

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre Resolución N° 987-2012-JNE

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado que  
presenta:

Brayan Jhonson Rojas Vivanco

ASESOR:

Jhonny Zas Friz Burga

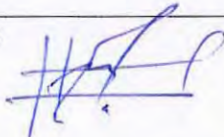
Lima, 2023

### Informe de Similitud

Yo, ZAS FRIZ BURGA, JHONNY, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "**Informe Jurídico sobre Resolución N° 987-2012-JNE**", del autor / de la autora Brayan Jhonson Rojas Vivanco, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 22/11/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 22 de noviembre del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: ZAS FRIZ BURGA, JHONNY	
DNI: 06176688	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-7540-6211">https://orcid.org/0000-0002-7540-6211</a>	

## **RESUMEN**

El presente caso se analiza la Resolución N° 987-2012-JNE emitido por el Jurado Nacional de Elecciones, el cual, en el marco del procedimiento administrativo de verificación de firmas de adherentes para la revocatoria de autoridades a cargo de RENIEC, emite pronunciamiento en última instancia revocando el acto administrativo que deniega la verificación de un último lote de firmas por extemporáneo. El administrado y recurrente es el promotor de la revocatoria de la entonces alcaldesa de la ciudad de Lima y los 39 regidores metropolitanos, Carlos Vidal Vidal.

Se busca, en primer lugar, analizar la legalidad de las actuaciones administrativas efectuadas por Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC durante el procedimiento administrativo especializado de verificación de firmas para la revocatoria de autoridades (actas de comprobación automática y semiautomática). Por otro lado, se busca analizar la naturaleza del control jurisdiccional que realiza el JNE y, asimismo, determinar si el error en una actuación administrativa puede generar derechos en los administrados.

Finalmente, se concluye indicando que el JNE no resolvió el recurso de impugnación del acto administrativo respetando la Ley de Procedimiento Administrativo General al otorgarle eficacia jurídica a una actuación administrativa informativa. Asimismo, el JNE debió actuar de acuerdo a la materia del caso, es decir, la naturaleza del control jurisdiccional de las actuaciones administrativas, por tanto, el respeto al principio de juridicidad y legalidad, así como a las potestades administrativas de RENIEC.

### **Palabras clave**

Revocatoria de autoridades, Ley 26300, participación política directa, jurisdicción electoral, principio de legalidad

## **ABSTRACT**

*This legal report analyzes Resolution No. 987-2012-JNE issued by the National Elections Jury, which, within the framework of the administrative procedure for verifying the signatures of adherents for the revocation of authorities in charge of RENIEC, issues a statement in last resort by revoking the administrative act that denies the verification of a last batch of signatures due to untimeliness. The administrator and appellant is the promoter of the recall process of the mayor of Metropolitan Lima and the 39 metropolitan councilors, Carlos Vidal Vidal.*

*It seeks, first of all, to analyze the legality of the acts and administrative actions carried out by the National Registry of Identification and Civil Status - RENIEC in the specialized administrative procedure for verifying signatures for the revocation of authorities (automatic and semi-automatic verification minutes). On the other hand, it seeks to analyze the nature of the jurisdictional control carried out by the JNE and, likewise, determine if the error in an administrative action can generate rights in those administered.*

*Finally, it is concluded by indicating that the National Elections Jury did not resolve the appeal to challenge the administrative act respecting the General Administrative Procedure Law by granting legal effectiveness to an informative administrative action. Likewise, the JNE had to act according to the subject matter of the case, that is, the nature of jurisdictional control of administrative actions, therefore, respect for the principle of juridicity and legality, as well as the administrative powers of RENIEC.*

### *Keywords*

*Revocation of authorities, Law 26300, direct political participation, electoral jurisdiction, principle of legality*

## INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>3. HECHOS DEL CASO .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>7</b>
<b>3.1.1 Antecedentes.....</b>	<b>7</b>
<b>3.1.2 Del pronunciamiento de la Sub Gerencia de Actividades Electorales .....</b>	<b>8</b>
<b>3.1.3 Del recurso de apelación de la resolución administrativa.....</b>	<b>9</b>
<b>3.2 DE LA IMPUGNACIÓN ANTE EL JNE .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2.1 Del recurso de impugnación y su absolución .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2.2 Del recurso extraordinario .....</b>	<b>12</b>
<b>4. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURIDICOS .....</b>	<b>14</b>
<b>5. ANALISIS DE LOS PROBLEMAS JURIDICOS IDENTIFICADOS .....</b>	<b>15</b>
<b>5.1 MARCO CONCEPTUAL PREVIO .....</b>	<b>15</b>
<b>5.2 ANALISIS Y POSICIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO PRINCIPAL.....</b>	<b>21</b>
<b>5.2.1 Primer Problema Jurídico Secundario.....</b>	<b>22</b>
<b>5.2.2 Segundo Problema Jurídico Secundario .....</b>	<b>24</b>
<b>5.2.3 Tercer Problema Jurídico Secundario .....</b>	<b>28</b>
<b>6. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>31</b>
<b>7. CONCLUSIONES.....</b>	<b>33</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>35</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso de revocatoria es un derecho político de control de los ciudadanos para la destitución de autoridades. Este proceso tiene una singularidad debido a que existen procedimientos administrativos previos y preclusivos en cada uno de los órganos del sistema electoral (RENIEC, ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones), para llegar a hacer efectiva la consulta popular de revocatoria.

La Constitución y la Ley Orgánica de Elecciones facultan al JNE la revisión de las resoluciones de la ONPE y RENIEC en materia de asuntos electorales, de referéndum u otro tipo de consultas populares, donde se incluye los procesos de revocatoria de autoridades.

En ese sentido, en el presente informe se pretende realizar un análisis jurídico respecto de la Resolución del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones N° 987-2012-JNE que en última instancia va a revisar la legalidad de la solicitud de verificación del cuarto y último lote de firmas presentado por los promotores, contra la posición defendida por los representantes del RENIEC y el regidor metropolitano Marco Zevallos Bueno.

El problema jurídico central buscará determinar si el Jurado Nacional de Elecciones, en ejercicio de su función jurisdiccional, debió ordenar la verificación del cuarto lote de firmas en virtud que había sido presentada de manera oportuna y de acuerdo a ley, para cual se va a analizar los actos administrativos emitidos por RENIEC para determinar cuál de ellos habilita y/o modifica el plazo para la presentación de lotes de firmas adicionales. Adicionalmente a ello, se analizarán las facultades del Jurado Nacional de Elecciones y los límites de su actuación.

## 2. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN

En el presente análisis, se apreciará la importancia de una adecuada actuación de las diversas entidades del sistema electoral en el marco del ejercicio uno de los derechos de participación política: la revocatoria de autoridades. Adicionalmente, la presente resolución tiene relevancia debido al contexto histórico y político particular al haber sido el primer proceso de revocatoria llevado a cabo contra la máxima autoridad local en nuestra ciudad capital.

A inicios del año 2012, un grupo de ciudadanos decidió promover la consulta popular de revocatoria de la entonces alcaldesa de la ciudad y los 39 regidores del Concejo Metropolitano de la Municipalidad de Lima.

La revocatoria constituye el ejercicio de un derecho de control político cuyo objetivo central es la evaluación de la autoridad dando por finalizado el mandato por el cual fue electo. Sin embargo, el objetivo que buscaban los promotores en el año 2012 no era una legítima evaluación a la autoridad sino adelantar las elecciones motivado por diversos factores: (i) los promotores iniciaron el proceso de revocatoria exactamente cumplido un año de gestión de la alcaldesa, (ii) los promotores eran patrocinados política y económicamente por el partido Solidaridad Nacional del exalcalde que gobernó previamente por 8 años la ciudad de Lima, que hacían evidente la finalidad de “revancha política”. Lo anterior aunado a una deficiente regulación que desnaturalizaba e incentivaba promover procesos de revocatoria, la cual establecía solo el máximo de 6,7% de firmas de adherentes en Lima Metropolitana para declarar procedente la consulta popular.

A pesar de lo anterior, la consulta popular de revocatoria se llevó a cabo el 17 de marzo de 2013. Según los resultados, la entonces alcaldesa de Lima, Susana Villarán de la Puente, fue ratificada en su cargo con el 51.2% de los votos válidos, mientras que 19 regidores metropolitanos fueron revocados de su cargo. Esto último devino en la realización de elecciones complementarias para el cargo de los regidores revocados. Posteriormente, este proceso de revocatoria constituyó un punto de quiebre para el cambio en la normativa de los procesos de revocatoria establecido en Ley 26300, Ley de Participación y Control Ciudadanos.

