

Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

Expediente N.º J-2016-00032

LIMA - LIMA - LIMA

JEE LIMA CENTRO 1 (EXPEDIENTE N.º 00239-2015-032)

ELECCIONES GENERALES 2016

RECURSO DE APELACIÓN

Lima, veintiocho de enero de dos mil dieciséis

VISTO, en audiencia pública de la fecha, el recurso de apelación interpuesto por Carlos Enrique Cosavalente Chamorro, procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros, en contra de la Resolución N.º 001-2015-JEE-LC1/JNE, del 31 de diciembre de 2015, emitida por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, en el extremo que resolvió poner en conocimiento del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones la infracción al principio de neutralidad cometida por el señor Ollanta Moisés Humala Tasso, Presidente de la República del Perú, en el marco de las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2016.

ANTECEDENTES

Sobre el informe de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales

A través del Informe N.º 074-2015-LCM-CF-JEE LIMAC1/JNE-EG2016, del 12 de diciembre de 2015 (fojas 3 a 27, incluidos sus anexos), el coordinador de fiscalización del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 (en adelante JEE) comunicó al Pleno de este órgano electoral la presunta infracción al principio de neutralidad en que habría incurrido el señor Ollanta Moisés Humala Tasso, Presidente de la República del Perú, en el marco de las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2016.

En dicho informe, se describen trece archivos recabados de distintos medios de comunicación de alcance nacional, a través de los cuales se difundieron comentarios y declaraciones que habría brindado el primer mandatario. Al respecto, se cita la descripción contenida en el informe:

Nº	ARCHIVO	RESUMEN	FUENTE	PROGRAMA	FECHA Y HORA DE EMISIÓN	DURACIÓN
1	IP Noticias_1 4-42-29	El presidente Ollanta Humala volvió a criticar con severidad el gobierno de Alberto Fujimori, padre de la candidata presidencial Keiko Fujimori. Ante esto, la lideresa de Fuerza Popular, Keiko Fujimori, respondió a través de su cuenta de Twitter: %olvío a la escena el %apitán Carlos+, un hombre desaforado y sin formas, al que nuevamente la complicidad conyugal lo hace perder el control.	ATV Plus	ATV Noticias de 3 a 5	11/12/2015 - 15:14	00:04:30
2	IP Noticias_1 5-32-21	El presidente Ollanta Humala volvió a criticar con severidad el gobierno de Alberto Fujimori, padre de la candidata presidencial Keiko Fujimori. Ante esto, la lideresa de Fuerza Popular, Keiko Fujimori, respondió a través de su cuenta de Twitter.	ATV	ATV Noticias	11/12/2015- 22:12	00:03:03
3	IP	El presidente Ollanta Humala calificó a	Canal N	N Noticias	12/12/2015-	00:03:30

Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

	Noticias_1 5-50-47	Alberto Fujimori como ladrón de marca mayor; además dijo que su opinión no interfiere en la campaña electoral porque el expresidente no está postulando. Horas más tarde, Keiko Fujimori respondió a través de Twitter al mandatario a quien lo tildó de cobarde y dijo que la complicidad conyugal lo hace perder el control.			08:12	
4	IP Noticias_0 9-01-39	Humala interfiere con proceso electoral; sostuvo Keiko Fujimori. La lideresa de Fuerza Popular le pidió al presidente Ollanta Humala neutralidad en comicios electorales.	Canal N	Primero a las Ocho	12/12/2015- 20:12	00:01:16
5	IP Noticias_2 0-22-23	Entrevista. El presidente Ollanta Humala declara luego de participar en ceremonia de graduación de la Escuela Naval, donde estuvo acompañado del Ministro de Defensa, Jakke Valakivi. El mandatario explicó el límite de trabajo de las Fuerzas Armadas y de la Policía en la zona del Vraem. Asimismo, respondió a la acusación de los fujimoristas sobre una supuesta violación a la neutralidad en el proceso electoral, debido a una crítica que hizo al gobierno de Alberto Fujimori. Sostuvo que las instituciones como el JNE garantizan la neutralidad del proceso, al igual que su gobierno.	RPP	Ampliación de Noticias - RPP	11/12/2015- 09:46	00:11:31
6	IP Noticias_2 0-25-33	El mandatario Ollanta Humala cuestionó la participación en propuestas de los candidatos en la CADE 2015. Humala Tasso señaló que se dejó de lado temas importantes como el medio ambiente y calificó de populismo empresarial los discursos de los aspirantes al sillón presidencial.	TV Perú 7.3	TV Perú Noticias	07/12/2015- 05:42	00:01:12
7	IP Noticias_1 2-55-28	En vivo. El presidente Ollanta Humala encabezó esta mañana la ceremonia de graduación de 60 cadetes de la Escuela Naval del Perú, en el Callao. Tras finalizar su participación brindó declaraciones a la prensa resaltando a la referida promoción de una nueva generación de oficiales. Asimismo, señaló que espera la graduación de mujeres no solo en la Marina de Guerra, sino en otros fueros militares. En otros temas, sostuvo que el levantamiento del estado de emergencia en algunas zonas del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem) y cuya responsabilidad del orden interno recaerá en la Policía Nacional, y ya no en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, es un proceso que debe adecuarse progresivamente que avala la Constitución. Seguidamente, indicó que su gobierno y entidades como el Jurado Nacional de	TV Perú 7.3	7.3 Noticias	11/12/2015- 10:03	00:11:24

Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

		Elecciones garantizan la neutralidad electoral y el normal proceso que se debe llevar a cabo. Asimismo, se ratificó en sus declaraciones y denominó al expresidente Alberto Fujimori como ladrón de marca mayor+ y que en su mandato se mermó el presupuesto de las Fuerzas Armadas. Finalmente, no se pronunció sobre una presunta parcialidad de la Comisión de Fiscalización respecto a las investigaciones que se le siguen a la primera dama, Nadine Heredia. Cabe resaltar la presencia del Ministro de Defensa, Jakke Valakivi.				
8	IP Noticias_1 1-27-33	El presidente Ollanta Humala volvió a criticar severamente el régimen de Alberto Fujimori tras ser consultado si con las críticas a este régimen rompió la neutralidad del proceso electoral.	RPP	Central de Comunicaciones	11/12/2015-11:35	00:01:24
9	IP Noticias_1 1-31-34	El presidente Ollanta Humala indicó que su Gobierno y entidades como el Jurado Nacional de Elecciones garantizan la neutralidad electoral y el normal proceso que se debe llevar a cabo, descartando haber intervenido en contra de algún postulante a la presidencia. Anunció que nunca atacó a la candidata de Fuerza Popular, Keiko Fujimori. Asimismo, se ratificó en sus declaraciones y denominó al expresidente Alberto Fujimori como ladrón de marca mayor+, y que en su mandato se mermó el presupuesto de las Fuerzas Armadas. Humala Tasso encabezó esta mañana ceremonia de graduación de 60 cadetes de la Marina de Guerra.	TV Perú	TV Perú Noticias (Mediodía)	11/12/2015-13:01	00:02:20
10	Diario El Comercio	El primer mandatario Ollanta Humala, quien llevó a cabo actividades en la provincia cajamarquina de Jaén, aseveró que generalmente los candidatos no llegan a muchas zonas que necesitan de ayuda social, pero que esta situación debe cambiar en los próximos comicios. %Seguramente van a venir los candidatos a la presidencia, aunque creo que no vienen [õ], porque normalmente no tienen nada que ofrecer, los pueblos de frontera no han sido importantes, han estado abandonados, al igual que la zona rural, en este gobierno nacionalista no los hemos abandonado+, señaló. Ollanta Humala sostuvo que antes de su gobierno %no existía una política social+, por lo que insistió en la necesidad de que el próximo gobernante continúe con los programas sociales creados por su administración. %Por eso es que estamos construyendo una política social, que debe quedar para los	Portal Web	Sección Política	21/12/2015-20:37	No



