

## Establecen impedimentos para postular como candidatos al Congreso de la República en el proceso de Elecciones Generales 2021, en razón a la prohibición de reelección inmediata establecida por el artículo 90-A de la Constitución Política del Perú

### RESOLUCIÓN N° 0352-2020-JNE

Lima, catorce de octubre de dos mil veinte.

**VISTOS** el Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021 y el cronograma de elecciones internas de las organizaciones políticas para las Elecciones Generales 2021, aprobados mediante Resolución N° 328-2020-JNE, de fecha 28 de setiembre de 2020; y el Informe N° 052-2020-GAP/JNE, del 11 de octubre de 2020, presentado por el Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, a través del cual se emite opinión técnica sobre la aplicación del artículo 90-A de la Constitución Política, en el marco de las Elecciones Generales 2021.

### CONSIDERANDOS

1. De conformidad con los numerales 1, 3 y 4 del artículo 178 de la Constitución Política del Perú, compete al Jurado Nacional de Elecciones, entre otros, fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y la realización de los procesos electorales, velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, así como administrar justicia en materia electoral.

2. El artículo 1 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, LOJNE), establece que el Jurado Nacional de Elecciones es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público encargado de administrar justicia en materia electoral.

3. Por su parte, los literales *b*, *g* y *l* del artículo 5 de la LOJNE señalan como funciones del Jurado Nacional de Elecciones el fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral y dictar las resoluciones y reglamentación necesaria para su funcionamiento.

4. Mediante Decreto Supremo N° 122-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 9 de julio de 2020, el Presidente de la República convocó, para el domingo 11 de abril de 2021, a Elecciones Generales para la Elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, Congresistas y representantes peruanos ante el Parlamento Andino.

5. La Séptima Disposición Transitoria a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, incorporada a través de la Ley N° 31038, señala que el Jurado Nacional de Elecciones tiene el deber de elaborar el cronograma electoral de los procesos de selección de candidatos de las organizaciones políticas que pretendan participar en las Elecciones Generales 2021.

6. En tal sentido, por medio de la Resolución N° 328-2020-JNE, de fecha 28 de setiembre de 2020, este Supremo Órgano Electoral aprobó el Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021. En el artículo 8 del citado reglamento se estableció el cronograma de elecciones internas de las organizaciones políticas para las Elecciones Generales 2021, fijando como fecha límite para convocar a elecciones internas en cada organización política el 15 de octubre de 2020.

7. En el marco del proceso de Elecciones Generales 2021, en particular, el estudio de convocatoria a selección de candidatos por cada organización política, se aplicará, entre otros, el artículo 90-A de la Constitución Política del Perú, que establece la prohibición de reelección inmediata de parlamentarios. Dicha disposición ha generado distintas

interpretaciones, por lo que resulta necesario precisar su alcance normativo en términos abstractos, ello en observancia del criterio de oportunidad para el ejercicio de la facultad normativa del Jurado Nacional de Elecciones, atendiendo a los hitos establecidos en salvaguarda de los principios de predictibilidad y seguridad jurídica, que revisten una especial importancia para el desarrollo del proceso electoral y sus etapas preclusivas, además del criterio constitucional de previsibilidad de consecuencias con un efecto pacificador.

8. Esperar una consulta genérica por uno de los órganos legitimados para hacerlo –como los Jurados Electorales Especiales que se instalarán recién el 16 de noviembre de 2020–, o la existencia de un recurso de apelación en un caso concreto para que este Máximo Órgano del Sistema Electoral se pronuncie al respecto, supondría potenciar un estado de inseguridad e incertidumbre social que involucraría tanto a los actores políticos como a la ciudadanía. En particular, y en la medida en que las elecciones internas deben observar, entre otros, lo establecido por el artículo 90-A de la Constitución, resulta preocupante para este Órgano Electoral que el desarrollo del proceso electoral pueda ser afectado por una inadecuada interpretación del texto fundamental.

9. Ello encuentra fundamento en la tercera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Elecciones vigente que, si bien establece un plazo máximo para que los organismos electorales emitan reglamentos para el proceso de Elecciones Generales 2021, entendidos y vinculados a las reformas de carácter legal, no prohíbe la emisión de reglamentos o disposiciones sobre el proceso electoral de nivel infralegal, pues este se corresponde con la facultad normativa del Jurado Nacional de Elecciones en estricto respeto de principios constitucionales como el principio democrático, seguridad jurídica, predictibilidad, proscripción de la arbitrariedad y respeto a los derechos fundamentales.

10. En ese orden de ideas, resulta procedente que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones emita un pronunciamiento respecto a los alcances de la prohibición establecida en el artículo 90-A de la Constitución en el marco de las Elecciones Generales 2021, que para efectos didácticos serán desarrollados en tres escenarios: *i*) congresistas elegidos en el 2016 que formaron parte del Congreso disuelto en setiembre del 2019; *ii*) congresistas elegidos en el 2016 que formaron parte del Congreso disuelto en setiembre de 2019, pero que fueron reelectos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020; y, *iii*) congresistas elegidos en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 para completar el período del Congreso disuelto.

