forman parte de las atribuciones del Poder Legislativo. Entre ellos se encuentran: la **interpelación** (facultad del Congreso para exigir la concurrencia de los ministros y requerirles información sobre actos de gobierno), el **voto de censura** (acto parlamentario mediante el cual se retira la confianza a

un ministro o al Consejo de Ministros, obligando a su renuncia) y la **acusación constitucional o antejuicio político** (procedimiento parlamentario para determinar la responsabilidad política o jurídica de altas autoridades por infracciones constitucionales o la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones).

Como es evidente, los mecanismos de control político parlamentario no constituyen MMD, en la medida en que no implican la participación ciudadana inmediata ni la consulta de su voluntad. Más bien, deben entenderse como **Mecanismos de Democracia Indirecta (MDI)**, pues, al encontrarnos en un sistema de democracia representativa, los congresistas —elegidos por la ciudadanía— actúan en representación de esta al activar dichos mecanismos de control político. En tal sentido, la ciudadanía participa de manera indirecta a través de sus representantes parlamentarios.

A continuación, se presentan las diferencias más relevantes entre los derechos de control ciudadanos contemplados en la LDPCC:

Mecanismo de control ciudadano	Definición	Causalidad	¿Quién lo impulsa?	¿A quién se le aplica?	Autoridad competente para decidir	Consecuencia
Revocatoria de autoridades	Destitución de una autoridad de elección popular mediante votación ciudadana.	No requiere una causal específica, se activa por voluntad popular.	Ciudadanía mediante recolección de firmas (mínimo 25% y máximo 400,000 firmas de la circunscripción electoral).	Alcaldes, regidores, gobernadores, consejeros regionales y jueces de paz elegidos	Electores de la jurisdicción mediante consulta popular.	Si se aprueba, la autoridad es destituida y se designa a su reemplazo según la normativa vigente.
Remoción de autoridades	Destitución de funcionarios designados y de confianza por incumplimiento de funciones o pérdida de confianza.	No requiere una causal específica, se activa por voluntad popular.	Ciudadanía mediante recolección de firmas (mínimo 50% de la circunscripción electoral o judicial).	Funcionarios designados por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. No comprende Jefes Políticos Militares en zonas de Estado de Emergencia.	Electores de la jurisdicción mediante consulta popular.	Si se aprueba, la autoridad es destituida y se designa su reemplazo según la normativa vigente.
Demanda de	Mecanismo	No requiere	Ciudadanía	Autoridades	La autoridad	La autoridad

rendición de cuentas	mediante el cual se exige a las autoridades de elección popular informar sobre la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios.	causal específica, pero solo puede solicitarse después del primer año de gestión y antes de los últimos seis meses del mandato.	mediante recolección de firmas (mínimo 10% y máximo 25,000 de la circunscripción electoral)	de elección popular.	sometida a rendición de cuentas debe comparecer ante los ciudadanos.	está obligada a responder y justificar su gestión en un acto público de rendición de cuentas.
-----------------------------	--	---	---	----------------------	--	---

d) ¿Es posible equiparar la figura de revocatoria a la del plebiscito?

En el ordenamiento peruano, la revocatoria de autoridades es un derecho de participación y control ciudadano expresamente regulado por la LDPCC, que permite a la ciudadanía decidir, mediante votación, la destitución anticipada de autoridades elegidas por sufragio popular (como alcaldes o regidores), sin necesidad de justificar causal específica, siempre que se cumplan los requisitos legales establecidos (recolección de firmas, aprobación en consulta popular, entre otros).

En cambio, el plebiscito no se encuentra regulado normativamente de manera específica en el sistema jurídico peruano. La doctrina lo define como un mecanismo de consulta popular sobre decisiones políticas no normativas adoptadas por los poderes públicos sobre cuestiones generales y disímiles, por ejemplo, sobre política internacional, delimitación territorial o decisiones estratégicas del Estado, pero sin generar por sí mismo un efecto jurídico directo sobre normas o autoridades (JNE, 2014). En el Perú, su uso ha sido más bien teórico o doctrinal, sin manifestación concreta o aplicación institucional, ello es debido a que mayormente en el lenguaje común y político se ha venido empleando el término “plebiscito” para referirse genéricamente a cualquier consulta popular.

La palabra “plebiscito” proviene del latín *plebiscitum*, compuesto por *plebs* (plebe o pueblo común) y *scitum* (decreto o ley). En la antigua Roma, los *plebiscita* eran decisiones legislativas adoptadas por la plebe a través de sus tribunos, y aunque en un inicio solo obligaban a los plebeyos, con el tiempo adquirieron fuerza vinculante para todo el pueblo romano. En la doctrina contemporánea, esta raíz histórica ha motivado que algunos autores utilicen expresiones como “**plebiscito revocatorio**” para aludir a la revocatoria de autoridades mediante votación popular. No obstante, debe destacarse que tal denominación es conceptual y no normativa, y no implica que el mecanismo de revocatoria previsto en el ordenamiento peruano pueda ser jurídicamente equiparado al plebiscito, el cual, como se ha señalado, no cuenta con regulación

específica ni efectos jurídicos vinculantes en nuestro sistema. Por tanto, aunque ambos mecanismos puedan compartir la forma de votación directa, la revocatoria tiene efectos jurídicos concretos y está regulada como un derecho de participación y control ciudadano, mientras que el plebiscito, en su concepción doctrinal, tiene una finalidad meramente consultiva y política.

Finalmente, también suele generarse confusión entre el término “plebiscito” el “referéndum”. En ese sentido, resulta importante subrayar que el referéndum es un derecho de participación propiamente dicho conformante de los derechos de participación ciudadana reconocido por la Constitución a través del cual el cuerpo electoral, mediante sufragio, “participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa; colaborando directamente en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa o en la formación de un acto administrativo” (sentencia del Exp. 00003-1996-AI, fundamento segundo). A diferencia del plebiscito, el referéndum tiene una naturaleza jurídica claramente definida y efectos jurídicos vinculantes, lo que reafirma la necesidad de distinguir con precisión entre ambos conceptos.

De todo lo previamente expuesto, debemos precisar que los derechos de control son, a su vez, derechos de participación política, es decir, son derechos políticos pero de naturaleza individual cuyo ejercicio se realiza de manera colectiva. Debido a ello, concuerdo con Landa Arroyo (2017) al precisar que el derecho de revocatoria es un derecho político de naturaleza dual, pues, si bien su titularidad es individual—al ser un derecho de cada ciudadano peruano—su ejercicio es colectivo, ya que para su activación se requiere la presentación de firmas equivalentes al 25% de los electores de la circunscripción regional o municipal respectiva, con un límite máximo de 400,000 adherentes, conforme a lo establecido en el artículo 22 de la LDPPC (p. 107).

Ahora bien, la garantía de los derechos de control ciudadano se enmarca dentro de un sistema electoral diseñado para asegurar la expresión auténtica y libre de la voluntad ciudadana. En ese sentido, nuestra Carta Magna establece en su artículo 176 que el sistema electoral peruano tiene como finalidad “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” (Constitución Política del Perú, 1993).

Para preservar la transparencia y la legalidad del sistema electoral, el legislador estableció un marco institucional autónomo, conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Estos organismos, dotados de independencia constitucional, tienen la responsabilidad de garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales, coordinando entre sí dentro del marco de sus atribuciones y conforme a la normativa vigente.

En este contexto, la tutela del derecho de revocatoria de autoridades no solo implica la manifestación de la voluntad ciudadana, sino también el cumplimiento de un conjunto de actos administrativos dentro de un procedimiento regulado ante las entidades del sistema electoral. Dichos actos, como señala Salazar Chávez (2021), **se enmarcan dentro del ejercicio de una función especial del poder en su vertiente electoral**, asegurando que el proceso de revocatoria se ejecute con apego a la legalidad y con las garantías necesarias para la protección de los derechos políticos de todos los ciudadanos (p. 3).

4.1.1.1. El procedimiento administrativo en el marco del proceso de consulta popular de revocatoria de autoridades:

Para poder ahondar en los principales problemas jurídicos del presente caso, resulta necesario detallar el procedimiento administrativo correspondiente al proceso de consulta popular de revocatoria promovido contra la alcaldesa y todos los regidores del Concejo Metropolitano de Lima, periodo 2011-2014:

- Primer paso: El proceso de solicitud a consulta popular de revocatoria se inicia con la adquisición del kit electoral ante la ONPE. Este kit incluye los formularios destinados a la recolección de firmas de los ciudadanos que respaldan la solicitud de revocatoria. En este paso, también se designa a un promotor del proceso, quien será el responsable de llevar adelante la iniciativa y presentar el sustento correspondiente.
- Segundo paso: Una vez adquirido el kit, se da inicio a la recolección de firmas de adherentes, cuyo número debe alcanzar al menos el 25%, con un tope de 400,000, de los electores de la circunscripción donde se llevará a cabo la consulta, según la normativa vigente al momento de los hechos del presente caso. En el caso de Lima Metropolitana para este proceso, le corresponderá la recolección de al menos 400,000 adherentes. Posteriormente, estos formularios son presentados ante el RENIEC, quién se encarga de verificar la validez y autenticidad de las firmas consignadas.
- Tercer paso: Cuando RENIEC culmina el proceso de verificación y se confirma que se ha alcanzado el número mínimo requerido, emite una constancia de cumplimiento, el cual es entregado al promotor de la revocatoria. Con esta constancia, el promotor debe presentar formalmente su solicitud ante la ONPE, la cual revisa que el expediente remitido cumpla con los requisitos legales y administrativos establecidos en la LDPPC.
- Cuarto paso: Si la ONPE encuentra que la solicitud cumple con las disposiciones legales, traslada el expediente al JNE. Este organismo, en sesión de Pleno, se

encarga de evaluar la solicitud y, de considerarla procedente, emite la resolución que convoca oficialmente a la consulta popular de revocatoria.

Este procedimiento refleja un marco administrativo riguroso, en el que intervienen diversas entidades del sistema electoral con funciones diferenciadas, garantizando así la transparencia y legalidad del proceso. En cada etapa, se exige el cumplimiento de normas establecidas en la Constitución, la LDPCC y la LOE, asegurando que la consulta popular de revocatoria se lleve a cabo dentro de un proceso ordenado y legítimo.

Sin embargo, resulta de especial trascendencia destacar que este procedimiento no solo se sustenta en la Constitución y las normas especiales en materia electoral, sino que su procedimiento se rige especialmente por las normas del derecho administrativo, en tanto se inserta en el marco de la actuación de la Administración Pública, que es la encargada de ejecutarlo. Por ello, será necesario introducir conceptos básicos del Derecho Administrativo —como el de acto administrativo—, dado que las decisiones adoptadas en el procedimiento, contenidas en diversas resoluciones emitidas por la ONPE, RENIEC y el JNE, constituyen actos administrativos con efectos jurídicos concretos. Asimismo, será pertinente abordar otras nociones generales propias de esta rama del Derecho, que permitirán analizar con mayor profundidad la legalidad y validez de las actuaciones administrativas en el presente caso.

4.1.2. La Administración Pública, el administrado y el procedimiento administrativo general:

Para definir a la “Administración Pública” primero es necesario tomar en consideración que dicho concepto viene sustancialmente unido a la idea de Estado, es decir, es un instrumento de manifestación estatal cuya estructura y funcionamiento se encuentra subordinada a las instituciones políticas representativas (Martin Tirado, 2011, p. 33). Sin embargo, la complejidad del concepto de Administración Pública requiere de un esfuerzo integral para su comprensión respecto a la función administrativa del poder, es decir, cuando el propósito del ejercicio del Poder es concretar (hacer realidad) y, en sentido, Salazar Chavez (2021) desarrolla la siguiente definición:

(...) la Administración Pública está compuesta por los organismos (entidades que tienen personalidad jurídica), órganos (entidades que no tienen personalidad jurídica), personas-órgano (entidades constituidas por personas naturales incorporadas como parte de un organismo y/u órgano) y personas naturales no incorporadas dentro de ningún organismo ni órgano; tanto estatales (de los cuatro niveles del Estado, es decir, de los niveles nacional, regional, provincial y distrital, así como de las circunscripciones políticas especiales, como Lima Metropolitana u otra), como no estatales (personas naturales, personas jurídicas, y categorías especiales no estatales como comunidades campesinas y nativas); entidades todas ellas, cuando ejercen función administrativa del Poder o por estar investidas de una cuota de Función Administrativa del Poder. (p. 71)

Por otro lado, el concepto de “Administrado” se refiere a la persona, natural o jurídica, que interactúa con la Administración Pública en una relación jurídica de derecho

público. **El administrado puede encontrarse en diferentes posiciones dentro del procedimiento administrativo**, ya sea como solicitante de un derecho, como receptor de un acto administrativo o como sujeto obligado al cumplimiento de disposiciones legales. Siendo así, el administrado ocupa una posición jurídica opuesta a la Administración Pública en tanto es titular de derechos o intereses legítimos que pueden verse afectados por la actividad administrativa (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2017, p. 35).

Una vez identificado los sujetos del procedimiento administrativo, podemos dar a este último un concepto dotado de mayor claridad acorde al artículo 29° del LPAG, siendo así el procedimiento administrativo se puede definir como el procedimiento mediante el cual la Administración Pública emite actos con efectos jurídicos sobre los administrados. Su regulación principal se encuentra la LPAG, este marco normativo garantiza que las decisiones adoptadas por la Administración Pública se sustenten en criterios objetivos y respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En conclusión, la Administración Pública no solo ejerce potestades estatales, sino que también se encuentra sometida a un régimen normativo que delimita su actuación. Su interacción con los administrados a través del procedimiento administrativo debe enmarcarse en el respeto a los principios constitucionales y legales, asegurando la transparencia, la eficiencia y la tutela efectiva de los derechos ciudadanos.

4.1.2.1. El acto administrativo y su eficacia:

El **acto administrativo** es la manifestación unilateral de voluntad de una entidad pública, con efectos jurídicos individuales sobre los administrados, en el marco del derecho público. Según el **artículo 1 de la LPAG**, estos actos son emitidos por las entidades en el ejercicio de sus competencias y están destinados a producir efectos jurídicos sobre los derechos, intereses y obligaciones de los administrados en situaciones concretas. Desde una perspectiva doctrinal, “El acto administrativo es una declaración, entendiendo por tal un proceso de exteriorización intelectual – no material – que toma para su expresión y comprensión [los] datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales” (Dromi Casas en Pacori Cari, 2020, p. 15).

En un sentido práctico, los actos administrativos pueden materializarse en diversos documentos como resoluciones, oficios, cartas o memorandos. No obstante, es importante precisar que el acto administrativo **no se identifica exclusivamente con estos documentos**, ya que si bien toda resolución es un acto administrativo, no todo acto administrativo adopta la forma de una resolución.

De esta forma, a manera de **síntesis**, el acto administrativo puede conceptualizarse como la emisión de declaraciones de la Administración Pública hacia los administrados, con efectos jurídicos individuales, y cuya validez está condicionada a haber sido

resultado de un procedimiento administrativo tramitado regularmente con observancia los requisitos de validez estipulados en la LPAG (competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular), bajo sanción de nulidad o anulación en caso de incumplimiento.

En cuanto a su eficacia, el **artículo 16 de la LPAG** establece que el acto administrativo surte efectos **a partir de su notificación legalmente realizada**. Sin embargo, excepcionalmente, cuando el acto administrativo **favorece al administrado**, su eficacia es inmediata desde su emisión, salvo que el propio acto disponga lo contrario.

Siendo así, la notificación de un acto administrativo es un requisito indispensable para su eficacia, ya que garantiza el conocimiento formal por parte del administrado y establece certeza sobre la fecha en que comienza a surtir efectos. De acuerdo con Pacori Cari (2020), la notificación se practica de oficio y es responsabilidad de la entidad emisora, debiendo realizarse en día y hora hábil, salvo que exista una regulación especial que establezca lo contrario. Además, la notificación permite al administrado ejecutar o cumplir con el acto cuando le favorece, y le habilita para interponer recursos o iniciar los procesos jurisdiccionales que considere necesarios cuando el acto notificado perjudique sus intereses, obligaciones o derechos.

No obstante, en el marco del principio de celeridad administrativa, el artículo 19° de la LPAG prevé **dispensas de notificación** en determinadas circunstancias, liberando a la autoridad de esta obligación cuando:

- a) **El acto administrativo haya sido emitido en presencia del administrado**, siempre que exista un acta que documente su asistencia a la actuación procedimental.
- b) **El administrado tome conocimiento del acto a través de su acceso directo y espontáneo al expediente administrativo**, ya sea solicitando copia del mismo o dejando constancia expresa en el expediente.

De esta manera, el legislador ha establecido excepciones a la notificación formal con el propósito de **evitar dilaciones innecesarias y garantizar la eficacia del procedimiento administrativo**, sin afectar el derecho de los administrados a conocer las decisiones que les conciernen.

4.1.2.2. Sobre el principio de legalidad del procedimiento administrativo:

El **principio de supremacía constitucional** obliga a la Administración Pública, junto con los órganos y poderes del Estado, a someterse primero a la Constitución. Esta obligación se encuentra recogida en el artículo 51° de la Carta Magna, que otorga primacía a la Constitución sobre cualquier otra norma legal. En este sentido, la legalidad de los actos

administrativos no se fundamenta únicamente en su conformidad con la ley, sino en su adecuación a los principios y normas constitucionales.

Según el Tribunal Constitucional del Perú (2005), la validez de los actos administrativos no solo radica en el cumplimiento estricto de la normativa de rango de ley vigente, sino en su correspondencia con los valores y principios que ampara la Constitución (Exp. 3741-2004-AA/TC, fundamento 6).

La **LPAG** incorpora este principio en su artículo IV, numeral 1, subnumeral 1.1, estableciendo que todas las autoridades administrativas deben actuar con apego a la Constitución, la ley y el derecho. Esto implica que los procedimientos administrativos no pueden vulnerar normas superiores ni desnaturalizar sus objetivos a través de interpretaciones arbitrarias o contrarias al ordenamiento jurídico.