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

		siguientes gobiernos, que es Pensión 65, Cunas Más, Beca 18, Qali Warma, FISE y tantos programas sociales que no habian antes de que llegemos al gobierno+				
11	Diario La República	El mandatario Ollanta Humala volvió a referirse a los candidatos presidenciales. Esta vez para recomendarles que acudan a las zonas más alejadas y pobres del país. %Creo que no vienen [õ], porque normalmente no tienen nada que ofrecer. Los pueblos de frontera no han sido importantes, han estado abandonados, igual que la zona rural. En este gobierno nacionalista no los hemos abandonado+, dijo desde Jaén, Cajamarca.	Portal Web	Sección Política	21/12/2015-21:07	No
12	IP Noticias_0 8-50-02	A pesar del llamado de neutralidad del Jurado Electoral Especial, el presidente Ollanta Humala atacó nuevamente a los candidatos presidenciales en una actividad oficial en Villa El Salvador, donde en sentido figurado se refirió al gobierno aprista y al candidato Alan García.	Panamericana TV	Buenos Días Perú	23/12/2015-07:11:47	00:02:07
13	IP Noticias_0 9-13-43	El presidente Ollanta Humala encabezó el lanzamiento de un proyecto de mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado en la zona Nueva Rinconada de Villa María del Triunfo. En su discurso, el mandatario dijo que los candidatos presidenciales no deben detener programas sociales como Beca 18, pensión 65, Cuna Más, Qali Warma. Además, criticó programas de anteriores gobiernos como %Agua Para Todos+ y se refirió presuntamente a algún candidato de las EG 2016.	América TV	Primera Edición	23/12/2015	00:02:11

Pronunciamiento del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1

El JEE dictó la Resolución N.º 001-2015-JEE-LC1/JNE, del 31 de diciembre de 2015 (fojas 60 a 68), que resolvió:

- i) Poner en conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones la infracción al principio de neutralidad cometida por el señor Ollanta Moisés Humala Tasso, Presidente de la República del Perú.
- ii) Exhortar a todos los funcionarios de la Administración Pública a cumplir con el principio de neutralidad como deber esencial de toda autoridad, funcionario o servidor público, independientemente de su régimen laboral, para actuar con absoluta imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, en el marco del presente proceso electoral.
- iii) Poner en conocimiento del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones los vacíos de la legislación electoral para que, en ejercicio de su iniciativa legislativa, solicite al Congreso de la República que legisle sobre las sanciones y las infracciones en las que incurran las autoridades políticas y funcionarios públicos que no postulan a la reelección.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

Esta decisión, básicamente, se fundamentó en lo siguiente:

- a. El coordinador de fiscalización opina que las declaraciones del Presidente de la República, descritas en los Archivos N.º 1, N.º 2, N.º 3, N.º 4, N.º 5, N.º 7, N.º 8 y N.º 9, a través de las que critica el gobierno del expresidente Alberto Fujimori, a quien califica como *ladrón de marca mayor*, no infringen el principio de neutralidad, puesto que el exmandatario no es directivo ni afiliado del partido político Fuerza Popular y porque, a la fecha, las organizaciones políticas que patrocinaron su candidatura como presidente no tienen inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP).
- b. Sin embargo, el Pleno del JEE considera que tales afirmaciones podrían perjudicar la participación del partido político Fuerza Popular y de otras organizaciones políticas, por ende, sostiene que es evidente que estas quiebran el principio de neutralidad.
- c. Asimismo, estima que las declaraciones contenidas en los Archivos N.º 6, N.º 10, N.º 11, N.º 12 y N.º 13, que aluden a la participación de los candidatos a la Presidencia de la República en el presente proceso electoral, cuyos discursos califica como *populismo empresarial* y que, además, promueven la política social que se habría implementado durante el gobierno nacionalista con mención de los programas Pensión 65, Cuna Más, Beca 18, Qali Warma, entre otros, también infringen el deber de neutralidad.
- d. Por lo anterior, resuelve que dicha infracción debe ser comunicada al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, para que dé cuenta de ello al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, debido a que, en la medida en que el Presidente de la República goza de inmunidad, de acuerdo con el artículo 117 de la propia Carta Fundamental, no resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 385 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE), que faculta a los organismos jurisdiccionales electorales a formular las denuncias penales que correspondan.
- e. Así también, refiere que no resulta aplicable lo dispuesto en los artículos 361 y 362 de la LOE, puesto que el procedimiento sancionador que allí se regula está dirigido a las autoridades que postulan como candidatos a la reelección, lo cual no sucede en el presente caso, por lo tanto, también debe comunicarse al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones dicho vacío legal, con el propósito de que ejerza su facultad de iniciativa legislativa y solicite al Congreso de la República que legisle sobre las infracciones y sanciones que se deben aplicar a los funcionarios que no postulan como candidatos.
- f. Por último, de conformidad con el artículo 346, literal *b*, de la LOE, concordante con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, dispone que se debe exhortar a todos los funcionarios y servidores públicos para que respeten el principio de neutralidad en el presente proceso electoral.