Previo a la consulta popular de revocatoria, los promotores tuvieron que cumplir con el procedimiento exigido por las leyes electorales en la ONPE y RENIEC, con la finalidad de que el Jurado Nacional de Elecciones convoque a la consulta popular. Dichos procedimientos son

preclusivos por lo que, la presente resolución discutió la continuación del proceso de revocatoria, debiendo el JNE actuar con arreglo al ordenamiento jurídico en cada pronunciamiento.

Como requisito para hacer efectiva la consulta popular de revocatoria en Lima, se requería previamente que los promotores de la revocatoria completen 400,000 firmas de adherentes. Para lo cual, en el marco del procedimiento administrativo de verificación de firmas a cargo de RENIEC, debían presentar los lotes de firmas en los plazos establecidos por Ley. Por tanto, el pronunciamiento definitivo del Pleno del Jurado Nacional Elecciones a través de la cual revoca lo decidido por RENIEC y le ordena la verificación del último lote de firmas que permitió a los promotores

De manera general, a través del análisis de la presente resolución se busca discutir las actuaciones administrativas de la RENIEC, en el procedimiento administrativo de verificación de firmas, y su relación con la revisión de los mismos en sede jurisdiccional por el Jurado Nacional de Elecciones.

Además, el presente caso conlleva un análisis que plantea un desafío respecto a la reforma del sistema electoral peruano que aún se encuentra pendiente. Es necesario que las autoridades competentes planteen la reforma institucional del JNE empezando por plantear y delimitar sus competencias jurisdiccionales y administrativas.

### **3. HECHOS DEL CASO**

#### **3.1. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

##### **3.1.1. Antecedentes**

Con fecha 3 de enero de 2012, el señor Carlos Vidal Vidal (en adelante, el promotor) obtuvo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante, ONPE) los formatos para la recolección de firmas de adherentes con el objetivo de llevar a cabo una consulta popular de revocatoria de la alcaldesa de Lima, Susana Villarán de La Puente, y los 39 regidores integrantes del Consejo Municipal.

Con fecha 4 de mayo de 2012, el promotor presentó ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, RENIEC) un primer lote de firmas de ciudadanos adherentes al proceso de revocatoria a fin de que la entidad, a través de la Subgerencia de Actividades Electorales, cumpla con el procedimiento de verificación.

Con fecha 23 de mayo de 2012, el RENIEC culmina con el procedimiento de verificación del primer lote de firmas y suscribe el acta y reporte correspondiente en presencia del representante acreditado del promotor. En el acta se consignaron los resultados de esta primera verificación validando 196,249 firmas de un total de 456,424 firmas presentadas.

Concluida la verificación del primer lote y no habiendo alcanzado el número de firmas necesarias para el ejercicio del derecho a la revocatoria, el promotor, conforme a lo estipulado por el artículo 10° de la Ley N° 26300, tenía 30 días adicionales para presentar lotes adicionales de firmas. Es así que se entregaron el día 24 de mayo de 2012 un segundo lote con 244,260 firmas, validándose 45,580 firmas.

Con fecha 30 de mayo de 2012, a solicitud verbal del promotor, RENIEC suscribió y entregó el “Acta de Entrega del Resultado de Verificación Semi Automática del Expediente de Revocatoria N° 147010008” junto con un CD, indicándose el resultado final detallado de la verificación del primer lote presentado: 196,249 aprobados; 99,882 desaprobados; haciendo un total de 296,131.

Con fecha 22 de junio de 2012, el promotor presentó ante RENIEC un tercer lote adicional de 194,875 firmas de adherentes, de los cuales luego de la verificación automática y semiautomática realizada el 27 de junio y 9 de julio de 2012, respectivamente, se validaron 46,138 firmas.

En el transcurso plazo adicional, mediante Carta N° 059-2012/GOR/SGAE/RENIEC, de fecha 3 de julio de 2012, la Subgerencia de Actividades Electorales de RENIEC respondió a una consulta formulada por el promotor de fecha 11 de junio de 2012, sobre la fecha límite para completar las firmas necesarias según la normativa vigente.

Con fecha 6 de julio de 2012, se presentaron ante la Subgerencia de Actividades Electorales de RENIEC un cuarto lote de firmas que contenían 411,884 registros.

### **3.1.2. Del pronunciamiento de la Sub Gerencia de Actividades Electorales**

La Subgerencia de Actividades Electorales de RENIEC, mediante Carta N° 000248-2012/GOR/SGAE/RENIEC, de fecha 13 de julio de 2012, emitió una resolución administrativa denegando la solicitud de verificación del cuarto lote de firmas desarrollando los siguientes argumentos:

- La Subgerencia señaló que el plazo establecido en la Ley N° 263000 para la presentación de lotes adicionales de firmas es de hasta treinta (30) días, una vez verificado el primer lote de firmas y no habiendo alcanzado el número de firmas necesarias.
- En ese sentido, la Subgerencia indicó que el procedimiento de verificación del primer lote de firmas culminó el miércoles 23 de mayo de 2012, suscribiendo en ese mismo momento el acta junto con el representante del promotor. Por tanto, el plazo de treinta días hábiles se contabiliza a partir del día hábil siguiente, 24 de mayo de 2012, concluyendo el día 5 de julio de 2012.
- En atención a lo mencionado, la Subgerencia de Actividades Electorales concluyó que la presentación del cuarto lote de firmas fue presentada extemporáneamente por lo que declaró no procedente la verificación de dicho lote.
- Adicionalmente, respecto de la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 emitida por la Subgerencia, se indicó que se puso en conocimiento que el plazo para presentar lotes adicionales de firmas finalizaba a los treinta (30) días hábiles, sin embargo, debido a un error material se consignó el 6 de julio y no el 5 de julio de 2012. Se señaló que los plazos legales son de conocimiento público y surten todos sus efectos por lo que un error material

no puede generar derecho, es decir, ir contra lo dispuesto taxativamente por una norma legal.

### **3.1.3. Del recurso de apelación de la resolución administrativa**

Con fecha 17 de julio de 2012, el promotor presentó un recurso de apelación contra la Carta N° 000248-2012 solicitando se declare nula y se disponga la continuación del proceso de depuración del cuarto lote de firmas, refiriendo lo siguiente:

- El promotor refirió que los reportes emitidos durante el proceso de verificación por RENIEC carecen de los requisitos para considerarse una notificación. En ese sentido, se ha vulnerado el artículo 16 de la LPAG ya que el resultado de la verificación del primer lote de firmas fue debidamente notificado el 30 de mayo de 2012, venciendo el plazo de treinta días hábiles el 12 de julio de 2012.
- Asimismo, el promotor argumentó que RENIEC mediante Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012, en respuesta frente a su consulta, acortó deliberadamente el plazo límite para la presentación de lotes de firmas adicionales al 6 de julio de 2012. Pese a ello y en cumplimiento de lo establecido en dicha Carta, los promotores presentaron el 6 de julio de 2012 el cuarto lote con 411,884 firmas para su validación.

Al respecto, mediante Resolución N° 009-2012/GOR/RENIEC, de fecha 14 de agosto de 2012, emitida por la Gerencia de Operaciones Registrales de RENIEC (en adelante, la Gerencia) declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el promotor contra la Carta N° 000248-2012, ratificando la denegatoria de verificación del cuarto lote de firmas adicionales, estableciendo la culminación del procedimiento administrativo y teniendo por agotada la vía administrativa. Su argumentación se basó en los siguientes puntos:

- La Gerencia remarcó que la verificación del primer lote de firmas concluyó el 23 de mayo de 2012 en presencia de un representante del promotor quien firmó el acta y reporte respectivos en el mismo acto, por lo que la entidad se encontró dispensada de efectuar una notificación formal de los resultados de la verificación de dicho lote toda vez que el promotor tomó conocimiento cierto de los resultados en dicho instante, de conformidad con lo establecido por el artículo 19 del TUO de la LPAG. Dicha dispensa de notificación

se encuentra corroborada por la actuación del promotor al presentar al día siguiente, 24 de mayo de 2012, un segundo lote de firmas adicionales para su verificación.

- De otro lado, la Gerencia ratificó lo indicado por el órgano inferior respecto a que el plazo adicional de treinta días para completar el número de firmas de adherentes se encuentra establecido en la legislación por lo que no tiene carácter potestativo ni está supeditado a la voluntad del administrador. Es decir, la Ley tiene que ser cumplida de manera obligatoria, lo que implica que el plazo adicional inició el 24 de mayo de 2012 y culminó el 5 de julio de 2012, por tanto, es procedente el rechazo del cuarto lote de firmas al haberse presentado después del plazo estipulado.