El respeto al principio de legalidad en los procedimientos administrativos no solo es una garantía para los administrados, sino que también otorga seguridad jurídica en las actuaciones del Estado. La correcta aplicación de este principio evita abusos de poder y asegura que la administración actúe dentro del marco de sus competencias. Por lo tanto, cualquier acto administrativo que contravenga el principio de legalidad está sujeto a impugnación y nulidad, ya sea por iniciativa de la propia administración o a solicitud de los administrados, garantizando así un control efectivo sobre el ejercicio del poder público.

4.1.3. La función jurisdiccional del JNE:

El JNE es el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en el Perú y goza de autonomía constitucional, conforme lo establece el artículo 178 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 de la LO/JNE. Su función central es administrar justicia electoral, garantizando el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas.

Aunado a ello, el JNE tiene la competencia exclusiva para resolver en instancia definitiva los recursos que se interpongan contra resoluciones de la ONPE y del RENIEC, siempre que estén relacionadas con procesos electorales, referéndum u otros mecanismos de consulta popular. Asimismo, fiscaliza la legalidad del ejercicio del sufragio y supervisa la elaboración de los padrones electorales, asegurando la transparencia e integridad del proceso democrático.

El carácter jurisdiccional del JNE se encuentra reforzado en el artículo 181° de la Constitución en concordancia con el artículo 2° de la LO/JNE, el cual dispone que **sus resoluciones son dictadas en instancia final y definitiva**, sin posibilidad de revisión en sede judicial. En la misma línea, el artículo 142° de la Constitución establece que las decisiones del JNE en materia electoral no son revisables por el Poder Judicial, lo que

otorga a este organismo un alto grado de independencia en la administración de justicia electoral.

El Pleno del JNE actúa como la **máxima autoridad jurisdiccional electoral**, lo que implica que sus pronunciamientos tienen efectos vinculantes y son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades y ciudadanos. No obstante, aunque sus decisiones no puedan ser revisadas en sede judicial, ello **no lo exime del control constitucional**, dado que cualquier acto que vulnere derechos fundamentales podría ser susceptible de tutela a través de mecanismos constitucionales, como el **proceso de amparo** en casos de afectaciones a derechos fundamentales.

4.1.3.1. Control de Constitucionalidad:

En el Perú, el control constitucional se concibe como el conjunto de mecanismos jurídicos orientados a garantizar la supremacía de la Constitución, asegurando que todas las normas, actos y decisiones de los poderes públicos se ajusten a lo que esta establece. Es una manifestación del principio de la primacía de la Constitución y del Estado Constitucional de Derecho. En ese sentido, resulta necesario enunciar que ningún poder público se encuentra exento del control constitucional ejercido por el poder jurisdiccional del Estado y, en ese sentido, el JNE no se halla al margen de este imperativo constitucional.

- a) Control constitucional jurisdiccional de las resoluciones del JNE (Amparo Electoral):

Si bien el artículo 181° de la Constitución establece que las resoluciones del JNE son de instancia final y definitiva, ello no significa que sus decisiones sean irrevisables en términos de constitucionalidad. En este sentido, el Tribunal Constitucional (TC) ha determinado en reiterada jurisprudencia que **el control constitucional sobre los actos del JNE es procedente cuando sus decisiones vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos**, “pues si bien es cierto se le ha otorgado autonomía al Jurado Nacional de Elecciones en cuanto a sus decisiones finales, éstas no se deben aplicar con autarquía, es decir, no deben vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos” (Reyes-Pastor et al., 2023, p. 295).

Según Reyes-Pastor et al. (2023), el control de constitucionalidad de las actuaciones del JNE realizado por un juez externo debe desarrollarse bajo los siguientes principios:

- a) **Supremacía de la Constitución:** La Constitución es la norma de mayor jerarquía y todas las resoluciones del JNE deben ajustarse a sus disposiciones.
- b) **Unidad de la Constitución:** La interpretación de las normas debe realizarse de manera armónica, evitando contradicciones entre sus disposiciones.

- c) **Concordancia práctica:** Se deben armonizar los principios constitucionales con los principios electorales, garantizando el respeto de los derechos políticos.
- d) **Principio de legalidad:** Toda decisión del JNE debe estar fundamentada en la ley, respetando el debido proceso y las garantías del administrado.

El análisis de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional (Expedientes N.ºs 2366-2003-AA/TC, 5854-2005-AA/TC, 2730-2006-PA/TC, entre otras), así como los precedentes generados en esta materia, ha consolidado la procedencia del **proceso de amparo contra resoluciones del JNE que vulneren derechos fundamentales**, lo que representa un avance significativo en la protección de los derechos políticos de los ciudadanos en el marco del Estado constitucional de derecho (Blancas Bustamante, 2020). En ese sentido, el máximo intérprete de la Constitución ha establecido el siguiente precedente de observancia obligatoria:

De acuerdo con los artículos 201º de la Constitución y 1º de la LOTC, este Tribunal, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución, según ha quedado dicho en el Fundamento 35, supra, establece que toda interpretación de los artículos 142º y 181º de la Constitución que realice un poder público en el sentido de considerar que una resolución del JNE que afecta derechos fundamentales, se encuentra exenta de control constitucional a través del proceso constitucional de amparo, es una interpretación inconstitucional. Consecuentemente, cada vez que el JNE emita una resolución que vulnere los derechos fundamentales, la demanda de amparo planteada en su contra resultará plenamente procedente. (Exp. 5854-2005-AA/TC, artículo 2, punto resolutivo segundo) (subrayado propio)

En este contexto, el Tribunal Constitucional (2005) precisó que, **aunque no se puede suspender el calendario electoral a causa de una demanda de amparo contra el JNE**, los afectados pueden cuestionar sus decisiones una vez finalizado el proceso electoral, a través de los mecanismos de control constitucional disponibles (Exp. 5854-2005-PA/TC, punto resolutivo tercero).

Por tanto, aunque las decisiones del JNE en materia electoral no sean revisables en sede judicial, **sí pueden ser objeto de control constitucional** en casos de vulneración de derechos fundamentales. Esto reafirma que la autonomía del JNE no implica inmunidad absoluta, sino que sus actos deben respetar los principios del Estado Constitucional de Derecho.

b) Control difuso del JNE:

Fonseca Sarmitento (2022) nos ofrece seis clasificaciones del control constitucional, de la cual nos decantamos por la clasificación por la finalidad, aplicándolo al caso peruano, conforme sigue: 1) Control abstracto de constitucionalidad (o control concentrado), por el cual el Tribunal Constitucional tiene la competencia exclusiva y excluyente de declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas con efectos generales (erga omnes) a través de la acción de inconstitucionalidad y, en ese sentido, se elimina dicha norma del

ordenamiento jurídico; y, 2) Control concreto de constitucionalidad (o control difuso), mediante la cual se faculta a los órganos jurisdiccionales a inaplicar normas contrarias a la Constitución sólo en casos concretos, conforme a su artículo 138°, manteniendo la vigencia de la norma en cuestión.

En ese sentido, en cuanto al control difuso, el artículo 138° de la Constitución estipula lo siguiente:

Administración de Justicia. Control difuso

Artículo 138.- *La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.*

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

Se puede observar que el control difuso es un instrumento de control constitucional que faculta a los órganos jurisdiccionales (jueces) a preferir la norma constitucional sobre la norma legal ante un caso de incompatibilidad entre ambas. En ese marco, surge una interrogante relevante: **¿pueden los órganos jurisdiccionales electorales —como los Jurados Electorales Especiales (JEE) y el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)— ejercer también control difuso?** La respuesta a esta pregunta exige analizar la naturaleza jurídica de dichos órganos, su ubicación dentro de la estructura del Estado y, sobre todo, la posibilidad de que, en su función jurisdiccional electoral, puedan inaplicar una norma legal por considerarla contraria a la Constitución.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional estableció en reiterada jurisprudencia que todos los órganos jurisdiccionales tienen competencia para ejercer el control difuso:

17. (...) el control judicial difuso de constitucionalidad de las normas legales es una competencia reconocida a todos los órganos jurisdiccionales para declarar inaplicable una ley, con efectos particulares, en todos aquellos casos en los que aquella resulta manifiestamente incompatible con la Constitución (artículo 138° de la Norma Fundamental). El control difuso es, entonces, un poder-deber del juez consustancial a la Constitución del Estado Democrático y Social de Derecho. (Tribunal Constitucional del Perú, 2011, Exp. 02132-2008-PA/TC)

En ese contexto, cabe precisar que la facultad de ejercer control difuso no recae exclusivamente en el Poder Judicial, sino que, según la propia redacción del artículo 138 de la Constitución, dicha potestad corresponde a todo órgano que ejerza función jurisdiccional por mandato constitucional. En efecto, luego de establecer que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial, el mismo precepto señala que, en caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, el juez debe preferir la primera, lo cual permite entender que esta facultad no se restringe a jueces en sentido estricto, sino que puede extenderse a otros órganos constitucionales que ejercen funciones jurisdiccionales.

En línea con ello, el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que el control difuso también puede ser ejercido por órganos constitucionales autónomos que actúan con competencia jurisdiccional en materias específicas, como es el caso del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Así, el máximo intérprete sostuvo lo siguiente:

“3. (...) la facultad de declarar inaplicables normas jurídicas [control difuso], conforme a lo que establece el artículo 138° de nuestra Constitución Política, sólo se encuentra reservada para aquellos órganos constitucionales que, como el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones o el propio Tribunal Constitucional, ejercen funciones jurisdiccionales en las materias que les corresponden y no para los órganos de naturaleza o competencias eminentemente administrativas”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2011, Exp. 007-2001-AI/TC)

En línea con lo señalado por el Tribunal, el propio JNE ha reconocido expresamente, a través de diversa jurisprudencia, su facultad para ejercer control difuso de constitucionalidad en el marco de los procesos que conoce:

2.2. Ahora, en tanto el Jurado Nacional de Elecciones es un organismo jurisdiccional, su actuación debe realizarse necesariamente bajo los estándares y principios que corresponden a este tipo de entidades; asimismo, por el propio poder jurisdiccional, tiene la facultad de inaplicar una disposición jurídica contraria a la Constitución (ver SN 1.14.); a esta facultad se le denomina “control difuso de constitucionalidad”. (Jurado Nacional de Elecciones, 2022, Resolución N° 0064-2022-JNE)

2.11. Al respecto, cabe precisar que el control de constitucionalidad de las leyes es un deber de los organismos que ejercen función jurisdiccional (ver SN 1.24.), por lo que este Supremo Tribunal Electoral –en virtud del artículo 4 del artículo 178 de la Constitución (ver SN 1.5), que establece como atribución del Jurado Nacional de Elecciones, la administración de justicia en materia electoral–, se encuentra facultado para realizar el control difuso de constitucionalidad en este caso concreto. (Jurado Nacional de Elecciones, 2022, Resolución N° 0927-2022-JNE)

Estas resoluciones consolidan una posición institucional clara: el JNE no solo está habilitado para ejercer control difuso, sino que **está obligado a hacerlo cuando la aplicación de una norma infraconstitucional comprometa la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y principios constitucionales en el ámbito electoral.**

4.2. ANÁLISIS Y POSICIÓN FUNDAMENTADA DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS:

4.2.1. ¿RESULTA PROCEDENTE LA ADMISIÓN DE UNA SOLICITUD EXTEMPORÁNEA EN BASE A UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE COMUNICA UN ERROR MATERIAL EN LA DETERMINACIÓN DEL PLAZO LEGAL PARA SU PRESENTACIÓN?

La determinación de la procedencia de una solicitud extemporánea basada en un acto administrativo que contenía un error material requiere analizar el principio de seguridad jurídica, el debido procedimiento administrativo y la protección de la confianza legítima.

Estos principios son esenciales en el Derecho Administrativo y Electoral, ya que garantizan la previsibilidad y estabilidad de las actuaciones estatales.

a) Breve contexto normativo y fáctico

El promotor de la revocatoria presentó una consulta ante el RENIEC para precisar el plazo máximo de presentación de adherentes adicionales, conforme a los artículos 10° y 22° de la LDPCC. En respuesta, el RENIEC emitió la **Carta N.º 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC**, señalando que el plazo para complementar firmas vencería el **6 de julio de 2012**.

Sin embargo, cuando el promotor presentó el cuarto y último lote de firmas en esa fecha, el RENIEC rechazó la solicitud por **extemporánea**, argumentando que el plazo real había vencido el **5 de julio de 2012**, y que la comunicación previa contenía un **error material** en la indicación del plazo.

En ese contexto, es importante precisar que el artículo 10° de la LDPCC, en concordancia con el artículo 21° del Reglamento de Verificación de Firmas de Adherentes aprobado por Resolución Jefatural N.º 057-2011/JNAC/RENIEC, establece que una vez vencido el plazo máximo de presentación de firmas, no se admitirán nuevos lotes, salvo los que ya hubieran ingresado antes del vencimiento del término legal. En este sentido, **la regla general es la preclusión del plazo para la entrega de adherentes**, a fin de garantizar la certeza en el proceso electoral.

No obstante ello, el Pleno del JNE determinó que la **Carta N.º 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC constituía un acto administrativo con plena validez y eficacia jurídica**, amparado en la **presunción de legalidad** hasta que no se declare la extinción de sus efectos en sede administrativa o jurisdiccional. Asimismo, el JNE constató que el **RENIEC no realizó ninguna acción para corregir o subsanar el error material**, permitiendo el transcurso del tiempo sin cuestionar la presentación del cuarto lote de firmas ni rectificar su error. Como consecuencia de esta omisión, el JNE reconoció la validez del plazo comunicado en la **Carta N.º 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC**, determinando que la presentación de la solicitud de verificación del cuarto lote de firmas el **6 de julio de 2012** se realizó bajo el amparo de la eficacia jurídica de dicho documento. Por tanto, desde la perspectiva del **Pleno del JNE**, la solicitud de verificación del referido lote debía considerarse **procedente**.

b) El acto administrativo en el caso concreto

En primer lugar, es importante precisar que, la Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC es un documento emitido por la SGAE del RENIEC, órgano perteneciente a un organismo de la Administración Pública, como respuesta a una consulta formulada por el promotor en su condición de administrado-peticionante.

En ese sentido, acorde al artículo 1° de la LPAG, dicha comunicación emitida por la SGAE **se trata de un acto administrativo** en tanto: i) Constituye una declaración formal de una entidad con personalidad jurídica de derecho público (RENIEC) que, en el marco de la LDPCC y la LPAG; que ii) tiene la finalidad de generar efectos sobre los intereses, obligaciones y derechos del promotor de la revocatoria, al informarle de manera precisa hasta qué fecha podía presentar el cuarto lote de firmas adicionales.

Sin embargo, acorde al artículo 10° numeral 1 de la LPAG², no es posible desconocer que dicho acto administrativo adolece de un evidente vicio de nulidad por contravenir el principio de supremacía de la Constitución contenido en el artículo 51° de la Carta Magna³ y el plazo legal para la presentación de firmas adicionales contemplado en el artículo 10° de la LDPCC⁴, ley especial de la materia; al comunicar al promotor un plazo distinto al establecido por ley, por lo cual sus efectos serían inexistentes, pues el error no genera derecho.

El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido que el goce de los derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a Ley, toda vez que “el error no genera derecho” (Exp. 1254-2004-AA/TC, 2004, fundamento 5, y Exp. 1263-2003-AA/TC, 2004, fundamento 5). No obstante ello, resulta pertinente precisar que los plazos legales, al estar contenidas en ley, no solo son de obligatorio cumplimiento sino que también son de conocimiento público conforme se desprende del artículo 109° de la Constitución⁵, desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”, por lo que un error material no puede generar el derecho a realizar un acto en contra de lo dispuesto taxativamente por la norma legal, más aún si en el presente caso el señalado precepto legal sobre el plazo adicional para completar las

² Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)”.

³ Constitución Política del Perú de 1993:

“Artículo 51.- Supremacía de la Constitución

La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.”

⁴ Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 03 de mayo de 1994:

“Artículo 10.- Depurada la relación de suscriptores y no alcanzado el número necesario, los Promotores tendrán un plazo adicional de hasta treinta días para completar el número de adherentes requerido.”(subrayado propio)

⁵ Constitución Política del Perú de 1993:

“Artículo 109.- Vigencia y obligatoriedad de la Ley

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.”

firmas de adherentes fue citado textualmente en la Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC.

c) Crítica a la decisión del JNE

- Si el principio de confianza legítima puede operar en favor del solicitante:

El principio de predictibilidad o de confianza legítima contemplado en el artículo IV numeral 1 subnumeral 1.15 de la LPAG⁶ se fundamenta en la seguridad que el administrado coloca en la Administración Pública, bajo la presunción de que todas sus actuaciones están orientadas a salvaguardar, y no a lesionar, los intereses de las personas y de la comunidad en general en armonía con el derecho de defensa y al debido proceso de los administrados. Sin embargo, al igual que cualquier norma jurídica, este principio también encuentra límites en su aplicabilidad, tal como lo expone el catedrático Manuel Revollo Puig (2010):

El principio de protección de la confianza legítima ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se base en signos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego -interés individual e interés general-, la revocación o dejación sin efecto del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar (...). (como se citó en De la Torre, 2019, p. 422).

De esta manera, el principio de predictibilidad o de confianza legítima se configura no solo cuando el administrado tiene una convicción subjetiva sobre un acto administrativo emanado de la Administración Pública, sino que también requiere de señales claras y concluyentes de actuaciones de dicha administración que permitan confiar razonablemente en su actuación.

A mayor precisión, ya De la Torre (2019) sintetiza los requisitos para la aplicación del principio de predictibilidad o de confianza legítima, siendo estos los siguientes:

- “a) No es suficiente que la Administración Pública realice insinuaciones o promesas, sino que ofrezca seguridades específicas respecto de la regularidad de la conducta que se quiere consolidar.
- b) Las esperanzas en una decisión deben ser debidamente fundadas.
- c) La posición que se espera adquirir debe ser legal, no contraria a Derecho”. (p. 422)

⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:
“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.15. Principio de predictibilidad.- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.”