De los alcances del artículo 90-A de la Constitución respecto a los congresistas elegidos en el 2016 que formaron parte del Congreso disuelto en setiembre del 2019

11. El artículo 90-A de la Constitución, introducido en la Carta Magna a través de la Ley N° 30906, Ley de Reforma Constitucional que Prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República, publicada en 10 de enero de 2019 en el diario oficial *El Peruano*, señala que “los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo”.

12. Al respecto, se debe señalar que, en el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, por medio de la Resolución N° 187-2019-JNE, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones analizó los alcances del artículo 90-A de la Constitución e identificó las condiciones de su aplicación, indicando:

16. De la disposición antes citada, se advierte que la Constitución establece tres condiciones para que se concrete el impedimento de reelección:

- La reelección debe ser para un nuevo período.
- La reelección debe ser de manera inmediata.
- La reelección presupone la elección en el mismo cargo.

17. La primera condición está referida a la posibilidad de reelección de un congresista para un nuevo período.

[...]

De esta manera, queda claro que el **objetivo del proyecto de ley de reforma constitucional**, aprobado y ratificado vía referéndum era el de **proscribir la reelección inmediata a quienes habían desempeñado función congresal previamente**; no obstante, dicha prohibición para su configuración requiere de un nuevo periodo congresal, es decir, **la interdicción recae sobre aquellos parlamentarios electos, que hayan concluido regularmente o no su mandato.**

[...]

18. En relación con la **segunda condición**, referida a la **imediatez de la prohibición de reelección**, esta se vincula necesariamente con el periodo parlamentario, por lo que **no es posible que los congresistas intenten reelegirse para un periodo inmediato posterior**. Ese es el sentido que debe asignarse a esta condición, ya que cualquier otro implicaría una lectura parcial de la referida disposición constitucional.

19. Asimismo, **la última condición implica que el parlamentario no se puede reelegir en el mismo cargo**, lo cual, en el presente escenario de un Congreso Unicameral, supone **la imposibilidad de reelección en el cargo de congresista de la República** [énfasis agregado].

13. Bajo esa línea interpretativa, se advierte que los congresistas electos en el 2016, que conformaron parte del congreso disuelto y que no postularon o que postulando no fueron elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, se encuentran dentro de los alcances de la prohibición establecida en el artículo 90-A de la Constitución. En primer término, porque estos excongresistas fueron elegidos para el periodo congresal 2016-2021, por lo que, de pretender una candidatura a la elección congresal del proceso de Elecciones Generales 2021, estarían postulando a un **nuevo periodo congresal**. En segundo lugar, de postular a las Elecciones Generales 2021 como candidatos al Congreso, estarían postulando al periodo de mandato **congresal inmediato siguiente para el que fueron originalmente elegidos**. Y finalmente, en tercer lugar, si un congresista elegido en el 2016 postula a la elección congresal de las Elecciones Generales 2021, pretendería ser elegido al mismo puesto para el que fue elegido en las Elecciones Generales 2016, lo que se encuentra proscrito. En consecuencia, los congresistas elegidos en el 2016 que no postularon o que postulando no fueron elegidos en la Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 se encuentran impedidos de ser candidatos en la elección congresal de las Elecciones Generales 2021.

14. Cabe destacar aquí que, como se señala en el considerando 17 de la Resolución N° 187-2019-JNE, carece de relevancia para los efectos del impedimento, la forma en que el ciudadano elegido como congresista haya terminado su mandato. Es decir, el impedimento para ser candidato al Congreso se extiende a todo ciudadano que haya sido elegido congresista en el periodo inmediato anterior sin importar si ha concluido su mandato de forma regular o no. Por tanto, la prohibición también alcanza a los congresistas desaforados y sus accesorios, congresistas suspendidos, cualquiera sea el plazo establecido, así como a los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos. Esta interpretación guarda coherencia, además, con lo dispuesto por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en la Resolución N° 442-2018-JNE, decisión que interpretó los alcances de los artículos 191 y 194 de la Constitución que prohíben la reelección de gobernadores y alcaldes. En esa ocasión, se estableció que dicha prohibición también alcanza a aquellos gobernadores y alcaldes que hayan sido vacados o suspendidos de su cargo, entendiéndose estos como cargos sujetos a elección popular por determinado periodo constitucional.