## **3.2. DE LA IMPUGNACIÓN ANTE EL JNE**

### **3.2.1. Del recurso de impugnación y su absolución**

#### **3.2.1.1. Argumentos de los promotores**

Con fecha 17 de agosto de 2012, el promotor de la revocatoria presentó un recurso de impugnación ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones contra la Resolución Gerencial N° 009-2012/GOR/RENIEC que denegó la solicitud de verificación del cuarto y último lote de firmas de adherentes por haber sido presentado de manera extemporánea, en el marco del procedimiento administrativo de verificación de firmas tramitado ante RENIEC.

Conforme a su postura, los promotores argumentaron que los resultados de la verificación del primer lote de firmas les fueron notificados el 30 de mayo de 2012, mediante el acta respectiva detalla y que el acta de fecha 23 de mayo de 2012 no cumplía con informar de manera completa dichos resultados. Es así que el plazo de 30 días para presentar lotes adicionales culminaría el 12 de julio de 2012. En el transcurso del plazo, el promotor solicitó a RENIEC que le especifique la fecha límite para la presentación de firmas adicionales, a lo que la entidad respondió que la fecha de vencimiento del plazo sería el 6 de julio de 2012. Pese a estar en desacuerdo con el plazo indicado, los promotores presentaron su cuarto lote el mismo 6 de julio de 2012.

Los promotores sostienen que RENIEC habría violentado los principios de debido procedimiento administrativo y de predictibilidad o confianza legítima, así como lo estipulado en el artículo 10 de la Ley de los Derecho de Participación y Control Ciudadanos, respecto a las condiciones en que opera el plazo adicional de verificación de firmas.

### **3.2.1.2. Argumentos de RENIEC**

De otro lado, el procurador público de RENIEC contesta la impugnación argumentando que el acta de fecha 23 de mayo de 2012 cumple con la finalidad de lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 26300, es decir, informa los resultados de la verificación o depuración de firmas, estipulando si se alcanzó o no con las firmas requeridas, por lo que es a partir de la suscripción del acta entre ambas partes (promotor y entidad) en la misma fecha que se empieza a contabilizar el plazo adicional. Asimismo, refiere la entidad que el acta de fecha 30 de mayo de 2012 informa de los mismos resultados otorgados previamente mediante el acta de fecha 23 de mayo de 2012.

Respecto a la Carta 059-2012, RENIEC reconoce la existencia de un error en el documento, sin embargo, sería irrelevante su discusión toda vez que el promotor estaría planteado otra postura sobre la fecha límite para la presentación de firmas. Para concluir su postura, la entidad ratifica que el plazo para la presentación de lotes adicionales de firmas se encuentra establecido por ley, no siendo susceptible de ser modificado ni por RENIEC ni el administrado.

### **3.2.1.3. De lo resuelto por el JNE**

Planteadas las posiciones y luego de la citación a audiencia única, el Pleno del JNE resolvió, mediante Resolución N° 756-2012-JNE de fecha 27 de agosto de 2012, declarando fundado el recurso planteado por el promotor de la revocatoria a las autoridades del municipio de la capital, revocó la Resolución Gerencial N° 009-2012/GOR/RENIEC y la reformó disponiendo que RENIEC proceda con la verificación del cuarto lote de firmas de adherentes.

El pleno, por unanimidad, argumentó que el representante del promotor participó y suscribió el acta de fecha 23 de mayo de 2012, momento desde el cual comenzaron a surtir sus efectos de conformidad con el artículo 19 del TUO de la LPAG. Sobre la fecha de término del plazo adicional, se indicó que la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 que establecía el 6 de julio de 2012 como plazo final constituía un acto administrativo amparado por la presunción de legalidad y eficacia jurídica, hasta que no haya pronunciamiento de la entidad respecto de su nulidad, por lo

que el promotor actuó guiado por la confianza legítima de dicha resolución administrativa que lo habilitó para presentar el último lote un día adicional después.

### **3.2.2. Del recurso extraordinario**

Frente a la resolución del Pleno del JNE, la entidad y el tercero con interés legítimo, el entonces regidor del Consejo Municipal de Lima, Marco Zevallos Bueno, interpusieron el denominado “recurso extraordinario” ante el mismo Pleno del JNE con el objeto de revocar el pronunciamiento previo. Cabe precisar que dicho recurso únicamente estuvo vigente desde octubre de 2005 hasta enero de 2018, fecha en que el Pleno del JNE lo dejó sin efecto.

#### **3.2.2.1. Argumentos de RENIEC**

La entidad argumentó la vulneración al principio de congruencia procesal toda vez que el pleno habría resuelto una cuestión no debatida o cuestionada por el promotor, emitiendo un pronunciamiento *extra peritae*. Asimismo, RENIEC indica que la resolución vulnera el principio de legalidad y, por ende, el de supremacía de la Constitución, toda vez que los plazos en los procedimientos administrativos vienen estipulados por el ordenamiento jurídico. Respecto de la validez de la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012, refiere que el propio Tribunal Constitucional ha establecido que el error no puede generar derechos.

#### **3.2.2.2. Argumentos del regidor Marco Zevallos**

Marco Zevallos Bueno se apersonó al proceso como tercero y una de las 40 autoridades cuestionadas y que podría verse afectado con la decisión de la procedencia o no de la verificación de firmas para la consulta popular de revocatoria. Con fecha 15 de setiembre de 2012, el regidor del Concejo Metropolitano de Lima, también interpone recurso extraordinario, indicando que se ha vulnerado el principio de jerarquía normativa y las normas del procedimiento administrativo.

Al respecto, en oposición a la resolución del JNE, el regidor indica que la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012, no constituye un acto administrativo ya que contraviene el artículo 10 de la LDPC y no contiene los elementos constitutivos de todo acto administrativo establecido por el TUO de la LPAG, por lo tanto, no puede producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados, debido a que solo tenía carácter informativo y comunicativo, aunque errado.

Adicionalmente, se menciona que la resolución del JNE que de dar por válida la comunicación de que el plazo vencía el 6 de julio de 2012 estaría permitiendo la modificación de una ley aprobada por el Congreso de la República, mediante un acto administrativo ilegal, por lo que sería evidente la vulneración de los artículos 90 y 102, inciso 1, de la Constitución Política.

### **3.2.2.3. De lo resuelto por el JNE**

Sin embargo, el Pleno del JNE emitió la Resolución N° 987-2012-JNE de fecha 26 de octubre de 2012, un segundo pronunciamiento declarando infundado el recurso extraordinario contra la Resolución N° 756-2012-JNE, y ratificando la procedencia de la verificación del cuarto lote de firmas, sobre la base de los siguientes argumentos:

- La Resolución N° 756-2012-JNE no contiene un vicio de incongruencia, ya que se ha resuelto de acuerdo a la pretensión planteada por el promotor. El órgano jurisdiccional puede resolver con criterio distinto a lo propuesto por RENIEC o el promotor por la potestad del principio *iura novit curia*. Asimismo, El Pleno del JNE aprecia los hechos con criterio de conciencia conforme a lo establecido por la Constitución.
- Adicionalmente, se indica que el pronunciamiento establecido en la Carta de fecha 3 de julio de 2012 fue claro y específico al establecer al establecer que el vencimiento del plazo era el 6 de julio de 2012. Dicho documento constituye un acto administrativo válido y eficaz que no fue revocado oportunamente y produjo efectos jurídicos.
- El promotor actuó guiado según la confianza legítima otorgada por la Carta de fecha 3 de julio de 2012 que le otorgó una fecha límite de manera concreta para presentar el lote de firmas adicionales, por lo que RENIEC no puede desconocer el actuar legítimo del promotor.

#### **4. IDENTIFICACIÓN DE PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

En la resolución materia de análisis se han identificado los siguientes problemas jurídicos:

**4.1. Problema Principal:** ¿El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones debió ordenar a RENIEC la verificación del cuarto lote de firmas para la consulta popular de revocatoria en virtud de que había sido presentado de manera oportuna?

#### **4.2. Problemas secundarios:**

**4.2.1.** ¿Cuál es el acto administrativo válido y eficaz que determina el cómputo del plazo adicional que tiene el promotor para completar el número de firmas de adherentes necesarias para llevar a cabo la consulta popular de revocatoria?

**4.2.2.** ¿La Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 emitida por RENIEC, en el marco del procedimiento administrativo de verificación de firmas, constituyó un acto administrativo válido que otorgó o modificó el plazo adicional para la presentación de firmas de adherentes?

○ ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 emitida por la Subgerencia de Actividades Electorales?