En ese sentido, para la aplicación del principio de principio de predictibilidad o de confianza legítima en el presente caso, no solo basta con la emisión de la Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC para provocar convicción en el administrado -más aún si el promotor desconoció durante todo el procedimiento la fecha de inicio de cómputo del señalado plazo legal indicado por RENIEC por lo cual postuló otra fecha para su vencimiento, situación con la cual se demuestra su falta de convicción en la Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC-, sino que la variación de la fecha límite del 05 al 06 de julio de 2012 comunicada mediante acto administrativo contenido en la señalada carta no constituye una decisión debidamente fundada al ser contraria a Derecho y, por tanto, ilegal. He ahí los límites al principio de predictibilidad o de confianza legítima.

Adicionalmente, resulta relevante enfatizar que a lo largo del procedimiento de verificación de firmas se evidenció diversos hechos contrarios al principio de buena fe procedimental establecido en el artículo IV, numeral 1, subnumeral 1.8 del Título Preliminar del LPAG⁷ por parte del promotor que no fueron considerados por el Pleno del JNE al momento de su deliberación. En primer lugar, solicita el detalle de los resultados de la comprobación semiautomática de firmas del primer lote presentado y alega subsecuentemente recién haberse informado de los resultados con la respuesta a dicha solicitud, aún cuando fue previa y debidamente notificado de los mismos a través de su representante legal. En segundo lugar, de la lectura del expediente, se evidencia que el RENIEC presentó la Declaración Indagatoria de Carlos Vidal Vidal de fecha 20 de agosto de 2012 relativa a la Denuncia N° 286-2012 prestada a la 50° Fiscalía Penal de Lima, por el cual el promotor de la revocatoria declara haber recibido una llamada del Sub Gerente de Actividades Electorales del RENIEC comunicándole el error material consignado y que el plazo para presentar las firmas faltantes vencería el 05 de julio de 2012, dicha comunicación se habría dado lugar antes del vencimiento del plazo. En tercer lugar, la propia consulta absuelta mediante Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC, por el cual se consulta sobre el plazo legal para la presentación de las firmas faltantes pero que, sin embargo; a lo largo del proceso el promotor cuestiona la fecha de inicio de cómputo con la notificación a su representante legal (23 de mayo de 2012) pese a haber presentado presentado un segundo lote de firmas el 24 de mayo de 2012, al día siguiente, para completar las faltantes requeridas lo cual permite corroborar que el promotor conocía de la culminación del procedimiento de verificación

⁷ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.8 Principio de conducta procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.”

del primer lote, ejerciendo el derecho que le asistía a presentar nuevas firmas para llevar adelante el proceso de revocatoria.

De lo expuesto, se evidencia que el promotor de la revocatoria pretendía utilizar el procedimiento en base a su derecho de petición, alegando falsamente desconocimiento de lo actuado, a fin de entorpecer la buena marcha del procedimiento administrativo que atañe al proceso de verificación de adherentes para la convocatoria a consulta popular de revocatoria. Cabe señalar que el principio de buena fe procedimental no sólo se refiere a un estándar de conducta de parte las autoridades administrativas, sino también del administrado, el cual se ha visto evidentemente vulnerado en el presente caso.

- Si un error en la comunicación de plazos puede justificar la modificación de reglas preestablecidas en un proceso electoral:

Respecto al segundo punto, la posibilidad de alterar las reglas de un proceso electoral debido a un error material en la comunicación de plazos representa una flexibilidad inapropiada para una correcta aplicación de las normas electorales. Cabe señalar que la obligación de cumplir con los plazos legales y preclusivos de un proceso electoral, garantizan la certeza y el orden durante su ejercicio. Permitir modificaciones debido a un error administrativo socavaría la estabilidad del proceso electoral y pondría en riesgo su imparcialidad y transparencia.

En el caso concreto, el Pleno del JNE concluyó que el acto administrativo contenido en la Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC se encuentra amparado en la presunción de legalidad hasta que no se haya declarado la extinción de sus efectos en vía administrativa o jurisdiccional. Al respecto, en sede administrativa, el precepto invocado corresponde a la presunción de validez de los actos administrativos contemplado en el artículo 9° de la LPAG⁸. Esta presunción que consagra una presunción *iuris tantum* (admite prueba en contrario) implica solamente una estabilidad del acto administrativo hasta que su invalidez sea declarada por autoridad administrativa (vía de recurso de apelación, revocación o nulidad de oficio) o por autoridad jurisdiccional competente para controlar la legalidad de los actos administrativos.

Al respecto, en el marco de un proceso electoral de revocatoria de autoridades y ante una evidente falta de legalidad en el acto administrativo contenido en la Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC, el Pleno del JNE no puede olvidar que es el órgano que se

⁸ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:
Artículo 9.- Presunción de validez**

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.”

constituye como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y a quien se le aplica la excepción a la exclusividad del proceso contencioso administrativo estipulada en el artículo 3° de la LRPCA, por el cual: “Las actuaciones de la Administración Pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, **salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales**”, como el proceso jurisdiccional electoral, proceso constitucional especial aplicable al presente caso. Siendo así, atendiendo a las particularidades del caso, siendo el único competente para impartir justicia en materia electoral y según lo dispuesto en el artículo 34° de la LOE⁹, el Pleno del JNE es competente como autoridad jurisdiccional en materia electoral para resolver, en instancia definitiva, las impugnaciones de los actos administrativos emitidos por el RENIEC y la ONPE en cuanto a refieran a asuntos electorales, de referéndum y otro tipo de consultas populares, como el de la revocatoria de autoridades.

- Cómo se deben conciliar los principios de seguridad jurídica y legalidad en este tipo de casos:

Finalmente, en cuanto a la conciliación entre los principios de seguridad jurídica y legalidad, es necesario resaltar que la seguridad jurídica implica la previsibilidad de las normas y la confianza en su aplicación consistente. Por otro lado, el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, exige la aplicación estricta de las normas. La decisión del JNE, al priorizar la confianza legítima sin considerar la preclusión de plazos, compromete ambos principios, creando incertidumbre sobre la aplicación de las normas electorales.

Por tanto, no resulta admisible la petición de verificación del cuarto y último lote de de adherentes al haber sido presentada fuera del plazo establecido en ley, en tanto el error material consignado en la Carta N° 059-2012-GOR/SGAE/RENIEC no genera derecho. En ese sentido, el Pleno del JNE ha contravenido el principio de legalidad, buena fe procedimental y seguridad jurídica al otorgar validez a un error contenido en un acto administrativo emitido por autoridad administrativa puesto a que, con esta irregularidad, el Pleno del JNE establece peligrosamente en su jurisprudencia que una autoridad administrativa es capaz de modificar, a través de un acto administrativo, un plazo establecido por ley; lo cual resulta contrario a nuestro ordenamiento jurídico puesto a que **en ningún supuesto de hecho una comunicación de una autoridad administrativa es jerárquicamente superior al mandato legislativo**. Asimismo, al omitir

⁹ Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones:

“**Artículo 34.-** El Jurado Nacional de Elecciones resuelve, en instancia definitiva, los recursos que se interpongan contra las resoluciones expedidas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en cuanto tales se refieran a asuntos electorales, de referéndum u otro tipo de consultas populares. Resuelve también las apelaciones o los recursos de nulidad que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales.”

de facto realizar un control de la legalidad¹⁰ del acto administrativo contenido en la señalada carta, el Pleno del JNE ha inobservado sus obligaciones constitucionales de fiscalizar la legalidad de los procesos de consultas populares y administrar justicia en materia electoral acorde al artículo 178° de la Constitución.

4.2.2. ¿PUEDE CONCEDERSE A LA ONPE UNA PRÓRROGA DE LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA EN BASE A LOS PLAZOS REQUERIDOS PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO?

En los procesos electorales, la administración electoral debe garantizar la correcta organización y ejecución de las consultas populares, respetando los principios de legalidad, transparencia e inmutabilidad del cronograma electoral. No obstante, en ciertas circunstancias, pueden presentarse restricciones presupuestarias y administrativas que dificulten el cumplimiento de estos plazos, lo que genera un debate sobre la posibilidad de modificar las fechas establecidas.

La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento regulan los procedimientos de adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas, estableciendo plazos estrictos para garantizar la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos estatales. En el contexto electoral, estos procedimientos pueden entrar en conflicto con los plazos perentorios fijados por la normativa electoral, generando interrogantes sobre si la administración electoral tiene la facultad de ajustar el cronograma electoral en función de estas restricciones.

a) Breve contexto normativo y fáctico

La ONPE, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1° de la LO/ONPE y 182° de la Constitución, constituye un organismo constitucionalmente autónomo y la máxima autoridad encargada de planificar, organizar y ejecutar los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares, incluido su presupuesto, cuya función esencial es velar por obtener la fiel y libre expresión de la voluntad popular a través del ejercicio del derecho a voto. En ese sentido, tiene a su cargo la planificación, organización y ejecución de la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades convocada por el JNE acorde a lo dispuesto en los artículos 8° y 21° de la LDPCC, en concordancia

¹⁰ El control de legalidad de los actos administrativos es la concretización de la supremacía jurídica de la Constitución, por el cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho sentido amplio (Constitución y normas dictadas en conformidad a ella acorde al artículo 6° de la Constitución), es decir, se trata de un control de legitimidad, jurídico o de juridicidad de los actos administrativos al amparo del artículo IV numeral 1 subnumeral 1.1 del Texto Preliminar del LPAG (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. 3741-2004-AA/TC, fundamento 6).

con el artículo 1° de la Ley N° 27764, Ley que permite la inscripción de nuevos ciudadanos durante los procesos electorales.

En el presente caso, luego de que la ONPE remitiera al JNE el expediente de solicitud de revocatoria con la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de admisibilidad señalados en el artículo 4° de la LDPCC, el Pleno del JNE resolvió, en ejercicio a su potestad electoral, convocar a consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales de la MML, fijando como fecha para su realización el domingo 17 de marzo de 2013.

Sin embargo, la ONPE solicitó al JNE **una prórroga de 60 días adicionales** para la realización de la consulta popular, alegando restricciones presupuestarias y la necesidad de cumplir con los plazos establecidos en la **Ley de Contrataciones del Estado**. Argumentó que los procedimientos administrativos requerían más tiempo para completar la logística electoral y que los fondos del ejercicio fiscal 2013 recién estarían disponibles en la segunda quincena de enero, lo que afectaría la organización del proceso.

No obstante, el Pleno del JNE resolvió declarar **infundada** la solicitud, debido a que en el marco del procedimiento administrativo que atañe a la convocatoria de consultas populares, como el de revocatoria del mandato de autoridades, esta debe darse en conformidad a los principios de legalidad y de supremacía de la constitución contemplados en el artículo IV numeral 1 subnumeral 1.1 del Título Preliminar de la LPAG y el artículo 51° de la Constitución.

b) Cuestión previa: Sobre la vulneración del derecho a una debida motivación y la existencia de una antinomia jurídica

El artículo 1° de la Ley N° 27764, Ley que permite la inscripción de nuevos ciudadanos durante los procesos electorales -vigente al momento de la convocatoria efectuada por el Pleno del JNE-, establece que el cierre del padrón electoral debe realizarse 120 días (4 meses) antes de la consulta popular. En reiterada jurisprudencia, el Pleno del JNE ha venido aplicando este plazo sumando un periodo prudencial adicional para la ejecución de actividades previas al cierre, fiscalización y aprobación del padrón electoral. No obstante, esta disposición entra en conflicto con el artículo 21° de la LDPCC, que establece que el JNE debe convocar a consulta electoral dentro de los 90 días (3 meses) posteriores a la solicitud formalmente presentada.

Nos encontramos, por tanto, ante una antinomia jurídica de conflicto necesario en tanto el cumplimiento del artículo 1° de la Ley N° 27764, Ley que permite la inscripción de

nuevos ciudadanos durante los procesos electorales, implica inevitablemente la transgresión del artículo 21° de la LDPCC.

De acuerdo al Tribunal Constitucional (2006), “Se podría conceptualizar la antinomia como el escenario en el cual dos preceptos pertenecientes al mismo sistema jurídico y con idéntica dignidad normativa resultan irreconciliables, debido a que comparten un ámbito de eficacia idéntico” (Exp. 047-2004-AI/TC, fundamento 51). En ese sentido, **el Pleno del JNE ha incurrido en la vulneración del derecho a la debida motivación de sus resoluciones pues ha omitido pronunciarse sobre la solución jurídica frente a esta antinomia amparándose en un mero relato cronológico de las inaplicaciones del artículo 21° de la LDPCC en favor del artículo 1° de la Ley N° 27764, sin desarrollar una motivación que confronte la validez jurídica de su decisión.**

Sin embargo, supliendo las deficiencias de las motivación, podemos señalar que en la práctica el JNE ha adoptado el principio cronológico o de posterioridad¹¹ para resolver esta antinomia. Conforme a este principio, la norma anterior en el tiempo queda derogada por la expedición de una posterior, en función de una **nueva política legislativa que reemplaza la regulación previa**, permitiendo así un **plazo más amplio para el cierre del padrón electoral** antes de la consulta popular.

A manera de connotación, debo señalar que el Pleno del JNE también incurre en la vulneración del apotegma jurídico por el cual “sólo le está permitido al Estado aquello que expresamente le ha sido conferido”. A través de la Resolución N° 1000-2012-JNE, el JNE excedió sus competencias, pues si bien la LDPCC le otorga la potestad de convocar a consultas populares de revocatoria, en ninguna norma se le ha conferido la facultad de establecer plazos adicionales a los 120 días hábiles estipulados por ley para considerar la realización de actividades previas al cierre, fiscalización y aprobación del padrón electoral.

Es más, a lo largo del apartado de las cuestiones generales de la señalada resolución se limita a aseverar que todos los plazos legales para los procesos electorales (municipales, regionales y generales) y de consulta popular son plazos referenciales, afirmación que vulnera el principio de legalidad, seguridad jurídica y predictibilidad del procedimiento administrativo, generando incertidumbre en los actores políticos y en la ciudadanía respecto a la estabilidad y cumplimiento de los plazos electorales.

¹¹ Acorde al Tribunal Constitucional (2006), Uno de los postulados relevantes para dirimir contradicciones normativas es el Principio de Posterioridad, según el cual: "Esta directriz establece que una disposición preexistente queda anulada por la promulgación de una norma de fecha posterior. Esto implica que, cuando dos normas del mismo rango presenten preceptos contrapuestos o alternativos, prevalecerá la de vigencia posterior. Este principio se encuentra respaldado por el artículo 103° de la Carta Magna y el artículo 1° del Título Preliminar del Código Civil". (Exp. 047-2004-AI/TC, 2006, fundamento 54).

b) Sobre si los plazos de contratación establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado pueden justificar una prórroga en un proceso electoral:

La adquisición pública de bienes y servicios juega un rol crucial en la implementación de una consulta popular, ya que asegura la logística y el funcionamiento del proceso comicial. En este marco, la ONPE necesita la obtención de distintos productos y servicios vitales, tales como la fabricación de material electoral (impresión de boletas de votación, actas electorales y actas de escrutinio), la selección y formación del personal, la contratación de responsables de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), administradores y encargados del cómputo descentralizado, el arrendamiento de locales para el funcionamiento de las ODPE y la contratación del servicio de transporte de material electoral, entre otros. (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2013, pp. 51-56).

En este sentido, la Ley de Contrataciones del Estado regula los procedimientos de adquisición de bienes y servicios en el sector público, garantizando la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos estatales. Sin embargo, su aplicación en el ámbito electoral **no puede ser utilizada como argumento para modificar un cronograma previamente establecido**, pues el sistema jurídico ya contempla mecanismos que permiten a los organismos electorales cumplir con los plazos sin necesidad de alteraciones en el calendario electoral.

Debido a ello, la especial necesidad del Estado respecto a dichos bienes y servicios, necesarios para ejercitar la soberanía popular a través de la consulta a sus ciudadanos, ha habilitado desde el legislador diversos mecanismos que exoneran a la ONPE de los procesos generales de adquisiciones contemplados en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Esta excepción responde a la necesidad de celeridad en los procedimientos para concretar con la máxima eficacia y eficiencia el proceso electoral convocado.

En ese contexto, mediante el Oficio N° 092-2012-J/ONPE, la ONPE solicita al Pleno del JNE la prórroga de por lo menos sesenta (60) días adicionales a la fecha convocada para la revocatoria. La solicitud se fundamentó en que la ejecución del presupuesto del año fiscal 2013 requería cumplir previamente con una serie de trámites administrativos para la disposición de los fondos, los cuales estarían disponibles recién en la segunda quincena de enero. Como consecuencia, la ejecución presupuestaria efectiva se vería concretada a los **60 días adicionales solicitados**.

Es preciso señalar que si bien en la marcha de una entidad pública, la asignación presupuestaria supone previamente el procedimiento de incorporación al Presupuesto Institucional, la aprobación de la Programación de Calendario Anual, la aprobación de la

estructura programática funcional para el nuevo proceso y la incorporación al SIAF, lo cierto que la petición formulada tiene que ser valorada en función al derecho y a través de un ejercicio de interpretación sistemática de las normas aplicables al caso. En este sentido, el Pleno del JNE declaró correctamente **infundada** la solicitud de prórroga, pues el artículo 10° de la **Ley N° 29914, Ley que establece medidas en materia de gasto público**, establece que las entidades de los tres niveles de gobierno, incluyendo la ONPE, estuvieron excepcionalmente facultadas en el año 2012 para convocar procesos de selección de bienes, servicios y obras cuya ejecución debía iniciarse en el ejercicio fiscal 2013, siempre que contaran con financiamiento programado en la formulación del Presupuesto para dicho período.