**De los alcances del artículo 90-A de la Constitución respecto a los congresistas elegidos en el 2016 que formaron parte del Congreso disuelto y que fueron reelectos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020**

15. Sobre este extremo, y estando a los criterios para la aplicación del artículo 90-A de la Constitución descritos

en la Resolución N° 187-2019-JNE, se advierte que los congresistas que fueron elegidos en el 2016 y que volvieron a ser elegidos en la Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 cumplen con las condiciones y características que activarían el impedimento contenido en citado artículo de la Constitución. Es decir, se verifica que fueron congresistas elegidos para el periodo 2016-2021, que pretenderían ser reelegidos para un nuevo periodo congresal que es inmediato y siguiente para el que fueron originalmente electos, por lo que la prohibición de reelección establecida en el artículo 90-A les sería plenamente aplicable, precisando que dicho impedimento alcanza también a los congresistas desaforados y sus accesorios, congresistas suspendidos cualquiera sea el plazo establecido, así como a los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento.

**De los alcances del artículo 90-A de la Constitución respecto a los congresistas elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 para completar el periodo del Congreso disuelto**

16. Al respecto, el artículo 134 de la Constitución señala que en caso de disolución del Congreso de la República, en el mismo acto, se debe realizar la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, proceso que conocemos como las Elecciones Congresales Extraordinarias. De igual modo, el artículo 136 establece que el Congreso elegido en dicho proceso completará el periodo constitucional del Congreso disuelto.

17. Lo señalado en el considerando anterior es concordante en la interpretación que hace la resolución N° 187-2020-JNE, que identifica a las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 como un proceso electoral en el que no resulta aplicable la prohibición contenida en el artículo 90-A, en tanto no se trata de una elección para un nuevo periodo constitucional, puesto que los congresistas elegidos en dichas elecciones solo completarían el periodo constitucional 2016-2021 del Congreso disuelto.

18. Ahora bien, para establecer los alcances de la prohibición de reelección respecto a los congresistas elegidos en el 2020 para complementar el periodo del Congreso disuelto, resulta necesario recurrir a reglas similares que han sido establecidas por este Supremo Tribunal Electoral para otros niveles de gobierno que provienen de elección popular, como las reglas respecto a las elecciones regionales y municipales en las que también se aplicó la prohibición de reelección de gobernadores, vicegobernadores y alcaldes.

19. En primer lugar, se debe recordar que, de conformidad con los artículos 191 y 194 de la Constitución, los gobernadores y vicegobernadores regionales, así como los alcaldes son elegidos por un periodo constitucional de cuatro (4) años, quienes, además, no pueden ser reelegidos de forma inmediata.

20. Bajo ese marco, en el ámbito municipal han tenido lugar procesos electorales denominados *Elecciones Municipales de Nuevos Distritos*<sup>1</sup> en los que se eligieron a las autoridades municipales de los nuevos distritos y provincias recientemente creados y que no fueron incluidos en las Elecciones Regionales y Municipales para el periodo 2015-2018. Dichos procesos fueron realizados luego de estas últimas elecciones regionales y municipales, y durante el ejercicio del mandato municipal por el periodo 2015-2018. No obstante su elección, estas autoridades no cumplieron los cuatro (4) años de mandato regular, pues solo ejercieron el cargo por el tiempo equivalente al remanente del periodo constitucional municipal, es decir, únicamente completaron el periodo municipal 2015-2018.

21. Asimismo, también en el ámbito municipal, ha tenido lugar el proceso de *Elecciones Municipales Complementarias*<sup>2</sup>, en las que las autoridades electas no cumplieron los cuatro (4) años de mandato, sino que ejercieron el cargo por el tiempo restante del periodo constitucional municipal correspondiente, hasta la siguiente convocatoria a Elecciones Regionales y Municipales.

22. Para ambos casos, la Resolución N° 442-2018-JNE, de fecha 27 de junio de 2018, dictada por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, estableció una línea

jurisprudencial respecto a la aplicación de la prohibición de reelección inmediata de gobernantes, vicegobernantes y alcaldes, fijando en su fundamento 35 que la prohibición de reelección regional y municipal, se extiende a los alcaldes elegidos en las Elecciones Municipales de Nuevos Distritos y en las Elecciones Municipales Complementarias, ello en la medida en que su postulación a las siguientes Elecciones Regionales y Municipales constituiría una reelección inmediata. En otros términos, los alcaldes elegidos en los procesos de Elecciones Municipales de Nuevos Distritos y Elecciones Municipales Complementarias forman parte del periodo constitucional municipal en el que tuvieron lugar dichos procesos y, por lo tanto, se encuentran impedidos de postular a cargos del periodo municipal posterior inmediato.