○ ¿El contenido en la Carta de fecha 3 de julio de 2012 habilita o modifica válidamente un plazo adicional diferente para la presentación de lotes de firmas adicionales?

**4.2.3.** ¿El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones al evaluar un nuevo punto de controversia referido a la validez Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012, vulneró el principio de congruencia procesal?

## **5. ANALISIS DE LOS PROBLEMAS JURIDICOS IDENTIFICADOS**

### **5.1. MARCO CONCEPTUAL PREVIO**

#### **5.1.1. El proceso de revocatoria de autoridades**

La revocatoria de autoridades es un mecanismo de participación política directa a través del cual un grupo de ciudadanos puede revocar o ratificar el mandato de autoridades elegidas mediante sufragio. Este mecanismo forma parte de los derechos de participación política reconocidos en el artículo 2.17 de la Constitución Política y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos<sup>1</sup>.

Sobre el particular, García Toma (2008) señala que la revocación confiere a los ciudadanos la facultad de dar concluido el ejercicio del poder de un funcionario público electo, antes de vencerse el período normal de duración que la Constitución o la ley se asignan (p. 557).

El derecho de revocatoria de autoridades se concretiza a través un proceso electoral ya que los ciudadanos deben expresar su voluntad de revocar o no a sus autoridades a través del sufragio, previo cumplimiento del requisito de firmas del 25% de ciudadanos electores hábiles dentro de la circunscripción electoral correspondiente (distrito, provincia o región). Esto se encuentra establecido tanto en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Conforme lo establece la Constitución, el Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales conforman el sistema electoral peruano manteniendo relaciones de coordinación entre ellas. Estas tres entidades tienen la categoría de organismos constitucionales autónomos pues gozan de un grado máximo de autonomía e independencia y están a cargo de funciones esenciales diferentes a los tradicionales poderes públicos.

En dicho sentido, el ejercicio del derecho de revocatoria de autoridades electas involucra una serie consecutiva de procedimientos administrativos en cada una de las tres entidades del denominado

---

<sup>1</sup> Artículo 2.17. - A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

“sistema electoral”; ONPE, RENIEC y JNE. Un primer procedimiento constituye la adquisición, por parte del promotor de la revocatoria, de los formatos para la recolección de firmas de adherentes (más conocido como kit electoral), para lo cual presenta una solicitud ante la ONPE cumpliendo con los plazos y requisitos establecidos por la Ley N° 26300.

Posteriormente, con la solicitud aprobada, se inicia el siguiente procedimiento administrativo: la verificación de firmas necesarias (25% de los electores de la circunscripción electoral) de los adherentes que lo realiza la administración registral, RENIEC. Luego de realizada la verificación y alcanzado las firmas requeridas por la Ley, el promotor, con las constancias emitidas por RENIEC, deberá presentar la solicitud de revocatoria ante la ONPE, para la verificación del cumplimiento de requisitos formales. Finalmente, conforme a lo indicado por 21 de la Ley N° 26300, la ONPE admite las solicitudes de revocatoria y remite el expediente al Jurado Nacional de Elecciones a fin de que el Pleno convoque a la consulta popular de revocatoria respecto de la solicitud admitida.

#### **5.1.1.1. El procedimiento administrativo de verificación de firmas para la revocatoria de autoridades electas**

La entidad competente para realizar el procedimiento materia de análisis es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, según lo establecido por la Ley N° 26300, artículo 6° y la Ley Orgánica de la entidad. RENIEC constituye un organismo constitucional autónomo y tiene diversas funciones administrativas donde predomina la función registral, ya que se encarga de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos al estado civil. Adicionalmente, como parte del sistema electoral, cumple con proporcionar información y coordinar con las demás entidades del sistema; depurar y actualizar el padrón electoral; y realizar la verificación de las firmas de adherentes para el accionar de los derechos de participación política- incluido el derecho de revocatoria de autoridades.

La normativa respecto de cómo se lleva a cabo dicha verificación no se encuentra sintetizada en una única legislación sino dispersa tanto en la Ley N° 26300, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones y la Ley N° 27706, Ley que precisa la competencia de verificación de firmas para el ejercicio de los derechos políticos.

En cumplimiento de su potestad reglamentaria como organismo constitucional autónomo y a fin de efectivizar la función de comprobación grafotecnia, RENIEC ha concretizado dicho

procedimiento administrativo a través del “Reglamento para la Verificación de Firmas de Listas de Adherentes” (RE-211-GRE/001). De acuerdo con dicho Reglamento, existen dos etapas en la verificación de los lotes de firmas, una etapa de verificación de la veracidad de datos, denominada “comprobación automática” y, concluida esta, la etapa de comprobación de la validez de firmas, denominada “comprobación semiautomática”.

Respecto a la conclusión del procedimiento de verificación de firmas, conforme lo estipula el artículo 7.29. del Reglamento existen dos supuestos: (i) cuando culminado con la verificación del primer lote de firmas no se haya alcanzado el número de firmas requerido y (ii) cuando durante el procedimiento de verificación del primer lote de firmas se hubiera alcanzado el número requerido por la legislación. En ambos casos se emitirá el acta de resultados con un reporte, a partir de lo cual el promotor tiene derecho a la presentación de lotes adicionales de firmas por 30 días, en caso no se hubiese alcanzado el número de firmas requeridas.

Sobre el número de firmas requeridas para la procedencia de la solicitud de revocatoria, el 7 de abril de 2015 hubo una modificación legislativa (a través de la Ley N° 30315) que establecía como número de firmas mínimas el veinticinco por ciento (25%) de los electores por la circunscripción correspondiente, derogando la legislación que se encontraba vigente durante el proceso de revocatoria de autoridades de Lima Metropolitana. En el presente caso, el modificado artículo 22 de la Ley N° 26300 establecía también como número mínimo de firmas el veinticinco por ciento (25%), sin embargo, especificaba un máximo de 400,000 firmas en cualquier circunscripción electoral.

En dicho sentido, es preciso resaltar que, con la legislación anterior el requisito del número de firmas (400,000) significaba una cantidad limitada y poco significativa para una circunscripción como Lima Metropolitana con un padrón de aproximadamente seis millones trescientos mil electores (6'300,000). Es decir, cuatrocientas mil firmas correspondían al 6,5 % de los electores de Lima Metropolitana.

De otro lado, el artículo 10 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establece que verificado el primer de lote de firmas presentadas y al no haber

alcanzado el número mínimo requerido, los promotores tendrán un plazo adicional de hasta treinta (30) días para completar el número necesario requerido por la legislación.

### **5.1.2. El procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo se caracteriza por ser un conjunto de diligencias tramitadas en los organismos de la administración pública que desemboca en la emisión de un acto administrativo, conforme a lo establecido por el artículo 29 del TUO de la LPAG. Según Parejo (2010), en un sentido técnico jurídico, se define como aquel presupuesto en los que la actividad de la administración se enfoca en la aplicación del derecho objetivo mediante una decisión que se delimita a un supuesto concreto, es decir, se trata de la realización concreta del derecho de forma típica. (p. 309).

Es importante resaltar que la doctrina ha planteado una clasificación de los procedimientos administrativos por su relación con otros procedimientos administrativos: procedimientos autónomos, conexos y complejo.

Conforme al caso concreto, el ejercicio del derecho de revocatoria de autoridades conlleva diferentes procedimientos conexos dentro de las administraciones públicas del sistema electoral, cada uno de ellos estipulados en su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y, por tanto, se rigen por la Ley N° 27444.

#### **5.1.2.1. Los actos administrativos**

Conforme lo indica el profesor Morón Urbina (2003), desarrollando el artículo 1° de la Ley N° 27444, existen seis (6) elementos de los actos administrativos: a) una declaración de cualquiera de las entidades -esto implica las declaraciones de tipo decisorias, de conocimiento o de opinión-, b) Destinada a producir efectos jurídicos externos – que excluye los actos internos de las administraciones públicas-, c) Recae en derechos, intereses y obligaciones de los administrados, d) Respecto a una situación concreta- característica que lo diferencia de los reglamentos-, e) En el marco del derecho público- que excluye las actuaciones de las entidades que se sujetan a derecho común- y f) Pueden tener efectos individualizados o individualizables. (p. 138-143)

Para la doctrina en general existen dos posturas respecto del concepto de acto administrativo establecido en la Ley peruana, un concepto abierto y otro restringido. Para el profesor Abruña

(2016) el concepto es amplio ya que dentro de él se incluye las declaraciones de conocimiento, juicio o deseo dado que la propia Comisión Legislativa de la Ley estableció el concepto “declaraciones” en vez del clásico “manifestaciones de voluntad”. (p. 251). Por otro lado, los profesores Bocanegra y Huapaya se apartan de dicha postura mayoritaria estableciendo un concepto restringido al afirmar que el acto administrativo, para serlo, debe ser dictado con la finalidad de crear, modificar o extinguir una específica relación jurídica, o para declarar (o negar la declaración) de un derecho (o de otra circunstancia jurídicamente relevante) respecto de una persona, situación o cosa. Es decir, proponen un concepto en el cual los actos administrativos son solo aquellos con carácter regulador, ya que refuerza el origen de las actuaciones administrativas en la potestad. (p. 58).