Sobre la publicación y notificación del pronunciamiento de primera instancia



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

La referida decisión fue publicada tanto en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones como en el panel instalado en el frontis del JEE el 5 de enero de 2016, sin embargo, no se practicó la notificación personal al presunto infractor.

Respecto del recurso de apelación

En atención a ello, con fecha 12 de enero de 2016, Carlos Enrique Cosavalente Chamorro, procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros, interpuso recurso de apelación a fin de que se deje sin efecto la resolución que determinó que el Presidente de la República infringió el deber de neutralidad en periodo electoral. Dicho recurso se fundamenta en lo siguiente:

- a. Las declaraciones del Presidente de la República ~~no~~ constituyen su opinión personal, sino más bien la expresión de la voluntad política de quien por ocupar dicho cargo ejerce la primera magistratura de la nación+ y que, a su vez, se desempeña como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe del Poder Ejecutivo y portavoz autorizado del Gobierno, máxime si el cargo lo ejerce sin excepción de momento o lugar, por lo que sus declaraciones expresan la voluntad estatal en toda ocasión.
- b. La resolución que se impugna debe ser dejada sin efecto, porque es consecuencia de un procedimiento que tiene los siguientes defectos: *i)* fue dirigido en contra de la institución presidencial, que ~~goza~~ de inmunidad absoluta+, *ii)* no tiene regulación legal ni reglamentaria, *iii)* se ha afectado el derecho de defensa y *iv)* tiene vicios de motivación.
- c. En cuanto a la inmunidad presidencial, según el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, durante su mandato, el Presidente de la República solo puede ser acusado por los supuestos descritos en el artículo 117 de la propia Norma Fundamental, a saber, por salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o por no retornar dentro del plazo fijado, conforme a su artículo 113, numeral 4, o puede ser vacado por el Legislativo por la causal de incapacidad moral, de acuerdo con su artículo 113, numeral 2.
- d. Además, en aplicación del principio de razonabilidad, también se encuentra investido de la garantía otorgada a los congresistas de la República por el artículo 93 de la Norma Fundamental, según el cual no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, en la medida en que goza de la más alta jerarquía, sería indebido interpretar que puede ser sujeto de cualquier acusación de contenido no penal.
- e. En cuanto a la falta de regulación legal o reglamentaria, conforme al artículo 34, numeral 34.3, del Reglamento de Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, aprobado por Resolución N.º 304-2015-JNE, del 21 de octubre de 2015, el JEE es competente para abrir procedimiento sancionador por infringir el deber de neutralidad en contra de aquellos funcionarios que postulan como candidatos, por ende, no se aplica al Presidente de la República porque en el presente proceso electoral no es candidato ni a la reelección ni a algún otro cargo de elección popular.
- f. Respecto a la afectación del derecho de defensa, precisa que no se ha notificado al presunto infractor con ninguno de los actos y documentos que sustentan la decisión, a



Jurado Nacional de Elecciones *Resolución N.º 0057-2016-JNE*

pesar de que se le declara infractor, de modo que para procurar los actuados fue necesario recurrir a los medios de comunicación, así como al expediente virtual publicado en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones. Además, con ello se ha afectado sus derechos al debido proceso, a la defensa, a ser informado de la imputación, a la concesión y al tiempo adecuado para preparar su defensa y su derecho a recurrir el fallo.

- g. Finalmente, en cuanto a la falta de motivación, sostiene que, de las nueve páginas que conforman la resolución, su fundamento central se encuentra, apenas, en la octava. Es más, afirma que es %absolutamente parco+ en señalar que las declaraciones del Presidente de la República afectan la candidatura del partido político Fuerza Popular, %conforme lo ha señalado la lideresa de Fuerza Popular+, de modo que el JEE %se ha abdicado su competencia para declarar el derecho y apreciar los hechos de los casos sujetos a su conocimiento+. Asimismo, respecto a los otros candidatos, el JEE solo menciona que concuerda con la opinión del fiscalizador, que es un funcionario público que no forma parte del órgano jurisdiccional, sin expresar las razones de dicha coincidencia. Ello evidencia la ausencia de motivación en la resolución que se impugna.