23. En ese contexto jurisprudencial, respecto a la prohibición de la reelección congresal inmediata, debe aplicarse y resulta exigible una interpretación similar a la realizada en la Resolución N° 442-2018-JNE, de modo que es factible señalar que los congresistas elegidos en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, para todos los efectos, son parlamentarios del periodo constitucional congresal 2016-2021 y, en consecuencia, no resulta posible su postulación como candidatos al Congreso de la República en el proceso de Elecciones Generales 2021, en tanto se trata de un periodo constitucional inmediato siguiente de que formaron parte, aun cuando hayan ejercido por un margen de tiempo menor a los cinco (5) años que establece el artículo 90-A de la Constitución.

24. Así, cabe indicar que los congresistas electos en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 también cumplen con los criterios señalados en la Resolución N° 187-2019-JNE para la aplicación de la prohibición establecida en el artículo 90-A de la Constitución, toda vez que el congresista electo en el proceso del 2020 –que postule como candidato al Congreso en las Elecciones Generales 2021– lo que en buena cuenta pretende es volver a elegirse en el mismo cargo, para un nuevo periodo congresal que sería inmediato al periodo para el que fue elegido, esto es, 2016-2021; precisando que dicho impedimento alcanza también a los congresistas desaforados y sus accesorios, congresistas suspendidos cualquiera sea el plazo establecido, así como a los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento.

25. Por tales fundamentos, y bajo un criterio de interpretación teleológica, en estricta observancia de la reforma constitucional aprobada mediante el Referéndum Nacional 2018, que insertó el artículo 90-A en la Constitución con la finalidad de buscar la alternancia en la representación política en el legislativo y la prohibición de inmediatez en la reelección parlamentaria, sin hacer disquisición entre periodos regulares o complementarios, este Supremo Órgano Electoral establece que: i) los congresistas elegidos en las Elecciones Generales 2016 que formaron parte del Congreso disuelto en setiembre del 2019 y que no postularon o que postulando no fueron elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento; ii) los congresistas elegidos en las Elecciones Generales 2016 que formaron parte del Congreso disuelto y que fueron reelectos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento; y iii) los congresistas elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 para completar el periodo del Congreso disuelto, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento forman parte del periodo legislativo constitucional 2016-2021 y, por tanto, se encuentran impedidos de postular como candidatos al Congreso de la República en el proceso de Elecciones Generales 2021, en razón a la prohibición de reelección inmediata establecida por el artículo 90-A de la Constitución.

26. Finalmente, para efectos ilustrativos, se tiene a bien resumir dichos supuestos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Supuestos y alcances del artículo 90-A de la Constitución

N°	SUPUESTO DE HECHO	CONSECUENCIA JURÍDICA
1	Congresistas elegidos en las Elecciones Generales 2016, para el periodo 2016-2021, que formaron parte del Congreso disuelto en setiembre del 2019 y que no postularon o que postulando no fueron elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento.	Se aplica prohibición de reelección inmediata  (Artículo 90-A de la Constitución)
2	Congresistas elegidos en las Elecciones Generales 2016, para el periodo 2016-2021, que formaron parte del Congreso disuelto y que fueron reelectos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento.	Se aplica prohibición de reelección inmediata  (Artículo 90-A de la Constitución)
3	Congresistas elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 para completar el periodo 2016-2021, del Congreso disuelto, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento.	Se aplica prohibición de reelección inmediata  (Artículo 90-A de la Constitución)

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, con el voto en minoría del señor magistrado Luis Carlos Arce Córdova, en uso de sus atribuciones,

**RESUELVE, POR MAYORÍA**

**Artículo primero.- ESTABLECER** que los congresistas elegidos en las Elecciones Generales 2016 que formaron parte del Congreso disuelto en setiembre del 2019 y que no postularon o que postulando no fueron elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, así como los congresistas desaforados y sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento, forman parte del periodo legislativo constitucional 2016-2021 y se encuentran impedidos de postular como candidatos al Congreso de la República en el proceso de Elecciones Generales 2021, en razón a la prohibición de reelección inmediata establecida por el artículo 90-A de la Constitución Política del Perú.

**Artículo segundo.- ESTABLECER** que los congresistas elegidos en las Elecciones Generales 2016 que formaron parte del Congreso disuelto en setiembre de 2019 y que fueron reelectos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos, –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento forman parte del periodo legislativo constitucional 2016-2021 y se encuentran impedidos de postular como candidatos al Congreso de la República en el proceso de Elecciones Generales 2021, en razón a la prohibición de reelección inmediata establecida por el artículo 90-A de la Constitución Política del Perú.

**Artículo tercero.- ESTABLECER** que los congresistas elegidos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 para completar el periodo del Congreso disuelto, en setiembre de 2019, así como los congresistas desaforados, sus accesorios, los congresistas suspendidos –cualquiera sea el plazo determinado– y los congresistas accesorios de parlamentarios fallecidos en dicho momento forman

parte del periodo legislativo constitucional 2016-2021 y, por tanto, se encuentran impedidos de postular como candidatos al Congreso de la República en el proceso de Elecciones Generales 2021, en razón a la prohibición de reelección inmediata establecida por el artículo 90-A de la Constitución Política del Perú.