### **5.1.2.2. La eficacia de los actos administrativos**

Conforme lo indica el artículo 16 de la Ley N° 27444 la eficacia del acto administrativo se configura a partir de su notificación legalmente realizada. La eficacia es la cualidad del acto de producir sus efectos jurídicos. La Ley específica que ante un acto administrativo que otorgue beneficios al administrado se entenderá eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente especificado en el propio acto.

El profesor Danos Ordoñez (2009) define a la notificación como un acto formal destinado a garantizar las normas del debido procedimiento administrativo y permite poner en conocimiento del administrado la emisión de un acto administrativo que decide respecto de sus derechos e intereses. De este modo, el concepto jurídico de eficacia del acto administrativo está supeditado al instituto de la notificación.

Sin embargo, existe también la dispensa de notificación, es decir casos específicos donde la eficacia se adquiere en supuestos específicos estipulados por la norma. En ese sentido, el artículo 19 de la Ley N° 27444 establece dos supuestos: (i) cuando el acto ha sido emitido en presencia del administrado dejando la constancia a través de un acta que certifique la asistencia del administrado, y por otro lado (ii) cuando el administrado haya tomado conocimiento del acto administrativo a través del acceso directo y voluntario al expediente, y que se deje constancia de dicho emplazamiento en el expediente, obteniendo una copia.

En el caso materia de análisis, el procedimiento administrativo de verificación de firmas tiene la característica de que durante la comprobación grafotecnica el administrado (promotor o personero) acompaña el procedimiento y tiene la oportunidad de impugnar verbalmente ante el técnico verificador la desaprobación de algún registro. Frente a una explicación poco clara del técnico verificador podrá recurrir ante el perito quien decidirá de manera definitiva la aprobación o no del registro, tal como lo especifica el Reglamento correspondiente.

### **5.1.2.3. Principio de legalidad en el procedimiento administrativo**

Uno de los principios rectores del procedimiento es el principio de legalidad. Dicho principio se sustenta en las potestades de las administraciones públicas ya que sin la habilitación legal expresa no es posible la actuación administrativa, o el ejercicio de sus potestades administrativas, o la competencia administrativa. Si bien este principio no está expresamente estipulado en la Constitución Política, su tratamiento es a nivel de ley por lo que se le señala en el artículo 1.1 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

En este entendimiento, conforme lo desarrolla Orbegoso Silva (2020) el principio de legalidad cumple dos funciones respecto del poder: (i) cumple una función legitimadora, en la cual su actuación quedará aceptada por un derecho democráticamente consentido; y (ii) constituye una limitación formal o jurídica debido a que su actividad encuentra en dicho derecho la frontera del obrar legítimo, por lo que podríamos afirmar que su fundamento lo encontramos en la primacía del ciudadano y en la separación de poderes (p. 203)

Adicionalmente, de acuerdo con el profesor García de Enterría (2013), la actuación administrativa se presenta como ejercicio de un poder; sin embargo, es un poder atribuido por la ley y delimitado por ella. En dicho sentido, la subordinación de la administración frente al ordenamiento jurídico quiere decir que existirá un bloque de legalidad al cual está sujeta la Administración. La Constitución y la ley serán aquellas que determinen las potestades y competencias de una Administración Pública, y el reglamento será aquel complemento para una actuación ordenada de la Administración. (p. 578)

Conviene referirnos a los tres elementos esenciales que implica el principio de legalidad, conforme lo indica Morón Urbina (2009): (i) legalidad formal que ordena la supeditación al procedimiento y a las formas legales; (ii) la legalidad sustantiva que está referida al contenido de las materias que

le son atribuidas a la Administración Pública; y (iii) la legalidad teleológica que involucra la obligación al cumplimiento de los fines que el legislador ha establecido (p. 26).

### **5.1.3. La función jurisdiccional del JNE**

El artículo 178° de la Constitución establece las competencias del Jurado Nacional de Elecciones, siendo el ámbito principal, entre otras, el ejercicio de la función jurisdiccional en materia electoral, con el carácter de instancia definitiva. Esto último no implica que no se pueda controlar las resoluciones emitidas por el JNE, ya que el propio Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia (Exp. 5854-2005-PA/TC) que contra las resoluciones electorales que vulneren los derechos fundamentales resultará procedente plantear demanda de amparo.

A través de las leyes orgánicas se establecen competencias y atribuciones de los órganos constitucionales, que evidentemente no afecten la mínima delimitación competencial establecida por la Constitución. En dicho sentido, tanto la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones desarrollan las competencias del Jurado Nacional de Elecciones y ciertas normas procesales mínimas para el desarrollo de la función jurisdiccional.

De conformidad con la Ley Orgánica de Elecciones en su artículo 34°, el JNE resuelve las impugnaciones que se interpongan contra las resoluciones o actuaciones administrativas emitidas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, únicamente cuando se refieran a asuntos electorales, de referéndum u otro tipo de consultas populares.

Al respecto, RENIEC tiene a su cargo un conjunto de procedimientos administrativos, los cuales cuando agotan la vía administrativa son impugnados ante el Poder Judicial, a través de la acción contenciosa administrativa, conforme al artículo 226 del TUO de la LPAG. Sin embargo, los procedimientos administrativos en materia electoral como la verificación de firmas de adherentes tienen una vía de impugnación diferenciada ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

### **5.2. ANALISIS Y POSICIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO PRINCIPAL: ¿El JNE debió ordenar a RENIEC la verificación del cuarto lote de firmas de adherentes en virtud de que había sido presentada dentro del plazo de ley?**

Para analizar el problema jurídico principal, conviene resolver los problemas jurídicos secundarios inmersos en la controversia.

**5.2.1. Primer Problema Jurídico Secundario:** ¿Cuál es el acto administrativo válido y eficaz a partir del cual se habilita el plazo adicional para la presentación de firmas de adherentes en el proceso de consulta de revocatoria?

El promotor de la revocatoria argumentó que el plazo adicional de 30 días para la presentación de firmas de adherentes vencía el 12 de julio de 2012 debido a que, según su postura, el acta mediante el cual se les comunicó el resultado del proceso de verificación inicial fue notificada el 30 de mayo de 2012. Frente a esto, tanto RENIEC como el Pleno del JNE coincidieron en oponerse a dicha postura sosteniendo que el acto administrativo que informó el referido resultado fue el acta de fecha 23 de mayo de 2012.

Corresponde, entonces, delimitar ambos documentos en cuestión conforme a lo regulado. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley N° 26300, una vez concluida la verificación de suscriptores, sin alcanzar el número de firmas necesarias, el promotor tendrá un plazo de hasta 30 días para completar las firmas restantes. El Reglamento de Verificación de Firmas aprobado por RENIEC, en su artículo 7.30 establece la forma en la cual se comunica al promotor los resultados de la verificación inicial (es decir, del primer lote de firmas): a través de un acta y/o certificado de cotejo junto a un reporte.

Las características coincidentes en ambos documentos son: (i) fueron emitidos por el mismo órgano, la Subgerencia de Actividades Electorales de RENIEC, (ii) de manera posterior a la culminación de la verificación del primer lote de firmas; y (iii) consignaron los resultados del proceso de verificación de firmas del primer lote.

Sin embargo, conforme se verifica en el expediente administrativo, con fecha 23 de mayo de 2012 la Subgerencia de Actividades Electorales culminó la verificación del primer lote de firmas y, en ese mismo momento, en presencia del representante del promotor suscribió el acta de resultados y el reporte consolidado, la misma que fue firmada en señal de conformidad. Por lo tanto, podemos indicar que el acta de fecha 23 de mayo comunicó el resultado de verificación inicial sin haber alcanzado el número requerido de firmas, conforme a la normativa.

Respecto del acta de fecha 30 de mayo de 2012, se advierte que constituye una información otorgada a solicitud del promotor y que la entidad pública se encuentra en la obligación de responder y proporcionar. En dicho documento, se dejó constancia de la entrega de la información detallada de la comprobación semiautomática de firmas (adjuntándole un CD ROM) donde se repite nuevamente los resultados (aprobadas, desaprobadas y el total) ya proporcionados en el acta de fecha 23 de mayo de 2012.