Asimismo, el artículo 83°, literal e), de la LOE autoriza de manera excepcional a los organismos electorales a realizar contrataciones y adquisiciones mediante procesos de adjudicación de menor cuantía, incluso si el monto supera los S/ 400,000.00 (cuatrocientos mil y 00/100 soles). Esto implica que los procedimientos de contratación en materia electoral cuentan con plazos más reducidos que los aplicables a un proceso de contratación general. Según el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado vigente al momento de los hechos, la ONPE solo requería 40 días calendario contando los plazos máximos para completar sus procesos de adquisición.

Dado lo anterior, el **Pleno del JNE determinó que la ONPE contaba con la capacidad operativa y el conocimiento del mercado de bienes y servicios electorales** suficientes para cumplir con sus obligaciones sin necesidad de una prórroga, pues su finalidad principal como organismo electoral es la organización de los procesos electorales. En consecuencia, la ONPE **puede iniciar sus procedimientos de adjudicación de menor cuantía en el año 2012**, y no esperar hasta la segunda quincena de enero de 2013, a fin de ejecutar su presupuesto dentro de los plazos establecidos, es decir, en el plazo que media entre la convocatoria y el día del sufragio dispuesto en la Resolución N° 1000-2012-JNE.

c) Si la extensión del plazo vulneraría principios como la inmutabilidad del cronograma electoral y la previsibilidad del proceso

La previsibilidad del proceso es clave para garantizar que los actores políticos y la ciudadanía puedan planificar su participación con base en reglas claras y previamente establecidas. Alterar las fechas establecidas en función de disyuntivas administrativas vulneraría este principio y podría dar lugar a manipulaciones discrecionales del cronograma electoral en el futuro.

En este caso, el JNE reafirmó que el respeto a los plazos establecidos es fundamental para la seguridad jurídica del proceso, por lo que rechazó la solicitud de prórroga,

señalando que la aplicación de las normas de contratación no podía ser un argumento para modificar la fecha de la consulta popular.

d) Si la administración electoral cuenta con facultades discrecionales para modificar las fechas de consulta popular en función de limitaciones presupuestarias o administrativas

Un punto crucial en este análisis es si la administración electoral tiene margen de discrecionalidad para modificar fechas en función de limitaciones presupuestarias o administrativas. Si bien el JNE es la máxima autoridad en materia electoral y tiene la facultad de resolver situaciones excepcionales, esta potestad no le otorga carta libre para alterar plazos establecidos en el cronograma electoral.

En primer lugar, el proceso electoral puede ser entendido como el conjunto de etapas sucesivas, dotadas de efectos perentorios y preclusivos, orientadas al planeamiento, organización, ejecución y culminación de los procesos electorales, conforme a lo previsto en la normativa electoral vigente. Es decir, los plazos que rigen en este ámbito son perentorios, por lo que deben cumplirse estrictamente sin posibilidad de prórroga, y las etapas son preclusivas, lo que implica que no pueden retrotraerse ni reabrirse una vez concluidas. Permitir modificaciones discrecionales a estas reglas, bajo argumentos presupuestarios u operativos, supondría un grave precedente que pondría en riesgo la estabilidad del sistema electoral.

En ese sentido, considero que el Pleno no debió declarar infundada la solicitud de prórroga de la consulta popular revocatoria, sino que la debió declarar improcedente. En primer lugar, no existe ningún dispositivo normativo que le otorgue al Pleno del JNE la facultad para prorrogar una consulta popular de revocatoria que ya ha sido correctamente convocada. Es decir, no existe disposición normativa alguna que le otorgue competencia al JNE para prorrogar o reabrir una etapa ya concluida del proceso electoral, particularmente cuando la consulta popular ya ha sido formalmente convocada mediante resolución. Con la emisión de dicha resolución, se configura un acto administrativo firme que pone fin a la etapa de convocatoria y habilita el inicio de una nueva etapa preclusiva del proceso, de modo que cualquier solicitud posterior que pretenda retrotraer el procedimiento resulta jurídicamente improcedente.

En consecuencia, el JNE debe tener presente que, en el marco de la actuación de la Administración Pública, no rige la regla general de los particulares según la cual “todo lo que no está prohibido está permitido” (*nihil prohibitum, licitum est*), sino el principio de legalidad estricta, conforme al cual la Administración Pública solo puede hacer aquello que esté expresamente autorizado por la ley. Por tanto, evaluar una solicitud de prórroga para una etapa ya cerrada del procedimiento, sin base legal expresa, no sólo

excede sus atribuciones, sino que compromete la seguridad jurídica del proceso electoral.

4.2.4. ¿EL PLENO DEL JNE PUEDE REALIZAR CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD (CONTROL DIFUSO) DE UNA LEY ANTE UNA SITUACIÓN ABSTRACTA PARA SUBSECUENTEMENTE ESTABLECER UNA REGLA GENERAL DE APLICACIÓN?

a) Límites del control de constitucionalidad en el ámbito electoral

El control de constitucionalidad es un mecanismo esencial para garantizar la supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico. En el Perú, este control, se ejerce de manera difusa por todos los jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y de forma concentrada por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, **el problema surge cuando el peticionante solicita a un órgano jurisdiccional electoral, como el Pleno del JNE, ejercer control difuso sobre una norma sin que exista un caso concreto**, lo que genera un debate sobre los límites de su competencia y el alcance de su potestad interpretativa en materia electoral.

En este caso, la controversia se originó a raíz de la solicitud presentada por Carlos Chipoco Cáceda, en representación de los regidores de la MML, Alberto Valenzuela Soto y Óscar Ibáñez Yagui, quienes solicitaron al JNE, en virtud del artículo 5° literal I de la LOE, que (i) se regule un reglamento para la consulta popular de revocatoria de las autoridades municipales de la MML en ejercicio de su potestad reglamentaria; y que (ii) se establezca una regla general sobre el número de votos necesarios para revocar a la alcaldesa y a cada uno de los regidores de la MML. En respuesta, el Pleno del JNE resolvió declarar **improcedente** la petición.

En primer lugar, en cuanto a la **regulación de un reglamento especial**, sustenta su decisión en que los procesos electorales por su estructura se configuran en fases o etapas, las que no pueden retrotraerse en garantía del principio de preclusión. En este sentido, alterar, modificar o integrar el marco jurídico que rige un proceso ya convocado y próximo a la realización del acto electoral resultaría inconstitucional, pues vulneraría la seguridad jurídica y la estabilidad del proceso democrático. En segundo lugar, respecto a la consulta sobre el **número de votos requeridos para revocar a la alcaldesa y a cada regidor del Concejo Metropolitano de Lima**, el Pleno del JNE fundamenta su resolución señalando que dicha consulta no busca establecer una nueva norma-regla inexistente al momento de la convocatoria, sino que implica la **interpretación jurídica de lo previamente dispuesto en el artículo 23° de la LDPCC**. Dicha interpretación sería competencia exclusiva del **Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente**, en su calidad de **primera instancia en la jurisdicción electoral**. En consecuencia, si el **JNE**

absolviera esta consulta, incurriría en un adelanto de opinión, lo que afectaría su imparcialidad y el debido proceso dentro del sistema electoral.

De la lectura del expediente, resulta innegable afirmar que el Pleno del JNE primero **convocó la consulta popular de revocatoria** mediante la Resolución N° 1000-2012-JNE, emitida el 31 de octubre de 2012. Posteriormente, a través de la Resolución N° 1073-2012-JNE, del 26 de noviembre de 2012, estableció el **marco normativo vigente para el proceso**, e incluso resolvió **restituir el valor jurídico y hacer extensiva la vigencia** de diversas resoluciones previamente derogadas al momento de la convocatoria.

En ese sentido, respecto al primer punto solicitado, resulta contradictorio que el Pleno sostenga que, en base al principio de preclusión, no es posible alterar, modificar o integrar el marco jurídico que rige al señalado proceso de consulta popular, creando un reglamento para el proceso de revocatoria, cuando previamente en el mismo proceso ha alterado, modificado e integrado dicho marco jurídico al resolver restituir y hacer extensiva la vigencia de diversas normas que ya no se encontraban vigentes al momento de emitirse la resolución de convocatoria (ej. La Resolución N.° 014-2011-JNE, que estableció reglas sobre el principio de neutralidad en procesos electorales; la Resolución N.° 777-2012-JNE, que aprobó el Reglamento del Procedimiento aplicable a las actas observadas para el Proceso de Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2012; entre otros).

Cabe señalar que en nuestro ordenamiento jurídico está proscrito el trato arbitrariamente diferenciado por el mismo juez ante los mismos casos, pues ello contravendría el derecho fundamental a la igualdad ante la ley y no discriminación consagrado en el artículo 2° inciso 2 de la Constitución. En consecuencia, todo ciudadano tiene derecho a que el juez **resuelva de manera igualitaria los casos equivalentes**, garantizando así coherencia y seguridad jurídica en la administración de justicia:

Por la moral y por el Derecho, los jueces están obligados a resolver igual los casos iguales, de tal forma que el ciudadano de antemano sepa cómo será resuelto su caso, es decir, estará seguro que su caso será resuelto en la misma forma en que se ha resuelto anteriormente otro caso que es igual al suyo. De este modo se crea estabilidad jurídica, social y económica, hay certeza y predictibilidad en la administración de justicia, se economiza tiempo, energía, recursos personales y materiales, se aprovecha la sabiduría de anteriores magistrados y la judicatura adquiere la categoría de poder, no solamente jurídico, sino que resolviendo conflictos o aclarando incertidumbres, contribuya a levantar un país cuasi quebrado moralmente. (Torres Vásquez, 2009)

No obstante, dado que el proceso electoral constituye un procedimiento constitucional particular, resulta pertinente resaltar que "el principio de equidad ante la normativa y del derecho a no ser objeto de trato desigual, no desvirtúa la posibilidad de que se acepten distinciones o tratamientos diferenciados, siempre que respondan a

fundamentos objetivamente respaldados y razonablemente fundamentados" (Eguiguren Praeli, 1997, p. 72). En otras palabras, las peculiaridades inherentes al proceso electoral justificarán un trato diferenciado en lo que respecta al ejercicio de los derechos de supervisión ciudadana, siempre que estén basados en razones objetivas y proporcionalmente justificadas. En este contexto, con miras a la finalidad constitucional del sistema electoral, el ejercicio de los derechos de supervisión debe llevarse a cabo mediante procedimientos que se estructuren de tal manera que faciliten su realización, en lugar de obstaculizarlos o despojarlos de su propósito.

En ese sentido, en circunstancias razonables, el Pleno debió acceder a la regulación de un reglamento especial para el proceso de revocatoria de autoridades, donde se garantice una regulación clara y predecible, garantizando la predictibilidad de la norma aplicable, la seguridad jurídica y la transparencia del proceso de revocatoria. Sin embargo, resulta importante valorar que la solicitud de regulación de un reglamento especial para el proceso de consulta popular de revocatoria de las autoridades municipales de la MML en exclusiva fue presentado el día 01 de marzo de 2023, **a 16 días calendario del día del sufragio electoral**. Por lo cual resulta evidentemente desproporcional, contrario a la finalidad del sistema electoral constitucional, crear nuevas reglas-normas sólo para un proceso de consulta popular con tan poco tiempo para su implementación, afectando no solo el principio de predictibilidad y seguridad jurídica, sino que en la vía práctica, haría inviable las subsecuentes capacitaciones en materia electoral a los diferentes actores del proceso que deben ejercer sus funciones el día del sufragio, entorpeciendo y haciendo impracticable de este modo el proceso.

Por otro lado, en relación con el pedido de pronunciamiento sobre el número de votos necesarios para que proceda la revocación de autoridades municipales, corresponde reconocer que el Pleno del JNE acierta al precisar que en el proceso jurisdiccional electoral, existen dos instancias competentes: los Jurados Electorales Especiales (JEE) y el propio Pleno del JNE. En ese marco, la etapa de proclamación de resultados no se agota en una simple sumatoria de votos, sino que implica un análisis integral que debe incluir la **evaluación y determinación de los efectos jurídicos** derivados del resultado electoral. En el caso de la consulta popular de revocatoria, esto incluye pronunciarse sobre si el resultado obtenido tiene como consecuencia la separación o no del cargo de la autoridad consultada.

Este ejercicio implica un proceso interpretativo, en el cual se califica jurídicamente un supuesto de hecho ocurrido dentro del proceso de consulta popular y se determinan sus consecuencias legales. En este contexto, al momento de emitir el acta de proclamación de resultados, le corresponde al JEE, en su rol de instancia primaria en lo referente a temas electorales, y no al Pleno del JNE, pronunciarse sobre la cantidad de sufragios necesarios para la destitución de los miembros del Concejo Metropolitano de Lima. Este

pronunciamiento debe efectuarse en el marco de un caso específico, a través de una interpretación acorde con el Texto Fundamental y con el artículo 23° de la LDPCC.

En ese sentido, la propuesta en este análisis es que, una vez celebrado el sufragio y de verificarse que alguna de las autoridades en consulta fue revocada por un número de votos inferior al que obtuvo al ser elegida; el JEE pertinente, ante una eventual impugnación, pueda ejercer un control difuso de constitucionalidad respecto a la aplicación del artículo 23° de la LDPCC al caso concreto. Cabe destacar que esta propuesta no implica que un órgano jurisdiccional electoral decida qué autoridades son revocadas o no, sino que, en garantía de un Estado Constitucional de Derecho, resulta indispensable ejecutar un control de constitucionalidad concreto (control difuso), que permita determinar si la aplicación de dicha norma, en el caso en específico, se ajusta o no a los principios y derechos reconocidos en la Constitución.

b) ¿Se puede aplicar el control difuso en ausencia de un caso concreto?

En este sentido, según lo indicado por Fonseca Sarmiento (2022), la revisión de la constitucionalidad puede centrarse en la norma misma (control abstracto) o en su aplicación a una situación específica (control concreto o difuso). En el primer caso, el control abstracto se lleva a cabo mediante la acción de inconstitucionalidad, en la que únicamente el Tribunal Constitucional tiene la competencia para determinar si una norma es congruente con la Carta Magna, sin considerar un caso específico; si se declara inconstitucional, se la expulsa del ordenamiento legal. Por otro lado, en el control difuso, este se lleva a cabo a través de la supervisión que los tribunales pueden ejercer sobre la norma al aplicarla a un caso concreto, y si se considera inconstitucional, la legislación no se aplica a dicho caso particular, pero sigue siendo vigente para todos los demás supuestos en los que no haya sido impugnada.

Ahora bien, corresponde precisar que el Pleno del JNE así como los JEE son órganos jurisdiccionales en materia electoral y, tanto, competentes para realizar el control difuso de constitucionalidad de las normas legales, tal y como lo establece el Tribunal Constitucional (Exp. 02132-2008-PA/TC, fundamento 17).

Así, el control difuso de constitucionalidad sólo puede ejercerse en la resolución de un caso concreto, cuando exista una disputa específica acerca de la legitimidad de una norma en relación con la Carta Magna. En cambio, emitir una regla general sin un caso concreto equivale a un control abstracto de constitucionalidad, que es una facultad exclusiva del TC.

c) El control de constitucionalidad del artículo 23° de la LDPCC y su impacto en la igualdad electoral

El artículo 23° de la LDPCC prevé el porcentaje de sufragios requerido para concretar una revocatoria, en los siguientes términos: “Para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos. Para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral”. De acuerdo con esta norma, la revocación de una autoridad **es válida siempre que al menos el 50% de los electores hábiles participen en la votación y la decisión se adopte por mayoría simple**. Este precepto permite, en la práctica, que una autoridad pueda ser revocada con **menos votos de los que obtuvo al ser elegida**, lo que genera un problema de coherencia democrática en el sistema electoral.

Desde nuestra óptica, esta disposición infringe el derecho a la igualdad electoral consagrado en el artículo 31° del Texto Fundamental, que asegura que el sufragio tenga el mismo valor para todos los ciudadanos, conforme al principio de igualdad y no de discriminación. Permitir una situación en la que una cantidad inferior de votos tenga mayor peso que una cifra superior para revocar el mandato de una autoridad elegida popularmente va en contra de los principios esenciales del sistema electoral. Este debe garantizar que los procesos electorales reflejen de manera genuina, libre y espontánea la voluntad popular, y que los conteos sean un reflejo fiel y oportuno de la decisión de los electores expresada en las urnas mediante sufragio directo.

Finalmente, si bien la consulta pública de revocatoria del mandato de las autoridades de MML (gestión 2011-2014) concluyó con el “NO” para la alcaldía de Lima Metropolitana y 17 regidores del Concejo Metropolitano de Lima y, en consecuencia, con el “SÍ” para 22 de estos últimos; de verificarse que alguno de los señalados 22 regidores fueron revocados por un número menor de votos a la cantidad con la que fueron elegidos, se propone realizar el control judicial difuso de constitucionalidad del artículo 23° de la LDPCC en el caso concreto, acorde a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. 02132-2008-PA/TC (2011, fundamento 17), conforme a los siguientes puntos:

A) Verificación de la existencia de una norma autoaplicativa o que el objeto de impugnación sea un acto que implique la aplicación de una norma señalada inconstitucional: En el presente caso, el objeto de impugnación es un **acto de revocatoria del mandato de una autoridad municipal**, el cual se sustenta directamente en la **aplicación del artículo 23 de la LDPCC**. Dicha norma, por su redacción clara y operativa, constituye una **norma autoaplicativa**, en tanto establece de manera directa los requisitos porcentuales que determinan si una autoridad debe ser revocada o no, sin necesidad de desarrollo reglamentario adicional. En ese sentido, al ser utilizada como base normativa para un acto concreto —la decisión de cesar a una autoridad mediante consulta popular—, **se configura un supuesto de aplicación directa de una norma sindicada como inconstitucional que puede ser sometida a control constitucional por la vía del control difuso**.

B) Relevancia del control normativo sobre la resolución del caso: El artículo 23° de la LDPCC regula el porcentaje a través del cual se efectúa la revocatoria de mandato de autoridades, es decir, es la concretización exitosa del derecho de control ciudadano por el cual como, MDD “desde abajo”, se ejercita el rol ciudadano permitiendo su actuación en el marco de los asuntos nacionales. En ese sentido, la validez de dicha norma resulta relevante para resolver la controversia de fondo sobre el cual se invalida una primera manifestación de voluntad popular por una posterior, pero con la posibilidad de que dicha segunda manifestación sea menor en votos en comparación que con la que se invistió de legitimidad a la autoridad elegida.