**Artículo cuarto.-** ENCARGAR a la Secretaría General la publicación del presente en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

TICONA POSTIGO

SANJINEZ SALAZAR

RODRÍGUEZ VÉLEZ

Concha Moscoso  
Secretaria General

Lima, catorce de octubre de dos mil veinte

**EL VOTO EN MINORÍA DEL SEÑOR MAGISTRADO LUIS CARLOS ARCE CORDOVA, MIEMBRO TITULAR DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, ES EL SIGUIENTE:**

Con relación a la emisión de un pronunciamiento respecto a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución Política del Perú, en el marco de las Elecciones Generales 2021, y teniendo en consideración el Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021, y el cronograma de elecciones internas de las organizaciones políticas para las Elecciones Generales 2021, aprobados mediante Resolución N° 328-2020-JNE, de fecha 28 de setiembre de 2020, suscribo el presente voto singular a partir de las consideraciones que a continuación se detallan:

**CONSIDERANDOS**

1. Respetuoso de la posición adoptada por mis colegas miembros del Pleno quienes, por mayoría, consideran oportuno emitir un pronunciamiento respecto a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución Política del Perú, preciso señalar que no la comparto por los fundamentos que sustentaré en el desarrollo del presente voto singular.

2. Empero, como una cuestión previa, considero necesario realizar ciertas precisiones:

a. En el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, emití un voto en minoría recaído en la Resolución N° 0187-2019-JNE, del 11 de noviembre de 2019, en el que precisé, entre otros aspectos, que la conclusión del periodo que ostenta el parlamentario para el ejercicio de sus funciones comprende tres escenarios: *i*) sea porque el congresista terminó el íntegro de su periodo, *ii*) sea porque la duración del periodo se interrumpió por la revocatoria del mandato como consecuencia de la disolución del Congreso, y, en consecuencia se debe complementar, o *iii*) porque fue desaforado por cualquiera de las causales previstas por la Constitución.

b. En atención a lo señalado, no se puede dejar de advertir que el elemento neurálgico en la aplicación interpretativa del artículo 90-A de la Constitución, ante el escenario vivido entre el 2019 y 2020 (disolución del Congreso y elecciones congresales extraordinarias) debe partir de la naturaleza propia de los periodos regulares o complementarios en el ejercicio de la actividad congresal. Con ello se generan las posibilidades valorativas a identificarse (hipótesis) de manera antelada a la obtención del resultado interpretativo.

c. No se puede generalizar la determinación de un impedimento al ejercicio del derecho de sufragio, en su vertiente activa (ser elegido), reconocido en el artículo 31 de la Constitución, sin que se realce de manera previa el ejercicio interpretativo esbozado en literal anterior.

d. Existen precedentes de pronunciamientos emitidos en casos concretos así como consultas realizadas por los Jurados Electorales Especiales, presentadas conforme al artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, en las que se han esclarecido aspectos normativos que, en su momento, se consideraban ambiguos. Esta situación no se produce en autos.

e. Sin perjuicio de advertir que este tipo de decisiones corresponden ser adoptadas vía Acuerdo del Pleno y con la anticipación oportuna para que las organizaciones políticas las consideren para la adopción de sus respectivas decisiones y no emitir una resolución un día antes de la culminación del plazo para que convoquen a elecciones internas.

f. Por último, estas decisiones deben evaluar si, a partir de su emisión, trastoca alguna regla preestablecida en el desarrollo de un procedimiento electoral en marcha.

3. Mencionado lo anterior, expondré las razones por las que considero que no es oportuno emitir un pronunciamiento relacionado a la interpretación del artículo 90-A de la Constitución.

**Sobre las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones**

4. La Constitución Política del Perú ha situado al Jurado Nacional de Elecciones como un organismo autónomo que goza de personería jurídica de derecho público, siendo que la Nación le ha confiado la enorme responsabilidad de administrar justicia en materia electoral, fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares y de la elaboración de los padrones electorales, así como mantener y custodiar el Registro de Organizaciones Políticas en salvaguarda de la Democracia y el respeto de la voluntad popular expresada en las urnas.

5. Para ello, los artículos 178 y 181 de la Ley Fundamental posicionan al Jurado Nacional de Elecciones como el supremo órgano rector e intérprete de la legislación electoral, precisando en el numeral 4 del primer artículo citado, que una de sus mayores atribuciones es la de administrar justicia en materia electoral.

6. Guardando coherencia con el mandato constitucional, el artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, LOJNE) señala, como parte de sus atribuciones, las siguientes:

a. Administrar justicia, en instancia final, en materia electoral;

[...]

f. Resolver en instancia última y definitiva, sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales.

[...]

l. Dictar las resoluciones y la reglamentación necesarias para su funcionamiento.