Sin embargo, el promotor señaló que el acta del 30 de mayo de 2012 fue el único documento que se le notificó y que contenía la información “detallada” de los resultados. Sobre el particular, mediante el acta de fecha 23 de mayo de 2023, el promotor ya había tomado conocimiento previo de los resultados finales de la verificación del primer lote conforme a la normativa vigente. La Ley y el Reglamento son precisos al exigir un acta y un reporte consolidado donde consten los resultados, por tanto, la información “detallada” constituye una documentación complementaria y específica del procedimiento de verificación cuyo contenido se presume ha sido conocido y aceptado por el promotor (o sus representantes) de conformidad con el artículo 7.27 del Reglamento de Verificación de Firmas.

Adicionalmente, se debe precisar la especial naturaleza de los plazos establecidos en los procedimientos con carácter electoral, ya que no solo nos encontramos ante plazos establecidos por la Ley, de obligatorio cumplimiento, sino también revestidos por los principios del derecho electoral que señalan a las etapas de los procesos electorales (que incluyen a las consultas populares) como perentorias y preclusivas. El ejercicio del derecho a la revocatoria de autoridades contiene límites respecto a los plazos, como, por ejemplo, que la solicitud procede una sola vez en el período de mandato y la consulta se realiza en segundo domingo de junio del tercer año; ya que con esto se respetan las garantías de periodicidad, alternancia en el poder y, por ende, la voluntad popular permanente.

En definitiva, el acto administrativo que cumple con la finalidad estipulada en el artículo 10° de la Ley N° 26300 y el Reglamento correspondiente al procedimiento administrativo, es decir, el que contiene e informa los resultados finales de la verificación del primer lote de firmas es el acta de fecha 23 de mayo de 2012, con su respectivo reporte.

Corresponde ahora analizar la eficacia del acta de fecha 23 de mayo de 2012, toda vez que los promotores de la revocatoria cuestionaron que este documento no se les había notificado formalmente.

Ante ello, es preciso señalar que un acto administrativo tiene eficacia jurídica, es decir produce sus efectos, a partir del momento de su notificación. Sin embargo, existe la posibilidad de que se dispense de la notificación formal cuando la entidad emita el acto administrativo en presencia del administrado y se deje constancia de su asistencia, esto conforme a lo establecido por el artículo 19.1 de la LPAG.

En ese sentido, el acta de fecha 23 de mayo de 2012 se encuentra inmerso dentro del supuesto de dispensa de notificación, toda vez que los promotores estuvieron presentes y suscribieron dicho documento con su firma, surtiendo efectos desde ese mismo momento. Por consiguiente, el plazo adicional que estipula el artículo 10 de la Ley N° 26300 comienza a contarse a partir del 24 de mayo de 2012, finalizando el 5 de julio de 2012.

Es pertinente señalar que, para el caso concreto, también es aplicable el supuesto de saneamiento de notificaciones defectuosas establecido en el artículo 27° de la LPAG, toda vez que el promotor se tuvo por bien notificado a la luz de la realización de sus propios actos, esto es, al presentar un segundo lote de firmas al siguiente día, el 24 de julio de 2023, con la finalidad de completar las firmas faltantes. Es decir, queda en evidencia que el promotor conocía de la conclusión del procedimiento sin haber alcanzado el número de firmas requeridas y de los resultados.

**5.2.2. Segundo Problema Jurídico Secundario:** ¿La Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 emitida por RENIEC, en el marco del procedimiento administrativo de verificación de firmas, constituyó un acto administrativo válido que otorgó o modificó el plazo adicional para la presentación de firmas de adherentes?

En primer lugar, se debe determinar la naturaleza jurídica de la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 emitida por la Sub Gerencia de Actividades Electorales de RENIEC.

Al respecto, el JNE en su resolución señaló que la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 constituyó un acto administrativo que se encuentra revestido por la presunción de legalidad y de eficacia jurídica hasta que no sea declarado la extinción de sus efectos en vía administrativa o judicial.

De la revisión de la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 se evidencia que constituye un documento emitido por la Subgerencia de Actividades Electorales de RENIEC como respuesta a una consulta formulada por los promotores sobre el plazo límite para completar las firmas necesarias, para lo cual RENIEC cita la norma que habilita dicho plazo (el artículo 10 de la LPCC) y concluye reiterando que son treinta (30) días hábiles.

En el marco de un procedimiento administrativo, encontramos diversos tipos de actos y declaraciones emitidas por la administración pública competente. Una clasificación funcional que se establece con base en la estructura del procedimiento y que se encuentra establecida en la LPAG es la de actos administrativos resolutorios o definitivos y los actos administrativos de trámite. De acuerdo con el profesor Armando Canosa (1996) se define como actos definitivos a los que ponen fin a una instancia del procedimiento administrativo decidiendo sobre el fondo del asunto planteado. Para llegar al acto definitivo, se requiere de una serie de actos previos denominados actos de trámite los cuales preparan y hacen posible la resolución final, es decir, constituyen eslabones que sirven para impulsar el procedimiento. El TUO de la LPAG en su artículo 29 define al procedimiento administrativo como una serie de actos y diligencias que se tramitan ante las administraciones públicas, los cuales conducen a la emisión de un acto administrativo definitivo. Por tanto, podemos indicar que el procedimiento administrativo incluye diversos actos y pronunciamientos por parte de la entidad, actos materiales (diligencias), actos de trámite y actos definitivos.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de verificación de firmas se encuentra dispuesto en el TUPA de RENIEC y delimitado por su Reglamento. Según dicho Reglamento, el procedimiento se encuentra dividido en diferentes fases consecutivas y subordinadas: Inicio, Comprobación (dividida a su vez en dos etapas: comprobación de datos y comprobación de firmas) y Conclusión.

En ese sentido, la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 se define como un acto administrativo de trámite toda vez que, en primer lugar, mediante dicha Carta la administración registral emitió una declaración externa en respuesta a la solicitud formulada por el promotor. Adicionalmente, el promotor hizo ejercicio de su derecho de petición administrativa para precisar un plazo que venía establecido por ley, ante lo cual la administración se encuentra obligada a responder. Asimismo, en dicho momento el procedimiento administrativo de verificación de firmas se encontraba en

trámite puesto que el administrado estaba dentro del plazo para presentar lotes adicionales de firmas de adherentes, es decir, en la fase segunda de comprobación, una de las últimas fases previas a la emisión de la resolución final ya sea aprobatoria o denegatoria.

En segundo lugar, se debe determinar si el contenido en la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 habilita o modifica el plazo adicional para la presentación de lotes de firmas adicionales.

Mediante la Carta de fecha 3 de julio de 2012, la Sub Gerencia de Actividades Electorales de RENIEC responde a la consulta de los promotores sobre la fecha límite de presentación de lotes de firmas adicionales, la cual fue respondida citando textualmente el artículo 10 de la Ley N° 26300 que establece que el plazo adicional es de treinta (30) días hábiles, sin embargo, de manera imprecisa la entidad consignó el plazo de 6 de julio de 2012 como fecha límite, cuando los 30 días hábiles adicionales vencían el 5 de julio de 2012. La Carta de fecha 3 de julio de 2012 contiene un evidente error material en una grafía, ya que la coherencia de la carta depende únicamente de la corrección de la grafía 5 por la 6.

La postura del Pleno del JNE es que la Carta de fecha 3 de julio de 2012 constituye un acto administrativo que proporcionó a los promotores una fecha específica sobre el vencimiento del plazo para la presentación de lotes adicionales de firmas, 6 de julio de 2012, por lo que los promotores actuaron por la confianza legítima de dicha comunicación, más aún si no fue revocado en su oportunidad. Asimismo, argumenta su postura en el principio de estoppel según el cual las partes en litigio no pueden asumir una conducta contradictoria con la asumida inicialmente.

Al respecto, como se demostró en el análisis previo, la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 constituye un acto administrativo de trámite dentro del procedimiento administrativo que se encontraba en curso. Todo acto administrativo tiene elementos o requisitos de validez los cuales están consignados en el artículo 3 del TUO de la LPAG y el defecto u omisión de tales requisitos, entre otras causales, tienen como consecuencia la nulidad de pleno derecho de dicho acto.

Asimismo, el artículo 10 del TUO de la LPAG establece como una de las causales de nulidad del acto administrativo la contravención a la Constitución, a las leyes o los reglamentos. Para Tirado (2009), esta causal supone que los actos administrativos no pueden contravenir las reglas del ordenamiento jurídico y, asimismo, constituye una consecuencia lógica del principio de legalidad contenida en el numeral 1.1 del artículo IV del título preliminar de la LPAG (p. 148).