C) Identificación de un perjuicio ocasionado por la ley: Por lo cual, quien proponga al magistrado la ejecución del examen jurisdiccional de conformidad constitucional deberá demostrar que la implementación del inciso 23° de la LDPCC le ha ocasionado un perjuicio directo a su derecho de ser seleccionado, pues se le ha sido depositada la confianza para ejercer la representación por un número de votos, que se traducen en diversas voluntades individuales, los mismos que no pueden ser desvalorados por un número inferior.

D) Verificación de la inexistencia de pronunciamiento previo del TC respecto de la constitucionalidad de la ley objeto de control: Al respecto, a la fecha de los hechos materia de análisis, el artículo 23° de la citada ley no ha sido objeto de pronunciamiento previo por parte del TC en el marco de su control abstracto de constitucionalidad.

E) Búsqueda de otro sentido interpretativo que pueda salvar la disposición acusada de inconstitucionalidad: El inciso 23° de la LDPCC dispone que la destitución procede con la mayoría absoluta de los sufragios válidos, siempre que haya intervenido un mínimo del 50% de los electores capacitados. Sin embargo, el enunciado normativo creado por el legislador no permite una interpretación alternativa que evite su posible inconstitucionalidad en su aplicación.

F) Verificación de que la norma a inaplicarse resulta evidentemente incompatible con la Constitución y declaración de inaplicación de ésta al caso concreto: El artículo 23° de la señalada ley, en su redacción actual, entra en tensión con el derecho a la igualdad electoral reconocido en el artículo 31° de la Constitución. Para determinar si esta norma legal es manifiestamente incompatible con el texto constitucional —y, por tanto, susceptible de inaplicación mediante control difuso—, resulta necesario aplicar un test de proporcionalidad que justifique la restricción de un derecho fundamental a la luz de otros principios constitucionales concurrentes.

En cuanto al **juicio de idoneidad**, debe señalarse que **la exigencia de un número de votos menor para revocar a una autoridad que aquel con el que fue elegida** plantea una distorsión del principio de igualdad electoral. Una **regulación más estricta del umbral revocatorio**, que iguale o supere el número de votos requeridos para la elección en función a la voluntad inicialmente conferida en las urnas electorales, **sería la medida adecuada para garantizar la estabilidad democrática** y asegurar que la revocatoria

expresé una **voluntad ciudadana igualmente sólida y legítima** que la que eligió originalmente a la autoridad.

En relación con el **juicio de necesidad**, la inaplicación del artículo 23° a través del control difuso **resulta una medida menos lesiva que el control abstracto de constitucionalidad**, ya que no expulsa la norma del ordenamiento jurídico de manera general, sino que **limita su aplicación al caso concreto**, permitiendo preservar su vigencia en otros contextos donde no se verifique la incompatibilidad constitucional.

Finalmente, respecto al **juicio de proporcionalidad en sentido estricto**, es cierto que la inaplicación del artículo 23° puede suponer una restricción al derecho de participación mediante la revocatoria. Sin embargo, dicha restricción se justifica en tanto protege en mayor medida el derecho al sufragio activo y pasivo ejercido en el proceso de elección, así como la autenticidad de la representación democrática. En efecto, garantizar que una autoridad electa por mayoría no sea removida por una minoría ocasional, fortalece la legitimidad del sistema electoral y preserva la voluntad ciudadana originalmente expresada en las urnas, evitando que sea alterada de forma desproporcionada. En ese sentido, la **inaplicación del artículo 23° mediante control difuso se presenta como una medida constitucionalmente justificada**, que equilibra de forma razonable el derecho de participación ciudadana con el derecho a la representación política y la estabilidad institucional, pilares fundamentales del **Estado democrático y constitucional de Derecho**.

Finalmente, dado que el artículo 23° de la LDPCC sigue vigente desde la fecha de la realización de la consulta popular a revocatoria de las autoridades de la MML gestión 2011-2014 hasta la actualidad, resulta de importancia también plantear un **control de constitucionalidad abstracto** mediante la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 200° numeral 1 de la Constitución, el cual deberá ser planteado ante el Tribunal Constitucional.

V. CONCLUSIONES:

En primer lugar, a manera de conclusión, el error no genera derecho. Si bien el principio de predictibilidad o de confianza legítima busca asegurar que los administrados puedan confiar en las actuaciones de la Administración Pública, este principio no puede justificar la obtención de derechos basados en el error. Por tanto, la actuación del Pleno del JNE al ordenar al RENIEC realizar la verificación del cuarto de firmas presentada extemporáneamente, constituyó una vulneración al principio de legalidad y estableció un precedente peligroso en materia electoral, sugiriendo que una autoridad administrativa puede alterar, a través de la emisión de actos administrativos, los plazos establecidos por mandato legal.

En contraste, como segunda conclusión principal, la ONPE, como entidad jurídicamente independiente encargada de, entre otras funciones, la organización de los comicios electorales en el Perú y debido a la naturaleza célere de la consulta popular de revocatoria, está autorizada excepcionalmente por el legislador para realizar adquisiciones de bienes y servicios bajo condiciones especiales y plazos reducidos. No obstante ello, la solicitud de prórroga presentada ante el Pleno del JNE fue declarada infundada, ya que la legislación permitía iniciar los procesos de selección desde el año anterior. Esto reafirma que, teniendo en cuenta las excepciones otorgadas por el legislador para asegurar la ejecución efectiva de la consulta popular de revocatoria, la ONPE se encontrará en el deber de planificar y ejecutar su presupuesto de acuerdo con la normativa, optimizando los recursos y evitando retrasos.

Asimismo, como tercera conclusión, debe resaltarse que tanto el Pleno del JNE como los JEE, en su calidad de órganos jurisdiccionales en materia electoral, están facultados para ejercer un control de constitucionalidad respecto de las normas legales que resulten incompatibles con la Constitución, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho. Por lo cual, ante la inconstitucionalidad de un precepto legal en materia electoral en un caso específico, corresponderá a dichas instancias realizar el control difuso del precepto legal en el estadio procesal correcto. Por tanto, pese a que el Pleno del JNE omitió flagrantemente pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 23° de la LDPCC, lo cierto es que corresponderá a los JEE establecer, en primera instancia, el ejercicio interpretativo del mismo en el caso concreto.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

Blancas Bustamante, C. (2020). *Derecho Electoral peruano* (Segunda ed.). Palestra Editores S.A.C.

Cavero Cornejo, O. (2013). ¿Cómo explicar la campaña para revocar a la alcaldesa de Lima Metropolitana, Susana Villarán? Una hipótesis sobre el poder y la política en la capital. *Debates En Sociología*, 1(38), 109-128. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/8978/9386>

Comisión Europea de Servicio de Instrumentos de Política Exterior. (2016). *Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27426.pdf>

Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública S.A.C. (2012). *Estudio de Opinión Pública para Evaluar la Gestión de la Alcaldesa de Lima, Sra. Susana Villarán*. APEIM. https://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/23/OPLIM201203_01.pdf

De la Torre, D. (2019). La confianza legítima como principio fundamental ante la regulación del Estado en la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID-19. *Revista De Derecho Administrativo*, 1(18), 417-435. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22871>

Eguiguren Praeli, F. J. (1997). Principio de igualdad y derecho a la no discriminación. *Ius et Veritas*, 8(15), 63-72. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15730/16166>

Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2003). Recursos administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la ley N° 27444. *Derecho & Sociedad*, 1(20), 108-119. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17297/17584>

Fonseca Sarmiento, C. A. (2022). El control de constitucionalidad en Latinoamérica. *Advocatus*, 1(42), 277-291. <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/5768/5535>

Ipsos Apoyo Opinión y Mercado S.A. (2012). Aprobación de la gestión de Susana Villarán. *Opinión Data. Resumen de Encuestas a la Opinión Pública*, 1(149), 1-6. https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2012-01/OD_Enero_2012.pdf

Jurado Nacional de Elecciones. (2014). *Una Onda Expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina* (Primera ed.). Fernando Tuesta Soldevilla.

Jurado Nacional de Elecciones. (2022, enero 31). *Resolución N° 0064-2022-JNE* [Salas Arenas].

Jurado Nacional de Elecciones. (2022, junio 21). *Resolución N° 0927-2022-JNE* [Salas Arenas].

Landa Arroyo, C. (2017). *Los derechos fundamentales* (Primera ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Martin Tirado, R. (2011). Administración pública y procedimiento administrativo general. Razones para su vinculación. In *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después* (pp. 27-49). Palestra.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2013). *Documento de Gestión de Proceso Electoral. Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales de Marzo 2013* (Primera ed.). ONPE.
<https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0088.pdf>

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (2017). *Libro de Derecho Administrativo*. OSINERGMIN. <https://becas.osinergmin.gob.pe/wp-content/uploads/2023/10/CEU-Osinergmin-Manual-Derecho.pdf>

Pacori Cari, J. M. (2020). In *Manual del Procedimiento Administrativo General en el Perú. Conforme al Decreto Supremo 004-2019-JUS, TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General* (Primera ed., Vol. II, pp. 1-55). Revista Iuris Dictio Perú.

Reyes-Pastor, G. E., Palacios-Bran, R. A., Lozano Peralta, R. Y., & Lozano-Ramírez, Z. C. (2023). Derecho a la pluralidad de instancias: Análisis crítico sobre la Regulación del Amparo Electoral ante las Resoluciones del Jurado Nacional Electoral de Perú. *Revista de Filosofía*, 40(104), 284-295.
<https://produccioncientificaluz.org/index.php/filosofia/article/view/39708/44847>

Rosales García, C. M. (2009). Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica. *Revista IIDH*, 49(1), 265-307. <https://dspace.iidh-jurisprudencia.ac.cr/server/api/core/bitstreams/863cb926-70ac-42c8-b32f-c07b8b6011d8/content>

Salazar Chávez, R. (2021). El concepto de administración pública en la ley del procedimiento administrativo general, Ley N° 27444, y algunos conceptos vinculados, necesarios para su comprensión. *Estudios Sobre Derecho Administrativo: a 20 años de la ley del procedimiento administrativo general*, 1, 61-132.

Torres Vásquez, A. (2009, Marzo 20). *La jurisprudencia como fuente del derecho*. Aníbal Torres Vásquez. <https://www.ettorresvasquez.com.pe/La-Jurisprudencia.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (1996, diciembre 20). *Sentencia recaída en el Exp. 0007-2001-AI/TC* [Alva Orlandini, J.].
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00007-2001-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004, junio 24). *Sentencia recaída en el Exp. 1263-2003-AA/TC* [Alva Orlandini, J.].

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01263-2003-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (1996, diciembre 20). *Sentencia recaída en el Exp. 00003-1996-AI/TC* [Nugent].

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1996/00003-1996-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004, Septiembre 13). *Sentencia recaída en el Exp. 1254-2004-AA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01254-2004-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2005, Noviembre 8). *Sentencia recaída en el Exp. 5854-2005-PA/TC* [Alva Orlandini, J.].

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2006, Abril 24). *Sentencia recaída en el Exp. 047-2004-AI/TC* [García Toma, V. C.].

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2011, Mayo 9). *Sentencia recaída en el Exp. 02132-2008-PA/TC* [Mesía Ramírez, C. F.].

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02132-2008-AA.html>

Welp, Y., & Rey, J. (2014). Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá. *Democracias*, 2(2), 189-208.

<https://revistainstitutodemocracia.com/index.php/democracias/article/view/63/61>

Zacarías Orrillo, C. A. (2005). *Los derechos de participación y control ciudadanos* (Jurado Nacional de Elecciones, Primera Ed.).

VII. ANEXOS





Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 756-2012-JNE

Expediente N.º J-2012-01087

Lima, veintisiete de agosto de dos mil doce

VISTO en audiencia pública, de fecha 27 de agosto de 2012, el recurso de impugnación interpuesto por Carlos Vidal Vidal, promotor de la revocatoria de autoridades de la Municipalidad Provincial de Lima contra la Resolución Gerencial N.º 009-2012/GOR/RENIEC, dictada por el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, y oídos los informes orales.

ANTECEDENTES

Sobre la impugnación del promotor Carlos Vidal Vidal

El ciudadano Carlos Vidal Vidal, promotor de la revocatoria de las autoridades de la Municipalidad Provincial de Lima, impugnó, con fecha 17 de agosto de 2012, la Resolución Gerencial N.º 009-2012/GOR/RENIEC, bajo los siguientes argumentos:

- a. El análisis de la verificación del primer lote del listado de adherentes fue entregado al representante del promotor el 23 de mayo de 2012, a través de un acta de comprobación semiautomática (documento que no constituye un acto administrativo).
- b. Luego, los resultados de la depuración del primer lote fueron, notificados, formalmente, al solicitante, el 30 de mayo de 2012, por parte del Reniec, lo cual consta en el acta respectiva que contiene una descripción detallada de las firmas válidas e inválidas.
- c. Posteriormente, el recurrente solicitó al Reniec que le indique cuál era la fecha límite para completar las firmas necesarias, organismo que, con fecha 3 de julio, señaló que tal plazo vencía el 6 de julio de 2012, respuesta que varió la fecha límite del 12 al 6 de julio, tomando en cuenta que el plazo adicional empezó a correr luego de la notificación formal del acto administrativo.
- d. Así, y a pesar de que la depuración del tercer lote no había concluido, el promotor presentó, con fecha 6 de julio, un cuarto lote de firmas que fue rechazado por extemporáneo, por parte del Reniec, el 13 de julio de 2012, debido a que, según este organismo, el plazo para la presentación de firmas había vencido el 5 de julio, en tanto que la comunicación que señalaba lo contrario, había sido resultado de un error material.
- e. Frente a ello, el recurrente señaló que se habían violentado los derechos constitucionales y legales del debido proceso, por lo cual interpuso un recurso de apelación, que fue declarado infundado por el Reniec a través de la resolución objeto de impugnación.

Posición del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

El Reniec, por medio de la Resolución Gerencial N.º 009-2012/GOR/RENIEC, declaró infundado en todos sus extremos el recurso de apelación interpuesto por el promotor, así como también dio por agotada la vía administrativa, en base a los siguientes fundamentos:

- a. La verificación del primer lote de firmas del proceso de revocatoria culminó el 23 de mayo de 2012, en presencia de un representante del promotor, quien suscribió la respectiva acta de comprobación semiautomática de firmas.
- b. El Reniec se encontró dispensado de efectuar una notificación formal de los resultados de la verificación del primer lote de firmas, llevada a cabo el 23 de mayo de 2012, cuando el promotor, en ese mismo acto, tomó conocimiento cierto de ello, de conformidad con lo establecido por el artículo 19 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG), lo cual se corroboró asimismo cuando el citado promotor, al día siguiente, presentó un segundo lote de firmas, con el objeto de alcanzar el número de firmas válidas necesarias.
- c. El plazo adicional de treinta días para completar el número de firmas, al estar fijado en una norma, no tiene carácter potestativo ni está sujeto a la voluntad del administrador, por lo que debe ser



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 756-2012-JNE

cumplido indefectiblemente, siendo que este se inició el 24 de mayo y culminó luego de treinta días, esto es, el 5 de julio de 2012.

- d. En consecuencia, al haber vencido, el 5 de julio de 2012, el plazo adicional para presentar firmas, el Reniec tuvo que rechazar el cuarto lote de firmas presentado un día después del referido plazo.

CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

En consideración a los antecedentes expuestos, este órgano colegiado considera que la cuestión a resolver es cuál vendría a ser la fecha de término del plazo adicional para completar el número de firmas de adherentes requerido para llevar a cabo el proceso de revocatoria de autoridades de la Municipalidad Provincial de Lima, para que, en función de ello, se determine si el cuarto lote de firmas presentado por el apelante debe o no ser objeto de verificación.

CONSIDERANDOS

1. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas es un derecho que el Jurado Nacional de Elecciones cautela en ejercicio de las facultades dispuestas en el artículo 178 (incisos 1 y 3) de la Constitución Política del Perú, así como en la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, facultad que se extiende a este órgano colegiado, también para resolver en instancia definitiva los recursos que se refieran a asuntos electorales u otro tipo de consultas populares que se interpongan contra las resoluciones expedidas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, así como por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en mérito del artículo 34 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, así como del artículo 1 de la Ley N.º 26533.

En ese sentido, debe precisarse que el Tribunal Constitucional ha reconocido, en el fundamento 30 de la Sentencia N.º 0002-2011-PCC/TC, que el JNE es el supremo intérprete del derecho electoral y que sus principales funciones se desenvuelven en el ámbito jurisdiccional.

Cuestiones generales

2. La notificación del acto administrativo es una de las manifestaciones del debido procedimiento, pues asegura el derecho de defensa y contradicción de los administrados y constituye un derecho y una garantía jurídica frente a las decisiones adoptadas por la administración. Es por ello que la notificación debe llevarse a cabo bajo los parámetros establecidos de la LPAG, dado que, a partir de su realización, la decisión administrativa se convierte en eficaz, y por lo tanto, inicia el cómputo de los respectivos plazos.
3. La relación que existe entre el administrado y la administración es una de sujeción, dado que esta última ejerce su potestad sobre los administrados, a efectos de determinar las obligaciones o los derechos que estos deben soportar, en función del arribo de objetivos públicos.