[...]

o. Resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales.

**p. Absolver las consultas de carácter genérico no referidas a casos concretos, que los Jurados Electorales Especiales y los demás organismos del Sistema Electoral le formulen sobre la aplicación de las leyes electorales.**

7. A partir de los lineamientos constitucionales y legales precitados, se evaluará si es oportuna la emisión de un pronunciamiento relacionado a la interpretación del artículo 90-A de la Constitución Política del Perú, en el marco del presente proceso electoral.

**Respecto a la emisión de pronunciamientos vinculados al ejercicio de la función interpretativa del Jurado Nacional de Elecciones en un proceso electoral**

8. Como máximo intérprete en materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones ha emitido diversos

pronunciamientos relacionados al desarrollo propio del proceso electoral, no solo con la finalidad de reglamentar las disposiciones normativas, sino también para dilucidar controversias o incertidumbres jurídicas puestas a conocimiento de este Pleno como consecuencia de la elevación de consultas de carácter genérico o a través de impugnaciones, en casos concretos.

9. El Pleno en ejercicio de su función normativa<sup>3</sup>, de manera oportuna y con la finalidad de tener las herramientas jurídicas definidas en concordancia con el desarrollo del cronograma electoral previamente establecido, emite instrumentos reglamentarios relacionados a diversos temas propios del proceso, tales como reconocimiento de personereros en periodo electoral, inscripción de listas de candidatos, publicidad estatal, propaganda electoral y neutralidad, entre otros. Es decir, a través de estos reglamentos se busca esclarecer el ejercicio de un derecho, así como las reglas de observancia obligatoria que recaen directamente en su ejecución.

10. Por otro lado, los Jurados Electorales Especiales, en su calidad de órganos jurisdiccionales temporales de primera instancia, creados para un proceso electoral específico, así como los demás organismos del Sistema Electoral, tienen la posibilidad de elevar consultas genéricas relacionadas a la interpretación de dispositivos normativos aplicables dentro del ámbito de su competencia.

11. En otras palabras, la máxima instancia electoral activa una de sus atribuciones como consecuencia del ejercicio de la función interpretativa genérica<sup>4</sup> vinculada a dos requisitos de procedibilidad: a) que el sujeto consultante se encuentre legitimado; y, b) que el objeto de la consulta se encuentre vinculado de manera directa con la labor del consultante legitimado, esto es que guarde relación con las competencias o atribuciones que poseen; *contrario sensu*, no es procedente que realicen consultas sobre legislación electoral que no es de su aplicación.

12. Bajo esos parámetros, los Jurados Electorales Especiales solicitan, cuando así lo consideran necesario, la absolución de consultas relacionadas a su campo de acción, esto es sobre inscripción de listas de candidatos, tachas, renuncias, retiro de candidatos o de listas, exclusiones, actas electorales observadas, pedidos de nulidad, proclamación de resultados, entre otros.

13. Así también, como se indicó en el considerando 8 del presente voto, una tercera posibilidad para que el Pleno pueda emitir un pronunciamiento sobre un tema en concreto se encuentra enmarcado a partir de la interposición de algún recurso de apelación presentado ya sea por organizaciones políticas, candidatos, autoridades y funcionarios públicos, o quien tenga legitimidad para obrar en un determinado proceso jurisdiccional. Con ello, se activa la función jurisdiccional del Pleno como segunda y última instancia en la administración de justicia electoral<sup>5</sup>, aplicando el derecho al caso específico y, de considerarlo pertinente y al amparo de los principios de legalidad, imparcialidad y debida motivación de las resoluciones que rigen todo proceso, plasmar determinados criterios a partir de las técnicas de interpretación utilizadas.

14. Esto no es novedoso ya que, bajo estas premisas, el órgano electoral ha emitido diversos pronunciamientos, entre los que, solo a manera de ejemplo, podemos mencionar:

a) Emisión de pronunciamientos interpretativos a partir de una reglamentación: sería ocioso enumerarlos toda vez que es de conocimiento general que los reglamentos que emite el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, presentan las directrices de los procedimientos jurisdiccionales, a fin de acercar los instrumentos normativos a la aplicación práctica de los actores electorales.

b) Emisión de un pronunciamientos interpretativos como consecuencia de la formulación de una consulta:

a. *Resolución N° 0187-2019-JNE, en el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020*

i. Mediante Oficio N° 001-2019-JEE/JNE, de fecha 7 de noviembre de 2019, emitido por el Jurado Electoral Especial de Ica, formuló una consulta genérica respecto a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución Política

del Perú, relacionada a si los ex integrantes del Congreso disuelto se encontraban inmersos en dicha prohibición.

ii. De manera similar, el punto 1 del Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, emitido por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, realizó la misma consulta genérica.