En ese marco, la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 incluyó un evidente error material que como consecuencia le otorgaba un plazo de treinta y un (31) días hábiles, lo que contraviene lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26300. Dicha norma establecía únicamente un plazo adicional de treinta (30) días hábiles para la presentación de lotes de firmas adicionales. Este precepto legal constituye una norma imperativa, respecto del cual el acto administrativo en cuestión no aprecia ni guarda conformidad, contravinendo manifiestamente el ordenamiento jurídico y los requisitos de validez de todo acto administrativo: objeto lícito y procedimiento regular, por lo que nos encontramos ante un acto inválido cuya consecuencia sería su declaratoria de nulidad.

Evidentemente, la administración registral incurrió en un error al momento de especificar el plazo adicional, sin embargo, se debe resaltar que el goce de un derecho tiene como premisa que este haya sido adquirido conforme a ley, ya que como lo indica la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la STC 1254-2004-PA/TC, el error no genera derechos sobre los administrados.

Sobre el particular, el error de haber colocado la grafía 6, en vez de 5, fue un hecho advertido y corregido por RENIEC en la resolución de fecha 13 de julio de 2012 que niega la solicitud de revisión de lotes adicionales de firmas. Por tanto, estamos ante un error evidente y reconocido por la propia administración, por lo que dicho error material no genera el derecho a los promotores de ampliación de plazo al 6 de julio de 2012 o de treinta y un (31) días hábiles, ya que va en contra de lo dispuesto por la Ley N° 26300.

Respecto a la postura del JNE sobre la vulneración del principio de confianza legítima, estipulado en el artículo 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG, al desconocer los efectos de la carta de fecha 3 de julio de 2012, se debe indicar que el profesor Manuel Revollo Puig (2010), indica que dicho principio debe ser atribuido, no únicamente cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando nos encontremos frente a signos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa (p. 346).

Asimismo, según De Miembela (2006) existen ciertos requisitos que delimitan la trasgresión del principio de confianza legítima, los cuales son: (i) 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. (ii) las expectativas de la decisión deben ser

debidamente fundadas a través de razones objetivas; y (iii) la ventaja o reconocimiento que se espera obtener debe ser legal, es decir, no debe ser contraria a Derecho (p. 261).

Al respecto, en la Carta de fecha 3 de julio de 2012 no existen signos lo suficientemente concluyentes y razonables producidos por la administración, en este caso RENIEC, toda vez que el íntegro del texto llevan a concluir razonablemente que los treinta días (30) de plazo concluyen el 5 de julio de 2012, y la existencia en un error en la grafía al colocarse 6 de julio de 2012. Asimismo, se incumplen los requisitos que delimitan la confianza legítima ya que la variación de fecha límite al 6 de julio de 2012 no constituye una decisión debidamente fundamentada y, más aún, contraria a Derecho.

Adicionalmente, durante el procedimiento de verificación de firmas existen diversos hechos que evidencian la ruptura del principio de buena fe procedimental (inciso 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444) por parte del promotor mediante requerimiento hechos a pedido de parte. De un lado, la solicitud de resultados detallados de la verificación de firmas, que había sido previamente informado y notificado, y la consulta absuelta por la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012. En ambas situaciones, lo que buscaba el administrado es utilizar el procedimiento a través de las reiteraciones de pedidos simultáneos o sucesivos para entorpecer la buena marcha del procedimiento. La garantía de la buena fe se refiere a un estándar de conducta que en el presente caso ha sido evidentemente incumplido.

Por tanto, lo declarado por la Carta 059-2012 contraviene el principio de legalidad, en específico lo estipulado en el artículo 10 de la LPCC, norma imperativa y de orden público que establece un plazo específico para la presentación de lotes adicionales de firmas, por lo que carece de efectos jurídicos.

**5.2.3. Tercer Problema Jurídico Secundario:** ¿El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones al evaluar un nuevo punto de controversia referido a la validez Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012, vulneró el principio de congruencia procesal?

Al respecto, RENIEC cuestionó que el JNE se habría excedido al sustentar su decisión en un argumento no expuesto por el impugnante, ya que los promotores sustentaron su posición en la validez y eficacia del acta de fecha 30 de mayo de 2012, mientras el JNE, en la validez de la Carta

de fecha 3 de julio de 2012 que señalaba que el plazo vencía el 6 de julio del mismo año, resolviendo una cuestión no peticionada.

De manera inicial, se debe precisar que el diseño del Estado Constitucional Peruano establece al JNE como un Tribunal Supremo Electoral otorgándole jurisdicción para administrar justicia en materia electoral, bajo los principios generales del derecho (artículo 181 de la Constitución Política), así como otras funciones administrativas y normativas adicionales.

Adicionalmente, la competencia del Pleno del JNE respecto de sus materias se encuentra estipulada en el artículo 181° de la Constitución Política y, en el mismo sentido, la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, en el Título III capítulo 1 establece normas procesales que guían la función jurisdiccional del JNE. De manera específica, el artículo 34 establece que JNE va a resolver, en definitiva instancia, las impugnaciones de las resoluciones administrativas emitidas por RENIEC y ONPE, en cuanto se refieran a “asuntos electorales”, de referéndum y otro tipo de consultas populares, por lo que estamos al frente de una excepción al principio de exclusividad del proceso contencioso administrativo, establecido en la Ley 27584, según el cual las actuaciones de la administración pública solo pueden ser cuestionadas a través de dicho proceso, salvo los casos recurribles a la jurisdicción constitucional. Esto implica que no solo estamos ante el ejercicio de una jurisdicción especial, sino que, específicamente, a una de tipo contenciosa administrativa en la cual se debe garantizar al justiciable los principios de este tipo de acción.

En dicho sentido, los procesos jurisdiccionales en materia electoral se encuentran revestidos por los principios procesales, siendo uno de ellos el principio de *iura novit curia*, en el cual, según Hundskopf (2013) es el juez, como titular de la potestad jurisdiccional, el que tiene el poder-deber de proporcionar el derecho aplicable al proceso, con prescindencia de la respectiva invocación de las partes conforme a las pretensiones planteadas. Este principio se fundamenta en la presunción lógica de que el juez está capacitado e instruido para conocer el derecho y, en consecuencia, no se encuentra vinculado por las calificaciones de las partes, salvo el límite de respetar el principio de congruencia. (p. 46)

De acuerdo a lo mencionado, el principio de *iura novit curia* se encuentra limitado por el principio de congruencia, sin embargo, en el modelo integral de revisión de legalidad de los actos administrativos no se puede reconocer una congruencia estricta. Al respecto, Huapaya (2019) indica que en dicho modelo si bien el juez queda vinculado al petitorio, no lo está en los que

respecta a la causa petendi o los motivos jurídicos que sustentan una nulidad, de modo tal que podrá apreciarse una revisión integral del expediente, permitido por el principio de *iura novit curia*. (p. 155)

Como se puede apreciar en el presente caso de análisis, el objeto de la controversia de las resoluciones emitidas por el Pleno del JNE (recurso de impugnación y extraordinario), es decir la cuestión controvertida, es por un lado el control de la legalidad del acto administrativo que deniega la revisión de un lote de firmas adicionales dentro del procedimiento administrativo de verificación de firmas para la revocatoria de autoridades, y además, un segundo control que debe realizar el juez electoral es la efectiva tutela de los derechos del promotor (administrado),

De acuerdo al objeto de la controversia planteada, los jueces electorales están cumpliendo también una función jurisdiccional de tipo contencioso administrativo y el control que deban realizar del acto administrativo impugnado implica que puedan revisar todos los actos previos o de trámite que dieron lugar a la emisión de dicho acto resolutivo. Por tanto, en un proceso donde se busca la tutela de los derechos e intereses del administrado existe una flexibilización del principio de congruencia, lo que exige al juez en ir más allá del sentido o alcance de las peticiones formuladas por las partes.

En ese marco, más allá de que el sustento del recurso de impugnación de los promotores se haya basado en la validez y eficacia del acta de fecha 30 de mayo de 2023, el pleno del JNE sí podía realizar el control jurisdiccional de la Carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012, acto administrativo de trámite emitido dentro del procedimiento administrativo, por lo que no está vulnerando el principio de congruencia procesal.