En ese sentido, se observa que la relación de sujeción expresada a través del acto administrativo . que debe señalar su objeto o contenido, de modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. se presume válido y goza de fuerza jurídica formal y material, pues aun tenga vicios es reputado como válido y produciendo eficacia jurídica hasta que no se declare la extinción de sus efectos en vía administrativa o judicial, según lo establecen los artículos 8 y 9 de la LPAG.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 756-2012-JNE

Análisis del caso concreto

4. A efectos de dilucidar la primera cuestión en discusión, es conveniente tener en cuenta que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, mediante la Resolución Jefatural N.º 262-2010-JNAC/RENIEC, ha establecido los lineamientos para llevar a cabo el proceso de verificación de firmas de listas de adherentes y libros de acta de constitución de comités, el cual se desarrolla en dos etapas . de la comprobación automática y de la comprobación semiautomática de la firma. y en presencia de los promotores, representantes o personeros, a efectos de que estos puedan suscribir las actas que dan por finalizadas cada una de estas fases.
5. Bajo ese esquema, en el caso de autos se aprecia que el representante del apelante participó durante el desarrollo de la segunda etapa del proceso de verificación del primer lote de firmas, y en señal de conformidad de los resultados arribados, suscribió el Acta N.º 2, Comprobación Semiautomática de Firmas (foja 15), con lo cual se corrobora que este tomó conocimiento cierto de los resultados de la verificación efectuada por el Reniec, con fecha 23 de mayo.

En consecuencia, lo ocurrido con posterioridad, es decir, el Acta de Entrega de Resultado de Verificación Semiautomática, del 30 de mayo de 2012 (foja 17), expedida por el Reniec, con motivo de la solicitud de información detallada presentada por Carlos Vidal Vidal, no constituye un acto de notificación o el punto de partida del plazo adicional señalado en el artículo 10 de la Ley N.º 26300.

6. Para determinar la fecha de término del plazo adicional para completar el número firmas de adherentes para llevar a cabo el proceso de revocatoria de autoridades de la Municipalidad Provincial de Lima, previsto en el artículo 10 de la Ley N.º 26300, este colegiado considera que se deben de valorar integralmente los siguientes hechos:
 - a. El promotor consultó al Reniec para que le informara cuándo vencía el plazo adicional.
 - b. El Reniec, de manera fundamentada, respondió que el plazo se computaba en días útiles y que vencía el 6 de julio de 2012, conforme a la Carta N.º 059-2012/GOR/SGAE/RENIEC, de fecha 3 de julio de 2012.
 - c. La presentación del cuarto lote de firmas se llevó a cabo el 6 de julio de 2012.
 - d. De manera posterior, con fecha 13 de julio, el Reniec alegó que no podía llevar a cabo la verificación del cuarto lote de firmas, pues el plazo había vencido el 5 de julio de 2012.

En principio, para realizar el análisis de los hechos expuestos, se debe atender que entre el administrado y la administración existe una inevitable relación de sujeción, que obliga a los administrados a observar lo dispuesto por el Reniec, mientras ello se mantenga vigente.

Así, se tiene que la comunicación del 3 de julio de 2012, mediante la cual el Reniec señala que la fecha límite de presentación de firmas vencía el 6 de julio de 2012, constituyó un acto formal y administrativo que, al surgir en el ámbito jurídico, se encontró amparado por la presunción de legalidad y de eficacia jurídica hasta que no se haya declarado la extinción de sus efectos en vía administrativa o judicial.

7. Por otro lado, el Reniec no realizó ningún acto para corregir o enmendar el error material que afectaba el plazo de presentación de firmas de adherentes, dejando así transcurrir el tiempo sin cuestionar la presentación del cuarto lote de firmas, ni rectificar su error hasta el 13 de julio de 2012, haciendo, en consecuencia, válido el plazo del 6 de julio de 2012.
8. Entonces, la presentación de la solicitud de verificación del cuarto lote de firmas de adherentes, de fecha 6 de julio de 2012, se llevó a cabo bajo el amparo de la eficacia jurídica de la



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 756-2012-JNE

comunicación del Reniec del 3 de julio de 2012, con lo que la solicitud de la verificación del referido lote resulta procedente.

9. De esta manera, y luego de haberse determinado que la fecha límite para presentar el número de firmas necesario para llevar a cabo el proceso de revocatoria venció indefectiblemente el 6 de julio de 2012, corresponde que el cuarto lote de firmas presentado por el apelante, sea objeto de verificación, de acuerdo a los lineamientos plasmados en la Resolución Jefatural N.º 262-2010-JNAC/Reniec. Y en el caso de que la iniciativa de revocatoria contra las autoridades de la Municipalidad Provincial de Lima alcance el número de firmas señalado en el artículo 22 de la Ley N.º 26300, dicha solicitud deberá ser atendida en la siguiente consulta popular, a llevarse a cabo en el año 2013, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución N.º 604-2011-JNE, dictada por este Supremo Tribunal Electoral.

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

RESUELVE

Artículo primero.- Declarar **FUNDADO** el recurso de impugnación interpuesto por Carlos Vidal Vidal, promotor del proceso de revocatoria de autoridades de la Municipalidad Provincial de Lima, **REVOCAR** la Resolución Gerencial N.º 009-2012/GOR/RENIEC, del 14 de agosto de 2012, del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, que declaró infundado el recurso de apelación presentado por el citado promotor contra la Carta N.º 000248-2012-GOR/SGAE/RENIEC, del 13 de julio de 2012, y **REFORMÁNDOLA**, declarar fundado el mismo, según los considerandos expuestos en la presente resolución.

Artículo segundo.- DISPONER que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil continúe con el procedimiento de verificación del cuarto lote de firmas presentado con fecha 6 de julio de 2012, por el promotor del proceso de revocatoria de autoridades de la Municipalidad Provincial de Lima.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

SIVINA HURTADO

PEREIRA RIVAROLA

AYVAR CARRASCO

VELARDE URDANIVIA

Bravo Basaldúa
Secretario General
mpb



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

Expediente N.º J-2012-1087

Lima, veintiséis de octubre de dos mil doce

VISTO en audiencia pública de fecha 26 de octubre de 2012, el recurso extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva interpuesto por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y por Marco Antonio Zevallos Bueno contra la Resolución N.º 756-2012-JNE, que declaró fundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Gerencial N.º 009-2012/GOR/RENIEC, en el procedimiento de recolección de firmas para la convocatoria a proceso de consulta popular de revocatoria de autoridades de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

ANTECEDENTES

Referencia sumaria a la resolución del Jurado Nacional de Elecciones

Mediante Resolución N.º 756-2012-JNE, de fecha 27 de agosto de 2012, el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE) declaró fundado el recurso de apelación planteado por Carlos Vidal Vidal, promotor del proceso de revocatoria de autoridades municipales de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre la base de los siguientes fundamentos:

- En el procedimiento de verificación de firmas de listas de adherentes, el representante del promotor de la revocatoria participó en la etapa de comprobación semiautomática de firmas llevado a cabo en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante Reniec), suscribiendo el acta correspondiente, lo cual demuestra que tomó conocimiento de sus resultados en fecha 23 de mayo de 2012.
- La comunicación, de fecha 30 de mayo de 2012, por parte de Reniec, con la que remite el acta de entrega de resultado de verificación semiautomática, no constituye un acto de notificación que habilite el conteo de un nuevo plazo de subsanación, por cuanto este ya comenzó en fecha 23 de mayo de 2012 con la suscripción, por parte del promotor de la revocatoria, del acta de comprobación semiautomática de firmas.
- Reniec comunicó el 3 de julio de 2012, ante el pedido del promotor de la revocatoria, que la fecha máxima para subsanar la presentación de firmas vencía indefectiblemente el 6 de julio de 2012. Dicho hecho constituyó un acto administrativo eficaz por la presunción de legalidad que le es característico, más aún si Reniec no lo revocó.
- Entonces, la presentación de solicitud de verificación de un nuevo lote de firmas, en fecha 6 de julio de 2012, se llevó cabo bajo el amparo de la eficacia jurídica del acto administrativo de Reniec, que señaló que la misma se encontraba dentro del término establecido por el artículo 10 de la Ley N.º 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (en adelante LDPC).
- Por lo tanto, al haber sido presentado el cuarto lote de firmas dentro del plazo de ley, corresponde que Reniec proceda a la realización de su verificación, a efectos de determinar si se alcanza con el mínimo exigido para la procedencia de la convocatoria a consulta popular de revocatoria de las autoridades municipales de la Municipalidad Metropolitana de Lima.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

Argumentos del recurso extraordinario planteado por Reniec

Reniec, mediante escrito del 14 de setiembre de 2012, interpone recurso extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva contra la Resolución N.º 756-2012-JNE, sobre la base de las siguientes consideraciones:

- Que, el recurso de apelación planteado por el promotor de la revocatoria se sustenta en que la recepción de la carta de Reniec, de fecha 30 de mayo de 2012, constituyó un acto de notificación, por lo que el JNE se excedió al sustentar su decisión en un argumento no expuesto por el impugnante, lo que constituye un vicio de incongruencia procesal *extra petitae* y quiebra su imparcialidad como órgano jurisdiccional.
- Que, JNE al utilizar un argumento distinto a los propuestos por el promotor o por Reniec, ha causado indefensión a este último y, por tanto, afectación a su derecho al debido proceso.
- Que, Reniec sí realizó actos para corregir el contenido de su carta de fecha 3 de julio de 2012, para lo cual se comunicó telefónicamente con el promotor al día siguiente; y ello se demuestra con el hecho de que este no sustentó su apelación en que la fecha límite era el 6 de julio de 2012, sino en fecha muy posterior. El conocimiento, por parte de los promotores de la revocatoria de que el plazo vencía indefectiblemente el día 5 de julio de 2012, puede apreciarse en la declaración efectuada ante la 50 Fiscalía Provincial Penal de Lima en la investigación por la denuncia presentada contra varios funcionarios de Reniec.
- Que, los promotores de la revocatoria sustentaron en la audiencia pública de vista de la causa de la apelación que el plazo vencía el 12 de julio de 2012, como consecuencia de la validez de la notificación de los resultados de la comprobación semiautomática de firmas realizada el 30 de mayo de 2012, por lo que el JNE, al haber sustentado su decisión en la validez de la carta que señalaba que el plazo vencía el 6 de julio del mismo año, ha resuelto una cuestión no peticionada.
- Que, por último, señalan que la decisión del JNE contraviene reiterada y uniforme jurisprudencia, como la del Tribunal Constitucional, según la cual el error no genera derecho.

Argumentos del recurso extraordinario de Marco Antonio Zevallos Bueno

Por escrito, de fecha 15 de setiembre de 2012, Marco Antonio Zevallos Bueno, regidor del Concejo Metropolitano de Lima, también interpone recurso extraordinario, para lo cual expone los siguientes argumentos:

- Que, el JNE ha reconocido que la notificación válida de los resultados de la comprobación semiautomática de firmas es la del 23 de mayo de 2012.
- Que, la carta de Reniec, de fecha 3 de julio de 2012, contiene la afirmación correcta, derivada desde el artículo 10 de la LDPC, de que el plazo máximo para la presentación del nuevo lote de firmas vencía a los treinta días. A partir de allí, se deduce que lo correcto era entender que dicha fecha correspondía al 5 de julio de 2012.
- Que, esta misma carta contiene información adicional que precisa que dicho plazo vence el 6 de julio de 2012, lo cual constituye un evidente error material, por cuanto,



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

de la información contenida en la misma carta, de modo coherente con lo que señala la ley, podía identificarse que en realidad el plazo vencía el 5 de julio de 2012.

- Que, el JNE ha reconocido que el plazo para la presentación de un nuevo lote de firmas se computa desde el 23 de mayo de 2012; consecuentemente, siendo de aplicación la LDPC, el plazo de los treinta días hábiles vencía el 5 de julio de 2012.
- Que, fijar el plazo para presentar un nuevo lote de firmas para su verificación vencía el 6 de julio de 2012, significa ampliar el plazo de treinta (30) días a treinta y un (31) días, lo cual es contrario a la ley.
- Que, la carta de Reniec, que contiene la incoherencia de señalar que el plazo vencía el 6 de julio de 2012, no puede constituir un acto administrativo, como lo afirma el JNE, por cuanto es contraria al artículo 10 de la LDPC, que constituye una norma de derecho público, por lo que no puede producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados, conforme lo señala el numeral 1 del artículo 1 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) debido a que solo tenía carácter informativo y comunicativo, aunque errado, y porque, al expedirla, Reniec adolecía de la competencia de ampliar el plazo fijado legalmente.
- Que, si la tesis, negada, de que la carta conteniendo la fecha errada, fuera un acto administrativo, este sería nulo de pleno derecho, por ser contraria a la ley, conforme lo dispone el artículo 10 de la LPAG.
- Que, la decisión del JNE, de dar por válida la comunicación de que el plazo vencía el 6 de julio de 2012, contradice las sentencias del Tribunal Constitucional, según la cual el error no genera derecho.
- Que, el JNE ha permitido la modificación de una ley del Congreso de la República, mediante un acto administrativo ilegal, lo que no ha sido enmendado oportunamente. Dicho criterio es atentatorio de los artículos 90 y 102, inciso 1, de la Constitución.

CONSIDERANDOS

El recurso extraordinario contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones

1. El Supremo Tribunal Electoral ha establecido, desde la Resolución N.º 306-2005-JNE, la procedencia del denominado recurso extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva como único instrumento para cuestionar las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones y conseguir su revocación.

Como se ha mencionado, su procedencia depende de la argumentación expuesta en el recurso, siempre que sea tendiente a advertir que este órgano colegiado ha incurrido en algún vicio en la tramitación del recurso de apelación en la sede del JNE o en el razonamiento expuesto en su decisión, lo cual ha conllevado a la emisión de una resolución injusta y, por ende, lesiva de derechos constitucionales.

2. Conforme a su naturaleza excepcional, y debido a la imposibilidad de que se convierta en una nueva instancia electoral, no es posible que mediante el recurso



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

extraordinario se solicite una nueva valoración de los medios de prueba ya ofrecidos ni tampoco de otros nuevos. Al contrario, debe dirigirse a demostrar los déficits argumentativos que se advierten del razonamiento del Supremo Tribunal Electoral, expuesto en la resolución que se impugna.

3. De manera correlativa, el recurso extraordinario constituye la oportunidad del Supremo Tribunal Electoral para analizar la regularidad de sus decisiones, de modo tal que pueda corregir los vicios en los que ha incurrido. Ello pasa no solo por evaluar su propia decisión, sino también por analizar la argumentación expuesta por el recurrente en el recurso extraordinario y, en su caso, detectar validez e invalidez de sus premisas, de cara a sostener o revocar su propia resolución.

Sobre la falta de pago de tasa para presentar recurso extraordinario por parte de Reniec y la legitimidad del ciudadano recurrente

4. El promotor de la revocatoria ha cuestionado que Reniec haya presentado el recurso extraordinario sin haber realizado el pago de la tasa señalada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del JNE. En efecto, tal como se aprecia en autos, el procurador público de la citada institución omite alcanzar, con su recurso extraordinario, la tasa correspondiente bajo el argumento de encontrarse exonerado por ley.
5. En reiteradas oportunidades, este Supremo Tribunal Electoral ha hecho uso de otros instrumentos normativos distintos a su propia ley orgánica, como es la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante LOJNE) o a la regulación material existente en cuestiones electorales (Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones; Ley N.º 29792, Ley Orgánica de Municipalidades; Ley N.º 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, entre muchos otros dispositivos). Por ello, no resulta ilegítima la recurrencia a normas existentes en otras áreas del ordenamiento jurídico, más aún de aquellas que regulan la actividad procesal de las partes como también de quienes imparten justicia.

Desde esta perspectiva, inexistencia de exoneración del pago la tasa, por parte de un órgano estatal, para el recurso extraordinario, no comporta su imposibilidad. Antes bien, este Supremo Tribunal Electoral considera correcta la procedencia de la exoneración sobre la base de la aplicación del inciso g del artículo 24 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (aprobado por Decreto Supremo N.º 017-93-JUS), para los órganos constitucionalmente autónomos como Reniec.

6. Al margen de lo anterior, también debe tenerse en cuenta que Marco Antonio Zevallos Bueno ha interpuesto recurso extraordinario contra la misma resolución. Si bien el antes mencionado no fue, en sentido estricto, parte de la controversia inicialmente planteada entre el promotor de la revocatoria, Carlos Vidal Vidal, y Reniec, en tanto instancia verificadora de las firmas de adherentes para la procedencia de la consulta popular, es evidente que su posición como regidor del



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

Concejo Metropolitano de Lima resulta ser la de un tercero con interés legítimo en el resultado de la verificación de firmas como paso previo a la convocatoria.

Lo anterior es congruente con el criterio extendido en nuestro ordenamiento jurídico, presente en normas como el Código Procesal Civil (regulación reiteradamente invocada por el JNE como de aplicación supletoria) o la LPAG (en tanto norma que regula la actividad de instancias administrativas como Reniec), según el cual debe habilitarse, o, en todo caso, no impedirse la participación en el procedimiento o el proceso de todos quienes se vean afectados, de una u otra manera, con la decisión con la que se resuelva una controversia jurídica.

La controversia de fondo: la comunicación de Reniec sobre el término del plazo para presentar el cuarto lote de firmas para su verificación

7. Como se ha reseñado en la sección **Antecedentes** de la presente resolución, el JNE declaró fundado el recurso de apelación contra la decisión de Reniec, y ordenó la verificación del cuarto lote de firmas en virtud de que había sido presentado de manera oportuna, toda vez que fue realizado dentro del plazo habilitado, mediante acto administrativo, por el propio organismo constitucional autónomo.

Frente a este criterio, central en el razonamiento de la Resolución N.º 756-2012-JNE, los recurrentes plantean una serie de cuestionamientos, que serán contestados en los siguientes párrafos del presente pronunciamiento.