iii. Por Resolución N° 0187-2019-JNE, de fecha 11 de noviembre de 2019, el Jurado Nacional de Elecciones emitió la absolución a la referida consulta y, por mayoría, precisó que los integrantes del Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019, se encontraban habilitados para postular en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020.

iv. De ello se advierte que su emisión partió de la elevación de las referidas consultas; por lo que, en atención al literal p del artículo 5 de la LOJNE, el Pleno de este Supremo Tribunal Electoral estuvo habilitado para absolverlas, toda vez que presentaban un carácter genérico, esto es, no estar referidas a casos concretos, sobre la aplicación de las leyes electorales.

b. *Acuerdo del Pleno, de fecha 20 de noviembre de 2019, en el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020:*

i. Por Oficio N° 0026-2019-JEECHICLAYO-P-JNE, el Jurado Electoral Especial de Chiclayo, formuló una consulta relativa a los alcances del plazo de democracia interna respecto a la designación directa en caso de invitados, establecido en la Resolución N° 155-2019-JNE.

ii. Por Acuerdo del Pleno, de fecha 20 de noviembre de 2019, el órgano electoral verificó que la consulta formulada por el Jurado Electoral Especial cumplía con los requisitos de procedibilidad e indicó que el plazo perentorio y condicionante establecido para la democracia interna, del 11 de octubre al 6 de noviembre de 2019, vinculaba a la elección de candidatos en asamblea propiamente dicha, en cualquiera de sus tres modalidades, no alcanzando a la designación directa de estos por no existir regulación expresa que establezca tal mandato, así como tampoco una situación irretroactiva como la que sí supone una votación interna previa.

c. *Acuerdo del Pleno, fecha 14 de enero de 2020, en el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020*

i. Mediante Oficio N° 0147-2019-JEE-MNI/JNE del Pleno del Jurado Electoral Especial de Mariscal Nieto, formula consulta relativa al procedimiento y tratamiento aplicable a las organizaciones políticas que realicen propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento privado, en contravención a la Ley N° 30905.

ii. El Pleno absolvió la consulta formulada por el Jurado Electoral Especial de Mariscal Nieto en el sentido de que al no existir ley de desarrollo legal respecto al último párrafo del artículo 35 de la Constitución, modificada por la Ley N° 30905, así como tampoco la delegación de funciones sancionadoras a este Supremo Tribunal Electoral, en estricta observancia de los principios de legalidad y tipicidad necesarios, no sería factible el inicio de un procedimiento sancionador en contra de las organizaciones políticas o medios de comunicación radiales o televisivos que infrinjan lo dispuesto por dicho artículo constitucional, así como tampoco la imposición de sanciones al verificarse esta conducta.

c) Emisión de un pronunciamiento interpretativo a partir de un caso concreto:

a. *Resolución N° 0442-2018-JNE, en el marco de las Elecciones Regionales Municipales 2018:*

i. Mediante Resolución N° 072-2018-JEE-CPOR/JNE, de fecha 14 de junio de 2018, emitida por el Jurado Electoral Especial de Coronel Portillo, se declaró improcedente de la inscripción de Domingo Ríos Lozano, candidato a la alcaldía de la Municipalidad Provincial de Purús, por el movimiento regional Ucayali Región con Futuro.

ii. La resolución materia de impugnación tuvo como fundamento principal que, en la aplicación de la Ley N° 30305, publicada el 10 de marzo de 2015, que modificó los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, el entonces alcalde-candidato se encontraba inmerso en la prohibición constitucional, toda vez que venía ejerciendo el referido cargo edil como consecuencia de la proclamación de resultados de las Elecciones Municipales Complementarias 2015. En ese sentido, no se encontraba habilitado para participar en las Elecciones Regionales Municipales 2018.

iii. Por Resolución N° 0442-2018-JNE, de fecha 27 de junio de 2018, el Pleno confirmó el pronunciamiento venido en grado; asimismo, precisó alcances relacionados a la aplicación de la modificación constitucional.

iv. Este máximo órgano electoral diluyó una controversia jurídica a partir de la resolución de un caso concreto. Con ello, la decisión adoptada materializó el ejercicio de su atribución consignada en el numeral 4 del artículo 178 de la Carta Magna, concordante con los literales f y o del artículo 5 de la LOJNE.

Al respecto, debo anotar que si bien mi persona no participó en la discusión y consecuente la emisión del citado pronunciamiento, no se puede negar que, con su materialización, el Pleno ejerció su facultad interpretativa a partir del tercer supuesto señalado a consideración en el presente voto: la elevación del recurso de apelación.

15. Con ello se corrobora que el Pleno mantiene una línea de acción marcada respecto al ejercicio de los alcances interpretativos y/o de aplicación de las normas electorales; esto es, vía reglamentaria, absolviendo una consulta de carácter genérico presentada por un Jurado Electoral Especial, o, en su defecto, la evaluación de un caso concreto, puesto a conocimiento del máximo órgano electoral como consecuencia de la elevación de un recurso impugnatorio.