## 6. RECOMENDACIONES

Conforme a lo expuesto en el presente informe, se puede advertir la necesidad de reformas en el modelo de organización del sistema electoral y su regulación para efectivizar los derechos de participación política. Un primer avance se efectuó de manera posterior a la consulta popular de revocatoria de autoridades de Lima Metropolitana, en el año 2015, modificándose la Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, específicamente en dos aspectos: (i) eliminando la convocatoria a nuevas elecciones de las autoridades revocadas, las cuales serían reemplazadas por sus accesitarios y (ii) eliminando el mínimo de firmas de adherentes, estableciendo un único porcentaje de 25% de electores hábiles de la circunscripción correspondiente. Sin embargo, existen temas pendientes a modificar respecto del sistema electoral:

En primer término, el ejercicio del derecho de revocatoria de autoridades tiene una problemática vigente toda vez que sigue existiendo fraccionamiento de las competencias en los procedimientos administrativos, tal como lo explicamos en el marco teórico previamente, existen hasta cuatro procedimientos: un primer procedimiento constituye la compra, por parte del promotor de la revocatoria, del kit electoral para dicho procedimiento en la ONPE. Posteriormente, el procedimiento de verificación de firmas de los adherentes que lo realiza RENIEC. Una vez realizada la verificación y alcanzado las firmas requeridas por ley, el promotor deberá presentar la solicitud definitiva de revocatoria ante la ONPE, para la verificación del cumplimiento de requisitos formales. Finalmente, ONPE remite el expediente al JNE a fin de que convoque a consulta popular de revocatoria respecto de la solicitud admitida.

Al respecto, es necesario formular mecanismos de simplificación administrativa enfocado en el ciudadano interesado en ejercer sus derechos políticos de control de las autoridades. Como muy bien refiere la profesora Verónica Rojas (2004), la legislación debe evitar la fragmentación o segmentación inadecuada de las competencias en varias entidades públicas, respecto de una materia especializada que podría corresponder una sola entidad ya que esto produce una multiplicación de procedimientos administrativos. Esta separación perjudica al administrado toda vez que lo obliga a recurrir a varios organismos buscando el mismo objetivo en cada uno de ellos.

Para establecer las competencias y simplificar las funciones, es necesario reformular el sistema electoral pues las funciones en dicha materia se encuentran repartidas en tres administraciones públicas (RENIEC, ONPE y la función administrativa del JNE) con un órgano jurisdiccional de revisión (función jurisdiccional del JNE). Por lo que se propone un solo órgano de administración electoral que conjugue las funciones que actualmente ejerce la ONPE, las específicas funciones electorales de RENIEC y las funciones administrativas del JNE. Mientras que como órgano netamente jurisdiccional y manteniendo su autonomía, un Tribunal Electoral.

Aunado a lo anterior, es evidente que la legislación electoral contiene una serie de deficiencias y contradicciones, así como una variedad de leyes que regulan funciones y procedimientos de las entidades del sistema electoral. Se hace imprescindible la necesidad de una legislación unificada. En el año 2011, el entonces presidente del JNE, Hugo Sivina, impulsó un proyecto de Código Electoral, sin embargo, hasta la fecha no ha sido ni debatido ni aprobado por el pleno del Congreso. Dicha legislación electoral debe contener normas sustantivas respecto de los procesos electorales, normas procesales en materia de jurisdicción electoral (Código Procesal Electoral) y los reglamentos correspondientes al órgano administrativo electoral.

Finalmente, aunque no fue planteada una acción de amparo contra la Resolución N° 987-2012-JNE, es evidente que en ese supuesto RENIEC y los promotores pudieron haber logrado una sentencia favorable debido a una evidente trasgresión del principio de legalidad y supremacía de la Constitución.

Respecto al amparo electoral, la Constitución Política establece en el artículo 181° que las resoluciones del JNE son dictadas en instancia final, definitiva, no son revisables y contra ellas no procede recurso alguno; sin embargo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. 5854-2005-PA/TC) dentro de un Estado Constitucional no pueden existir órganos exentos de control constitucional, estableciendo que la vía pertinente para cuestionar las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones es la vía del amparo, dado que el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución Política otorga una garantía constitucional para exigir la tutela de los derechos fundamentales. La misma también se sustenta en diversas resoluciones de la Corte Interamericana de Derecho Humanos como el caso “Susana Higuchi Miyagawa vs. Perú” y el caso “Yatama vs. Nicaragua”, donde establece que el Consejo Electoral, así como los demás poderes del Estado, debe estar sometido a controles judiciales.

## 7. CONCLUSIONES

Como primera conclusión principal, el acto administrativo que cumple con la finalidad estipulada en el artículo 10 de la Ley N° 26300 y el Reglamento de Verificación de firmas de RENIEC, es decir, el que contiene e informa los resultados de la verificación de la relación de adherentes es el acta de fecha 23 de mayo de 2012, el mismo que se encuentra inmerso dentro del supuesto de hecho del artículo 19.1 de la LPAG, desplegando su eficacia desde el momento en que suscribieron el mismo.

Por otro lado, como segunda conclusión principal, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha vulnerado abiertamente el ordenamiento jurídico ya que la carta de fecha 3 de julio de 2012 constituye un pronunciamiento administrativo con un vicio que causa su nulidad de pleno derecho ya que su contenido (error) trasgrede la Ley N° 26300. En ese sentido, tenemos las siguientes conclusiones secundarias:

- La carta de fecha 3 de julio de 2012 constituye un acto administrativo de trámite emitido por RENIEC en respuesta al promotor, ante lo cual la administración se encuentra obligada a responder y se encontraba inmerso en el procedimiento administrativo de verificación de firmas en la fase segunda de comprobación, una de las últimas fases previas a la emisión de la resolución definitiva.
- El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha contravenido el principio de legalidad, buena fe y seguridad jurídica en el marco de las actuaciones administrativas al otorgarle validez a lo declarado erróneamente por la Carta de fecha 3 de julio de 2012. Se ha trasgredido el plazo estipulado por el artículo 10 de la Ley N° 26300, norma imperativa y de orden público que establece un plazo específico para la presentación de lotes adicionales de firmas.

Asimismo, como tercera conclusión, el Jurado Nacional de Elecciones tenía la facultad para revisar la carta 059-2012 de fecha 3 de julio de 2012 debido a la característica especial de los procesos contenciosos administrativos: congruencia procesal relativa, es decir, pese a que el promotor no planteó como punto en controversia inicial la validez de dicha carta.

Finalmente, conforme a los argumentos expuestos a lo largo del presente trabajo, el recurso extraordinario resuelto por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones mediante Resolución N° 987-2012-JNE de fecha 26 de octubre de 2012, debió ser declarado fundado ya que RENIEC actuó conforme al ordenamiento jurídico al calificar de extemporánea la presentación del cuarto lote adicional de firmas para la revocatoria de autoridades de Lima Metropolitana, dando por concluido el procedimiento sin haber alcanzado el número de firmas requeridas.



## 8. BIBLIOGRAFÍA

Abruña Puyol, Antonio (2016) Sobre el así denominado concepto estricto de acto administrativo. En: Revista Foro Jurídico, N° 15. Lima. pp. 250 - pp. 271.

Bocanegra, Raúl (2005) La Teoría del acto administrativo. Madrid: IUSTEL.

García Toma, Victor (2008) Los Mecanismos de participación política directa. En Los derechos fundamentales del Perú, Lima: Juristas Editores. Pp. 544-575.

Huapaya, Ramón (2019). El proceso contencioso-administrativo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Orbegoso Silva, M. (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho. IUS ET VERITAS, (60), 198-209. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.010>

Morón Urbina, Juan Carlos (2003). El Nuevo Régimen de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General - Segunda Parte. Lima: Ara Editores, pp. 131-172.

Morón Urbina, Juan Carlos (2009). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica.

Parejo, Luciano (2010) Lecciones de Derecho Administrativo. Bogotá: Tirant Lo Blanch.

Rebollo Puig M. (2010). Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova.

Rojas, Verónica (2004). La distribución de competencias administrativas entre los organismos electorales del Perú. En: Salcedo Cuadros, Carlo Magno (compilador). La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales. Lima: CIE de la ONPE, pp. 123–132.

De Miembela, L. (2006) Requisitos para el ejercicio del principio de confianza legítima ante los tribunales, El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. Revista de Administración Pública ISSN: 0034-7639, núm. 171, Madrid, septiembre- diciembre, p. 261

Hundskopf Exebio, Oswaldo (2013). Aplicación del principio Iura Novit Curia al arbitraje. En: Ius Et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho, n. 44, 2013, pp. 39-57

Martin Tirado, Richard (2009) Del régimen jurídico de los actos administrativos. Sobre la Ley de Procedimiento Administrativo General. Lima: UPC, pp. 127-171.

García De Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernandez (2013) Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, pp. 587-641.





*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