8. El primero de los cuestionamientos expresados por Reniec se refiere a la existencia de un vicio de congruencia, por cuanto el JNE ha resuelto con un criterio no expuesto y menos aún debatido por alguna de las partes del procedimiento. Este argumento debe ser rechazado categóricamente, porque se sustenta en un presupuesto ajeno a la materia de la que es competente este Supremo Tribunal Electoral. En efecto, debe distinguirse entre la pretensión incoada por el apelante, consistente en la realización del procedimiento de verificación de firmas, y su sustentación jurídica. Lo resuelto por el JNE se ajusta a los términos de la pretensión; por lo tanto, no puede ser calificada de *extra petitae* y, aún así, no puede desconocerse que es objeto principalísimo de la función jurisdiccional la resolución de los conflictos o la determinación de los derechos, lo cual puede obligar a exceder lo específicamente pedido.
9. Adicionalmente, que el JNE haya sustentado su decisión en un criterio distinto al propuesto por Reniec o por el promotor de la revocatoria obedece a que como órgano jurisdiccional está investido de la potestad que le confiere el principio *iura novit curia*, según la cual el órgano jurisdiccional puede y debe conocer el derecho y las normas jurídicas aplicables, con lo cual se concluye que el juez se encuentra sujeto a los hechos planteados por las partes, pero no al derecho, el cual puede ser invocado erróneamente por ellas.

En esa medida, nada tiene de extraño que, a pesar de que el promotor de la revocatoria haya sustentado su defensa en el entendimiento de que la



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

comunicación del 30 de mayo del 2012 constituía el acto de notificación a partir del cual debía computarse el plazo para alcanzar un nuevo lote de firmas de adherentes, el JNE haya señalado que ello no es correcto y haya basado su razonamiento en un presupuesto distinto: la consideración de la carta del 3 de julio de 2012 como acto administrativo que concretiza, para el caso específico del administrado sujeto del procedimiento, el plazo señalado en la ley. No debe olvidarse por ello que, si bien se encuentra sujeto a los hechos, el juez tiene también un margen de apreciación, lo cual le permite realizar su propia interpretación, más aún si la propia Constitución le reconoce al JNE la potestad de apreciar los hechos con criterio de conciencia (artículo 181), sin que ello resulte arbitrario, por manifiestamente irrazonable, ni sea contrario al ordenamiento jurídico.

10. En segundo lugar, tampoco resulta atendible el cuestionamiento de los recurrentes, consistente en que el JNE no ha advertido que la carta de Reniec comunicó correctamente que el plazo para la presentación del nuevo lote de firmas vencía el 5 de julio de 2012. De su lectura, pues obra en foja 18 del presente expediente, en ninguna parte se advierte que el plazo venza en dicha fecha, sino, al contrario, indica que vence el 6 de julio de 2012. No puede admitirse que la indicación, consistente en la transcripción del artículo 10 de la LDPC, suponga un indicativo claro y preciso de lo que alega ahora Reniec, esto es, que el plazo vencía el 5 de julio de 2012, más aún si en el mismo texto se consigna otro hecho: ~~el~~ plazo de 30 días para completar el número de adherentes requerido vence el día 06JUL2012+(sic).

Por ello, no existe una mera incoherencia, como señala la defensa del regidor recurrente, según la cual el mensaje de la carta resulta claro al señalar que el plazo vence a los treinta días y errado al señalar que dicha fecha es el 6 de julio de 2012. Este Supremo Tribunal Electoral entiende que, al contrario, la carta fue imprecisa en una parte al señalar que el plazo vencía una cantidad de días después, porque ello no hace más que repetir la fórmula legal en abstracto y, al mismo tiempo, sumamente clara en establecer que, aplicado al caso del procedimiento concreto en ciernes, el plazo vencía el día 6 de julio de 2012. Por eso, a criterio del Pleno del JNE, la carta del Reniec precisó manera sumamente clara y específica que, en el caso del procedimiento de verificación de un nuevo lote de firmas para la revocación de autoridades del Concejo Metropolitano de Lima, el plazo vencía indefectiblemente el 6 de julio de 2012.

Tal declaración constituyó un verdadero acto administrativo eficaz, en tanto no fue revocado oportunamente, y con capacidad de producir efectos jurídicos en los intereses del administrado, conforme lo señala el numeral 1.1 del artículo 1 de la LPAG.

11. Los actos administrativos, en definición del artículo 1 de la LPAG, son ~~las~~ declaraciones de las entidades [de la administración pública] que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una determinada situación concreta+. Tales elementos se encuentran presentes en la



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

mencionada carta; a saber: a) fue expedida por una entidad de la administración pública como Reniec, en tanto organismo integrante del sistema electoral con autonomía conferida por la Constitución, conforme a lo señalado en el inciso 6 del artículo I del Título Preliminar de la LPAG; b) estuvo destinado a producir efectos sobre los intereses, derechos y deberes del administrado en una situación concreta, en este caso el del promotor de la revocatoria, puesto que señaló de manera precisa hasta cuándo podía presentar el lote de firmas adicionales, de modo tal que determinó hasta qué fecha podía hacerlo, lo cual se identifica con un derecho al interior de un procedimiento, con clara incidencia en el interés perseguido por este: el cumplimiento de los requisitos que habiliten la convocatoria a la consulta de revocatoria de un conjunto de integrantes del Concejo Metropolitano de Lima.

12. En esa medida, el administrado actuó guiado según la confianza que la comunicación oficial de Reniec (Carta N.º 059-2012/GOR/SGAE/RENIEC) le suministró al proporcionarle una fecha específica sobre el vencimiento del plazo para presentar el lote de firmas. De este modo, dado que el ciudadano Carlos Vidal Vidal actuó conforme a lo indicado por Reniec en el acto administrativo de fecha 3 de julio de 2012, no puede desconocerse la legitimidad de su accionar, más aún si tal pronunciamiento no fue revocado en su oportunidad por quien tenía plena facultades para hacerlo.
13. Adicionalmente, el criterio expuesto por este Supremo Tribunal Electoral hace recordar también la práctica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que rige el principio del *estoppel* según el cual una de las partes del litigio no puede asumir una conducta contradictoria con la asumida inicialmente. Así, se lee en la decisión de esta corte internacional:

Según la práctica internacional cuando una parte en un litigio ha adoptado una actitud determinada que redunde en beneficio propio o en deterioro de la contraria, no puede luego, en virtud del principio del *estoppel*, asumir otra conducta que sea contradictoria con la primera. Para la segunda actitud rige la regla de *non concedit venire contra factum proprium* (Caso Neira Alegría y otros, Excepciones Preliminares, Sentencia del 11 de diciembre de 1991, párr. 29).

14. Por último, el plazo del 6 de julio de 2012 no modifica el artículo 10 de la LDPC, sino que constituye la asunción de las consecuencias de la declaración de la Carta N.º 059-2012/GOR/SGAE/RENIEC, lo que en modo alguno no puede perjudicar al administrado, más aún si no se ha demostrado que este haya actuado de mala fe, sino que estuvo guiado por la indicación clara y expresa de Reniec. La Resolución N.º 756-2012-JNE solamente ha restituido la eficacia de un acto administrativo concreto que pretendió ser desconocido por la propia administración (Reniec), sin haberlo revocado expresamente.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, este Supremo Tribunal Electoral estima que el recurso extraordinario debe ser declarado infundado, por lo que se ratifica en su decisión contenida en la resolución del recurso de apelación.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 987 - 2012 - JNE

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

RESUELVE

Artículo único.- Declarar **INFUNDADO** el recurso extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva interpuesto por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y por Marco Antonio Zevallos Bueno contra la Resolución N.º 756-2012-JNE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

SIVINA HURTADO

PEREIRA RIVAROLA

AYVAR CARRASCO

LEGUA AGUIRRE

VELARDE URDANIVIA

Bravo Basaldúa
Secretario General



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.° 1057-2012-JNE

Expediente N.° J-2012-01454

Lima, nueve de noviembre de dos mil doce

VISTO el Oficio N.° 092-2012-J/ONPE, mediante el cual la Oficina Nacional de Procesos Electorales presenta solicitud de prórroga de la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

ANTECEDENTES

Convocatoria del Jurado Nacional de Elecciones

Con fecha 31 de octubre de 2012 el Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N.° 1000-2012-JNE convocando al proceso de revocatoria de las autoridades de Lima Metropolitana, publicándose en el portal web institucional.

Fundamentos del pedido de prórroga

Mediante el Oficio N.° 092-2012-J/ONPE, de fecha 1 de noviembre de 2012, al que se anexó el Informe N.° 072-2012-OGPP/ONPE, la ONPE esgrime los siguientes argumentos:

- a. Para ejecutar el presupuesto del año 2013 se requiere cumplir una serie de trámites, por lo que la ONPE tendrá a su disposición los fondos solicitados en la segunda quincena de enero, lo que significa que la ejecución presupuestaria se reducirá a sesenta días calendario; es decir, dicha entidad solo tendrá dinero por espacio de dos meses, lo que le impide cumplir con sus compromisos.
- b. Si bien el artículo 83 de la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE) permite a los órganos del Sistema Electoral contratar los bienes y servicios requeridos mediante el trámite de menor cuantía, ello es insuficiente. Así también, el procedimiento de menor cuantía solo es aplicable cuando el valor de los bienes y servicios no supere los 400 000 nuevos soles.

Si se aplica el procedimiento de menor cuantía se requiere como mínimo de 73 días calendario, ya que son necesarios diversos actos: i) actos preparatorios (indagación de mercado, aprobación del expediente y nombramiento del comité), los cuales requieren de diecinueve días hábiles; ii) llevar a cabo el proceso de selección mismo, por veintidós días hábiles; iii) la formalización de los contratos, por once días hábiles; finalmente, para la presentación de impugnaciones se requiere de doce días hábiles.

Si se aplica el procedimiento general se requiere como mínimo de 116 días calendario, ya que son necesarios los siguientes actos: i) actos preparatorios (indagación de mercado, aprobación del expediente y nombramiento del comité), los cuales requieren de veinticinco días hábiles; ii) llevar a cabo el proceso de



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

selección mismo, por 47 días hábiles; iii) la formalización de los contratos por once días hábiles; finalmente, para la presentación de impugnaciones se requiere de doce días hábiles.

En el mejor de los casos serían necesarios 73 y 116 días calendario, sin contar el proceso de producción de los bienes, su entrega y posterior remisión a los distintos puntos de votación. La suma de los plazos no permite realizar las contrataciones de manera oportuna, pues en su mayoría exceden el plazo establecido en la Resolución N.º 1000-2012-JNE.

Finalmente, señala que el cumplimiento de las normas de contratación requieren contar con plazos mínimos en el ejercicio fiscal 2013, los que no coincide con el considerado en la resolución de convocatoria, por lo que es necesario postergar la consulta por un plazo de, por lo menos, sesenta días calendario, pues, de lo contrario, se pone en riesgo la organización del citado proceso e incluso su realización.

CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

En el presente caso, en el marco de la convocatoria a la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales de la Municipalidad Metropolitana de Lima, debe determinarse si amerita que se prorrogue la fecha de la realización de la consulta prevista para el 17 de marzo de 2013.

CONSIDERANDOS

Cuestiones generales

1. El Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE) administra justicia en materia electoral y sus resoluciones son dictadas en instancia final y no son revisables; tal como prescriben los artículos 142, 178 y 181 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, según el artículo 34 de la LOE, el JNE resuelve en instancia definitiva los recursos impugnatorios contra las resoluciones expedidas por la ONPE y el Reniec, en cuanto tales se refieran a asuntos electorales, de referéndum u otro tipo de consultas populares.
2. Asimismo, si bien es cierto que la Norma Fundamental reconoce autonomía a la ONPE y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, también es cierto que el JNE es el órgano de cierre y contralor del normal y adecuado desenvolvimiento del Sistema Electoral en su conjunto, lo que no solo lo habilita sino que lo obliga a emprender acciones y adoptar decisiones tendentes al cumplimiento de dicho deber constitucional.

De otro lado, la celeridad con la que se requiere tramitar los procesos electorales y la trascendencia pública respecto de cada una de sus etapas, exige que el órgano competente, técnica y constitucionalmente calificado, como es el JNE, sea el que establezca, las reglas para cada etapa del proceso electoral.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

Sobre el caso concreto

3. Es necesario precisar, con relación a la fecha de realización de la consulta popular, que entre la convocatoria y el día de la votación se cuenta con 137 días calendario, es decir, quince días más del plazo que se estableció para el Proceso de Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2012. Es más, para el Proceso de Elecciones Generales del año 2011 el plazo entre la convocatoria y el día de la votación fue de 126 días. Estos periodos de tiempo pueden ser resumidos en el siguiente cuadro:

PROCESO ELECTORAL	FECHA DE CONVOCATORIA (a)	FECHA DE ELECCIÓN (b)	DÍAS DE DIFERENCIA (b) - (a)
Revocatoria Lima 2013	31/10/2012	17/03/2013	137
Revocatoria 2012	31/05/2012	30/09/2012	122
Elecciones Generales 2011	05/12/2010	10/04/2011	126

(Fuente: Elaboración JNE)

Del gráfico se advierte meridianamente el plazo de la convocatoria cuya prórroga se solicita es mayor al de otros procesos similares.

En torno a la ejecución presupuestal

4. Se afirma que por la demora en la habilitación de fondos del Presupuesto de 2013, que se habilitará recién en la segunda quincena de enero del próximo año, la ONPE solo dispondrá de sesenta días para realizar sus procesos de selección.
5. Sobre el particular dicha afirmación carece de asidero legal toda vez que la Ley N.º 29914, publicada el 11 de setiembre de 2012 en el Diario Oficial *El Peruano*, establece medidas en materia de gasto público, excepcionales, para la convocatoria de procesos de selección, que textualmente señala en el artículo 10 “realizar la convocatoria de los procesos de selección de bienes, servicios y obras, cuya ejecución debe iniciarse en el año 2013 y que cuente con financiamiento previsto en la programación y formulación del Presupuesto del año fiscal 2013, recogidas en el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público correspondiente a dicho año fiscal, que presente el Poder Ejecutivo al Congreso de la República”.

En consecuencia, la ONPE puede dar inicio a sus procedimientos de selección en el presente año 2012 y no recién en la segunda quincena de enero de 2013.

En torno a los procedimientos de contratación

6. También se afirma que los plazos de los procedimientos de contratación, establecidos en la ley, exceden los plazos de la convocatoria. Por un lado, se indica que existe restricción para contratar por un monto mayor a 400 000 nuevos soles mediante el proceso de menor cuantía. Por otro lado, refiere que se requiere



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

de 73 días calendario para realizar un proceso de menor cuantía y de 116 días calendario para una contratación general.

7. En cuanto a la restricción para contratar bajo el proceso de menor cuantía debe considerarse lo siguiente:

▪ El literal e del artículo 83 de la LOE:

“e) Autorización del Presupuesto. La habilitación y entrega del presupuesto se efectúa en un plazo máximo de siete (7) días calendario a partir de la convocatoria. Excepcionalmente, los organismos electorales quedan autorizados para realizar sus contrataciones y adquisiciones mediante procesos de adjudicación de menor cuantía.”

Por consiguiente, no existe ninguna restricción en cuanto al monto de la contratación. La limitación a que hace referencia la ONPE se basa en la Ley del Presupuesto del año 2011 que ya no está vigente (trigésimo novena disposición complementaria final de la Ley N.º 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011); dicha restricción no está contemplada en la Ley N.º 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.

▪ La ONPE, respecto a los plazos para efectuar un procedimiento de contratación de menor cuantía, afirma que en el mejor de los casos se requiere de 73 días calendario.

Con relación a este punto, cabe precisar, siguiendo las disposiciones previstas en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado que solo serían necesarios cuarenta días calendario, contando los plazos máximos; tanto más que la propia ONPE ha contratado en menor tiempo, incluso utilizando exoneraciones.

Detalle de los días hábiles que demanda el procedimiento de contratación de menor cuantía:

ETAPA	PLAZO
Actos preparatorios hasta la aprobación del expediente técnico	Hasta 10 días
Convocatoria	1 día
Presentación de propuestas	1 día
Calificación y elevación de propuestas	1 día
Otorgamiento de buena pro	1 día
Suscripción de contrato/ emisión de orden de compra/ emisión de orden de servicio	12 días (2 días para comunicar + máximo 10 para suscribir)



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

Impugnación	5 días
TOTAL	30 días

(Fuente: Elaboración JNE)

Detalle de los días hábiles que demanda el procedimiento de exoneración:

ETAPA	PLAZO
Actos preparatorios hasta la aprobación del expediente de contratación	Hasta 7 días
Convocatoria	1 día
Presentación de propuestas	1 día
Calificación y elevación de propuestas	1 día
Otorgamiento de buena pro	1 día
Suscripción de contrato/ emisión de orden de compra/ emisión de orden de servicio	4 días (1 día para comunicar + 3 para suscribir) Este plazo se incluye en las bases
TOTAL	14 días

(Fuente: Elaboración JNE)

Detalle de la exoneración utilizada por la ONPE con motivo del Proceso de Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2012:

PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	DESCRIPCIÓN	MONTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	TOTAL DE DÍAS
Exoneración	Servicio de despliegue y repliegue electoral - CPR	596 989,63	03/08/2012	06/08/2012	3

(Fuente: Página web institucional del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado del OSCE)

Detalle de procedimientos de contratación de menor cuantía realizados por la ONPE con motivo del Proceso de Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2012:

PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	DESCRIPCIÓN	MONTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	TOTAL DE DÍAS
Menor cuantía en la modalidad de convocatoria	Servicio de impresión de cédulas de sufragio y de capacitación - CPR	156 880,00	03/08/2012	09/08/2012	6

(Fuente: Página web institucional del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado del OSCE)



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

8. Finalmente, la ONPE tiene por finalidad principal la organización de los procesos electorales, por lo que se da por descontada su capacidad operativa y conocimiento del mercado de bienes y servicios vinculados al proceso electoral, lo cual ha sido demostrado en el proceso de elección de congresistas de la República realizado en el marco del proceso de Elecciones Generales del año 2011, oportunidad en la que realizó la impresión del material electoral en un plazo no mayor de quince días calendario previos a la fecha del sufragio.

Cuestiones adicionales

El derecho de revocatoria en la constitución y en la ley

9. El numeral 17 del artículo 2 de la Constitución reconoce que “Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.” (subrayado nuestro).

Este derecho constitucional es desarrollado por el artículo 21 de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, el cual establece que “El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convoca a consulta electoral que se efectúa dentro de los noventa (90) días siguientes de solicitada formalmente.” (subrayado nuestro).