#### Respecto a la oportunidad para emitir un pronunciamiento relacionado a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución

16. El considerando 8 del voto en mayoría obvia mencionar que el Pleno tuvo, en su momento, la posibilidad de incorporar dicha evaluación en un reglamento electoral. Así, se tiene que, con fecha 28 de setiembre de 2020, el tribunal electoral emitió, entre otros pronunciamientos, las Resoluciones N° 0328-2020-JNE, y la N° 0330-2020-JNE, que aprobaron el Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021, y el Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021, respectivamente.

17. Como se advierte, dichos instrumentos reglamentarios se emitieron con antelación y de manera oportuna, sin que se considerara necesario que en alguno se haga referencia a la aplicación que se le otorgaría al artículo 90-A de la Constitución Política del Perú en el desarrollo de este proceso electoral. Entre la fecha de emisión de las citadas resoluciones hasta la fecha de emisión del presente pronunciamiento han transcurrido dieciséis (16) días.

18. De manera específica, respecto al Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021, considero necesario precisar que el artículo segundo de la Ley N° 31038 adicionó disposiciones transitorias a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para su aplicación exclusiva en las Elecciones Generales del año 2021, entre ellas, la Séptima que indica que "las elecciones internas en las organizaciones políticas para elegir a los candidatos a las Elecciones Generales del año 2021 se rigen por las siguientes reglas (...) La solución de controversias en sede jurisdiccional, la elaboración del cronograma correspondiente y la fiscalización de las elecciones internas están a cargo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)".

19. En atención a dicho mandato legal, la Resolución N° 328-2020-JNE fijó, entre otros aspectos, el cronograma para las elecciones internas, precisando que el periodo que se les otorgaba a las organizaciones políticas a fin de que convoquen a elecciones internas. Dicho plazo vence el 15 de octubre del año en curso.

20. Contrariamente al argumento de mayoría, considero que la emisión de un pronunciamiento relacionado a la aplicación interpretativa del artículo 90-A de nuestra Carta Magna no es oportuna y menos aún coadyuva con la seguridad jurídica toda vez que se está incorporando un elemento adicional en la evaluación que los actores políticos un día antes de que el plazo para convocar a elecciones internas fenezca (15 de octubre de 2020). Incluso esto genera un efecto desestabilizador en aquellas organizaciones políticas que, por alguna u otra razón, no contaban con la estructura normativa interna necesaria para desarrollar su proceso eleccionario y que, en atención a los hitos temporales e instrumentos reglamentarios emitidos por este Pleno, han ido reactivando.

21. Las organizaciones políticas buscan ordenarse con miras para participar del proceso electoral vigente. Esto en ocasiones conlleva reuniones previas con la finalidad de que establezcan sus lineamientos rectores, entre los que se ubican sus reglas intrapartidarias sobre democracia interna. Estas labores no toman un día; en consecuencia, lo avanzado a la interna de una organización política se paraliza o, incluso, retrocede, creando una situación adversa frente al cumplimiento de plazos.

22. Con lo expuesto, de acuerdo con la línea adoptada por el Pleno en anteriores procesos electorales, a que se cuentan con disposiciones reglamentarias aprobadas de manera oportuna, y, principalmente, que se nos encontramos a un día de la culminación del plazo otorgado a las organizaciones políticas para que convoquen sus elecciones internas, considero que el Pleno debe reservar la emisión de un pronunciamiento relacionado a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución Política del Perú, hasta que se ponga a conocimiento una consulta genérica formulada por un Jurado Electoral Especial o, en su defecto, al presentarse un caso concreto relacionado al tema en discusión.

En atención a los argumentos expuestos en el presente voto singular, en aplicación al principio de independencia y bajo el criterio de conciencia que me asiste como Miembro Titular de este Pleno Electoral, **MI VOTO** es por que **SE RESERVE** la emisión del pronunciamiento relacionado a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución Política del Perú, hasta que se eleve una consulta formulada por un Jurado Electoral Especial o, en su defecto, se presente un caso concreto mediante la interposición de un recurso impugnatorio relacionado al tema en discusión.

SS.

ARCE CÓRDOVA

Concha Moscoso  
Secretaria General

<sup>1</sup> Elecciones Municipales de 2015, realizada el 29 de noviembre de 2015; Elecciones Municipalidades 2017, realizada el 12 de marzo de 2017, y Elecciones Municipales 2017-2, realizada el 10 de diciembre de 2017.

<sup>2</sup> Elecciones Municipales Complementarias 2015.

<sup>3</sup> Literal I del artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>4</sup> Literal p del artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>5</sup> Literales a, f y o del artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.