Es importante destacar que la regla respecto de la atención de las solicitudes de revocatoria es que recibida esta, formalmente, se debe convocar a la consulta popular a realizarse dentro de los noventa días siguientes.

En cuanto al plazo, cabe precisar que, tomando en cuenta que el artículo 1 de la Ley N.º 27764, que establece que el padrón se cierra 120 días antes de la fecha del sufragio, se ha considerado este último plazo como el que debe mediar entre la convocatoria y el acto de sufragio. Es por ello que en los últimos procesos de revocatoria se ha respetado un plazo de más de 120 días, conforme se observa del siguiente cuadro:

PROCESO	FECHA EN QUE SE REALIZÓ LA CONVOCATORIA (a)	FECHA EN QUE SE REALIZÓ LA CONSULTA DE REVOCATORIA (b)	DIFERENCIA EN DÍAS CALENDARIO (b)-(a)
Revocatoria del año 2012	31/05/2012	30/09/2012	122
Revocatoria del año 2009	24/07/2009	29/11/2009	128
Revocatoria del año 2008	25/07/2008	07/12/2008	135
Revocatoria del año 2005-II	01/06/2005	30/10/2005	151
Revocatoria del año 2005-I	20/01/2005	3/07/2005	164
Revocatoria del año 2004	21/04/2004	17/10/2004	179



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

Revocatoria del año 2001	18/09/2001	25/11/2001	68
Revocatoria del año 1997	9/10/1997	23/11/1997	45

(Fuente: Elaboración JNE)

La facultad de acumular solicitudes de revocatoria

10. En el artículo 46 de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, precisa que “La autoridad electoral podrá acumular las iniciativas que se acrediten y someterlas a consulta de los ciudadanos en forma conjunta o con otros procesos electorales.”

Se entiende que la facultad de acumular es excepcional, puesto que la norma es clara y expresa en cuanto al plazo de los noventa días dentro de los cuales se debe efectuar la consulta.

La razón para acumular solicitudes de revocatoria obedece a que se trata de consultas, en promedio, a dos mil (2 000) electores, por lo que resultaría en exceso oneroso e incluso impracticable realizar una consulta popular por cada solicitud.

En promedio en cada proceso electoral se acumulan entre 250 a 300 solicitudes de revocatoria, consultando a cerca de medio millón de electores. Por ejemplo, si sumamos los electores involucrados en los procesos de revocatoria de los años 2008, 2009 y 2012, estos apenas superan el millón y medio.

Por cada una de las circunscripciones electorales donde coinciden los Jurados Electorales Especiales y las oficinas descentralizadas de la ONPE, se calcula un gasto de un millón y medio de nuevos soles. En un proceso electoral, los tres organismos del Sistema Electoral realizan diversas actividades que suponen gastos al erario nacional:

- El Reniec cierra el padrón electoral y tiene la obligación de publicarlo en las circunscripciones sujetas a convocatoria, para que los ciudadanos, en general, puedan cuestionar la relación de electores. Por ejemplo, para el Proceso de Consulta Popular de Revocación del Mandato de Autoridades Municipales 2012, tan solo para el rubro de “padrón electoral actualizado”, el Reniec solicitó la suma de 1 835 000 nuevos soles.
- El JNE instala Jurados Electorales Especiales encargados de resolver cualquier controversia entre los candidatos y promotores, o cuestionamientos a las decisiones de la ONPE y el Reniec. Los JEE están conformados por tres miembros: i) un juez superior titular en actividad; ii) un fiscal superior en actividad o jubilado; y iii) un ciudadano. Además, hay otros requerimientos, como local, mobiliario y personal de apoyo. Para el caso de Lima Metropolitana, se ha solicitado la suma aproximada de 4 000 000 nuevos soles para instalar once Jurados Electorales Especiales.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

- La ONPE elabora, distribuye y recoge el material electoral, capacita a los miembros de mesa e instala oficinas descentralizadas, casi en igual número que los Jurados Electorales Especiales para el cómputo de las actas electorales, requiriendo alquilar locales, mobiliario, así como contratar personal de apoyo. Para el caso de Lima Metropolitana, solo en “servicio de capacitación y perfeccionamiento”, la ONPE ha solicitado la suma de 26 818 695 nuevos soles.

El proceso de revocatoria de Lima Metropolitana

11. La solicitud de revocatoria de las autoridades de la Municipalidad Metropolitana de Lima fue remitida por la ONPE el 26 de octubre de 2012. Como se ha explicado antes, recibida la solicitud de revocatoria, en aplicación de la Constitución y la ley, correspondía al JNE convocar a proceso electoral para realizar la consulta popular.

Para el caso de Lima Metropolitana no existe justificación para diferir su convocatoria a consulta popular o acumularla a otras solicitudes, ya que con cerca de seis millones de electores, representa casi un tercio de los electores del país.

Es más, en términos históricos, no se ha presentado antes un pedido similar para una capital de provincia, por lo que no existe el peligro de duplicar costos. El tamaño del electorado a consultar es tan grande, que la exigencia de implementar hasta once Jurados Electorales Especiales solo se presenta si se convoca a la revocatoria de las autoridades de Lima Metropolitana. No hay posibilidad de que la diferencia de fechas entre esta consulta y la de las demás solicitudes dupliquen el gasto requerido.

12. En conclusión, la regla establecida en la ley es que, recibido formalmente un pedido de revocatoria, el máximo órgano electoral debe convocar a consulta popular, la cual debe realizarse dentro de los noventa días (que por aplicación del cierre del padrón electoral se ha extendido a 120 días). Lo excepcional es que recibida la solicitud no se convoque a consulta popular, sino que se acumule a otras solicitudes en espera de incrementar el número de electores a consultar para justificar la realización de un proceso electoral.

CONCLUSIÓN

A partir de las consideraciones antes expuestas, este colegiado considera que no son razonables los argumentos expuestos por la ONPE, a efectos de prorrogar la fecha de la realización de la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales de la Municipalidad Metropolitana de Lima prevista para el domingo 17 de marzo de 2013.

Asimismo, el plazo antes fijado tampoco pone en riesgo la organización y la realización de dicho proceso de consulta popular, pues para el inicio de los procedimientos de contratación basta que el presupuesto institucional haya sido considerado en el



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 1057-2012-JNE

Presupuesto General de la República que es presentado por el Ejecutivo al Congreso para su aprobación.

Finalmente, el pedido formulado por la ONPE importaría la contravención a la ley, ya que no existe justificación para diferir la realización de la consulta popular de revocatoria en los plazos establecidos en la norma legal, lo que no puede admitirse por el riesgo que importa a los principios que rigen el sistema democrático.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, bajo la Presidencia del doctor Baldomero Elías Ayvar Carrasco, por ausencia del Presidente titular, en uso de sus atribuciones,

RESUELVE

Artículo único.- Declarar **INFUNDADA** la solicitud de prórroga de la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales de la Municipalidad Metropolitana de Lima, formulada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

S.S.

AYVAR CARRASCO

PEREIRA RIVAROLA

LEGUA AGUIRRE

VELARDE URDANIVIA

Bravo Basaldúa
Secretario General



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0227-2013-JNE

Expediente N.º J-2012-1454
LIMA - LIMA

Lima, ocho de marzo de dos mil trece

VISTO el escrito presentado por Carlos Chipoco Cáceda, Alberto Valenzuela Soto y Óscar Ibáñez Yagui y el anexo suscrito por los abogados Javier Valle Riestra, Carlos Chipoco Cáceda y César Valega García, en el proceso de consulta popular de revocatoria del mandato de todas las autoridades que integran el Concejo Metropolitano de Lima.

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 4 de marzo de 2013, se solicitó al Jurado Nacional de Elecciones que absuelva la interrogante sobre el número de votos requerido para revocar a la alcaldesa y a cada uno de los regidores del Concejo Metropolitano de Lima. Refieren los solicitantes que la absolución de su consulta no constituiría un adelanto de opinión por parte del órgano jurisdiccional.

Con la finalidad de sustentar su pretensión, los solicitantes adjuntan un documento suscrito por los abogados Javier Valle Riestra, Carlos Chipoco Cáceda y César Valega García, en el que se indica lo siguiente:

- a. Las consultas populares de revocatoria del mandato de las autoridades municipales, como es el caso de la alcaldesa y de los regidores del Concejo Metropolitano de Lima, requieren de una regulación normativa específica, que no puede ser la misma ni equipararse a la prevista para los procesos de elección de autoridades.
- b. El Jurado Nacional de Elecciones, a través de una regulación normativa específica, debe precisar que para revocar a una autoridad se requiere de un número mayor de votos válidos con los que dicha autoridad fue elegida.
- c. El Jurado Nacional de Elecciones debe establecer las causales por las cuales se considera a un voto válido o nulo, considerando que la cédula de sufragio corresponde, en el caso de las autoridades del Concejo Metropolitano de Lima, cuarenta votaciones independientes.

CONSIDERANDOS

Sobre el proceso de consulta popular de revocatoria

1. Este Supremo Tribunal Electoral no puede dejar de mencionar que el proceso de consulta popular de revocatoria como mecanismo de participación directa de los ciudadanos en la vida política del país fue instaurado recién en nuestra última Constitución Política, en sus artículos 2, numeral 17, y 31 de la misma, desarrollada luego por la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, vigente desde el mes de mayo de 1994, la misma que ha



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0227-2013-JNE

sufrido varias modificaciones, siendo que, bajo dicho marco constitucional y legal, se han llevado a cabo, en el territorio nacional, procesos de consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales durante los años 1997, 2001, 2005 (en dos oportunidades), 2008, 2009 y 2012.

En aplicación de la normativa indicada y, supletoriamente, la LOE, así como los reglamentos dictados por este órgano colegiado, dichos procesos de consulta popular se llevaron a cabo sin mayores incidencias ni cuestionamientos en el desarrollo y resultado de tales procesos. En virtud de dichos procesos, 4 671 autoridades municipales han sido sometidas a consulta popular, de las cuales 1 526 fueron revocadas, entre las que había 279 alcaldes y 1 247 regidores.

2. Solicitado y convocado el proceso de consulta popular de revocatoria de las autoridades municipales de Lima Metropolitana, la alcaldesa y los 39 regidores de la comuna, la clase política, juristas, académicos, exlegisladores y la opinión pública, a través de los medios de comunicación, fundamentalmente, han formulado cuestionamientos al marco legal de la consulta popular de revocatoria y a esta como institución misma, por la trascendencia que implica esta consulta popular en una metrópoli como la capital de la república, que alberga a casi un tercio de la población nacional y casi a un tercio de la población electoral, preocupación a la cual no es ajeno este máximo Supremo Tribunal Electoral, no obstante lo cual, en un Estado constitucional y democrático de derecho, los poderes del Estado y los organismos constitucionales autónomos, en este caso los que integran el Sistema Electoral, no hacen sino desarrollar sus atribuciones y obligaciones dentro del marco constitucional y legal preestablecido, habiéndose convocado debidamente a este proceso de consulta popular de revocatoria, para lo cual, mediante la Resolución N.º 1073-2012-JNE, del 26 de noviembre de 2012, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 27 de noviembre de 2012, en donde en su artículo tercero, se establecieron las normas vigentes para el proceso de consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales a realizarse el 17 de marzo de 2013, siendo que dicha resolución no ha sido cuestionada.
3. Por último, una de las características de todo proceso electoral es la preclusividad, lo que significa que avanza por etapas, donde una es consecuencia y soporte de la otra, de tal manera que, en aras de optimizar el principio de seguridad jurídica, no resultaría constitucionalmente legítimo alterar, modificar o integrar el marco jurídico que rige a un proceso que, como el de consulta popular de revocatoria, ya fue convocado, y se encuentra próxima la fecha de realización del acto electoral.

Con relación a la petición formulada

4. La Constitución Política de 1993, en su artículo 178, le otorga al Jurado Nacional de Elecciones las competencias de impartir justicia en materia electoral y velar por el cumplimiento de las normas electorales. Por su parte, los artículos 142 y 181 de la Norma Fundamental señalan que las decisiones que adopta este



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0227-2013-JNE

órgano colegiado en materia electoral, **son emitidas de manera definitiva y en última instancia**, no siendo revisables por la jurisdicción ordinaria.

5. El artículo 34 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE), indica que el Jurado Nacional de Elecciones resuelve, en instancia definitiva, las apelaciones o los recursos de nulidad que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales. Por ello, el artículo 367 de la LOE establece la posibilidad de impugnar o apelar el acta de proclamación de los resultados de un proceso electoral o de una consulta popular, como es el caso de la revocatoria, impugnación que será resuelta por este órgano colegiado.
6. De acuerdo a lo establecido en los artículos 31 y 36 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, los Jurados Electorales Especiales son órganos de carácter temporal creados para un proceso electoral específico que tienen, entre otras, las siguientes competencias:
 - a. Impartir, **en primera instancia**, justicia en materia electoral, de **resolver las impugnaciones** que hubiesen sido hechas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio.
 - b. **Proclamar los resultados** del referéndum o de otro tipo de consulta popular llevados a cabo en ese ámbito.
 - c. **Declarar, en primera instancia, la nulidad de** un proceso electoral, del referéndum u otras **consultas populares llevadas a cabo en su ámbito**, en los casos en que así lo señale la ley y, desde luego, también la Constitución Política de 1993.
7. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 284 de la LOE, los Jurados Electorales Especiales se pronuncian sobre las apelaciones que se hubiesen interpuesto contra las resoluciones de la mesa de sufragio respecto de las impugnaciones a que se refieren los artículos 268 (impugnación de identidad del elector) y 282 (impugnación de voto) de la referida Ley.

Así, tomando en consideración que el artículo 139, numeral 6, de la Constitución Política de 1993, reconoce el derecho a la pluralidad de instancia, el mismo que se respeta escrupulosamente en el presente caso, toda vez que existe tanto un pronunciamiento de la mesa de sufragio, en primera instancia jurisdiccional ciudadana, y del Jurado Electoral Especial, en segunda instancia, las decisiones adoptadas por este último se emiten de manera definitiva y en instancia final, no siendo pasibles de ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones.

8. Por otro lado, tomando en consideración que las actas de proclamación de resultados y las declaraciones de nulidad que emitan, en primera instancia, los Jurados Electorales Especiales respecto de los procesos de consulta popular de revocatoria, son pasibles de ser impugnadas y resueltas en segunda y definitiva instancia jurisdiccional por este órgano colegiado, absolver la presente consulta implicaría un adelanto de opinión por parte de este Supremo Tribunal Electoral.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0227-2013-JNE

Efectivamente, la proclamación de resultados no solo se constituye en una mera recolección o cómputo de los votos emitidos, sino que implica necesariamente la calificación y atribución de consecuencias jurídicas a dicho resultado, lo que supondría, en el caso de la consulta popular de revocatoria, precisamente, la dilucidación sobre si una autoridad municipal sometida a consulta debe dejar el cargo o no. Ello también ocurre con la declaratoria de nulidad de una consulta popular, en la que el órgano jurisdiccional no solo se limita a verificar o constatar el acaecimiento de un hecho, sino que también supone un proceso interpretativo y la atribución de una calificación y consecuencias jurídicas a un hecho que se hubiese presentado en el proceso de consulta, ello a la luz de lo dispuesto, precisamente, en las normas que regulan las causales de nulidad electoral.

Así, es el Jurado Electoral Especial el que, a la luz de un caso concreto y en primera instancia jurisdiccional, y no el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, quien debe emitir pronunciamiento, a partir de una interpretación, conforme a la Constitución Política de 1993, del artículo 23 de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, sobre el número de votos requeridos para revocar a los integrantes del Concejo Metropolitano de Lima, ello al emitir la respectiva acta de proclamación de resultados de la consulta popular, toda vez que dicho documento deberá indicar las consecuencias jurídicas que acarrearán los resultados del mismo.

9. Por otra parte, este órgano colegiado considera oportuno señalar que no debería confundirse la potestad reglamentaria con un adelanto de criterio u opinión. La potestad reglamentaria, es una de las manifestaciones de la potestad normativa con la que se encuentra investido el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (artículo 5, inciso I, de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones), que lo legitima para emitir reglamentos autónomos o de desarrollo de las normas con rango de ley, tiene por finalidad regular los procedimientos electorales, así como desarrollar los alcances y regular las condiciones para el ejercicio de los derechos a la participación política y ciudadana. Es decir, la potestad reglamentaria tiende, fundamentalmente, a establecer normas-reglas que desarrollen un contenido normativo y dispongan los procedimientos necesarios para ejercer un derecho.

Distinto es el caso de la interpretación. No solo la Constitución Política de 1993 y las normas legales como la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, son pasibles de ser interpretadas, sino incluso los reglamentos que pretenden los solicitantes que sean emitidos para regular el proceso de consulta popular de revocatoria.

Adicionalmente, este órgano colegiado considera que la consulta sobre el número de votos que se requiere para revocar a la alcaldesa y cada regidor del Concejo Metropolitano de Lima implicaría no el establecimiento de una nueva norma-regla inexistente al momento de la convocatoria al proceso de consulta popular, sino la interpretación jurídica de lo previa y expresamente dispuesto en la norma-regla contenida en el artículo 23 de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, interpretación que se realizaría, de admitirse



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0227-2013-JNE

la petición, antes de generado el supuesto de hecho concreto que acarrearía la aplicación del citado artículo, es decir, antes de la fecha de realización del acto electoral y de la emisión del acta de proclamación de resultados. Por tales motivos, la petición debe ser desestimada, ya que esta deberá ser realizada oportunamente, de ser el caso, al cuestionar el acta de proclamación de resultados que emita el Jurado Electoral Especial competente.

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

RESUELVE

Artículo único.- Declarar **IMPROCEDENTE** la petición realizada por Carlos Chipoco Cáceda, Alberto Valenzuela Soto y Óscar Ibáñez Yagui.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

TÁVARA CÓRDOVA

PEREIRA RIVAROLA

AYVAR CARRASCO

LEGUA AGUIRRE

VELARDE URDANIVIA

Bravo Basaldúa
Secretario General
jrnw