CONSIDERANDOS

El principio de neutralidad estatal y los procesos electorales

1. El artículo 31 de la Constitución Política de 1993, que reconoce el derecho de participación política como derecho fundamental, dispone lo siguiente:

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos (énfasis agregado).

Por su parte, el artículo 45 de dicho plexo normativo, referido al ejercicio del poder del Estado, señala que:

El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen [õ].

2. De las normas constitucionales expuestas, se advierte que el Constituyente de 1993 elevó la neutralidad estatal como principio constitucional que debe regir durante el desarrollo de todos los procesos electorales o de participación ciudadana, es decir, que en el desenvolvimiento de estos procesos las autoridades de elección popular y demás funcionarios que administran el poder del Estado no deben interferir en su desarrollo, apoyando ni perjudicando a cualquier candidato u organización política.
3. Así, lo que busca este principio es cautelar que los procesos electorales y de participación política, además de ser transparentes, imparciales y competitivos, estén libres de interferencias por parte de quien ejerce el poder del Estado en un momento determinado; puesto que, solo de esta manera se entiende que un proceso electoral será democrático. Por otra parte, cabe resaltar que este principio rector de los



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

procesos electorales propios de una democracia que se precia de serlo no solo guarda un desarrollo expreso en nuestra Constitución Política de 1993, sino que es legítimo y constitucional que sus alcances, límites y responsabilidades por su vulneración sean establecidos por el legislador a través de la ley.

4. Ahora bien, este principio constitucional que impone un deber a toda autoridad, funcionario o servidor del Estado, para que en el ejercicio de sus funciones no interfiera con el normal desenvolvimiento de un proceso electoral o de participación política, ha sido desarrollado por el legislador, entre otros, en los artículos 346, 347, 361 y 362 de la LOE.
5. Con relación al principio de neutralidad expresado como el deber de que la autoridad política o pública no practique en general ningún acto que favorezca o perjudique a un partido o candidato en particular, la LOE señala de manera expresa:

Artículo 346.- Está prohibido a toda autoridad política o pública:

a. Intervenir en el acto electoral para coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio, utilizando la influencia de su cargo o de los medios de que estén provistas sus reparticiones.

b. Practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato.

c. Interferir, bajo pretexto alguno, el normal funcionamiento de las Mesas de Sufragio.

d. Imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinados partidos políticos o el voto por cierto candidato, o hacer valer la influencia de sus cargos para coactar la libertad del sufragio.

e. Formar parte de algún Comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato.

f. Demorar los servicios de Correos o de mensajeros que transporten o transmitan elementos o comunicaciones oficiales referentes al proceso electoral.

Los Jurados Electorales correspondientes formulan las respectivas denuncias ante el Ministerio Público (énfasis agregado).

6. De la norma legal mencionada, se aprecia que corresponde a los Jurados Electorales Especiales en primera instancia y, por ende, al Jurado Nacional de Elecciones cautelar el cumplimiento de este principio-deber durante el desarrollo de un proceso electoral; puesto que les corresponde determinar la vulneración de este principio a fin de advertir al Ministerio Público la configuración de alguna de las conductas prohibidas para que formule denuncia ante el Poder Judicial, de ser el caso.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

7. Es importante resaltar que esta atribución de la jurisdicción electoral de salvaguardar que los procesos electorales se desenvuelvan sin la interferencia en general de los funcionarios y servidores del Estado y, en particular, de las autoridades de elección popular que se encuentran en el ejercicio de su mandato tiene sustento en el artículo 176 de la Constitución Política de 1993, que dispone que el Sistema Electoral, del cual forma parte el Jurado Nacional de Elecciones, tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos.
8. De lo expuesto, podemos concluir en este acápite que la Constitución Política de 1993 impone como principio rector exigible en general a toda autoridad de elección popular, funcionario y servidor del Estado el deber de no interferir, dentro del ejercicio de sus funciones, en el libre desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral.
9. Dicho esto, sin embargo, surge la interrogante de si esta exigencia guarda alguna excepción en relación a quien ejerce el cargo de Presidente Constitucional de la República. Esto, según lo alegado por el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien refiere que el primer mandatario goza de inmunidad absoluta y, por lo tanto, no puede ser procesado ni sancionado durante el ejercicio de su mandato por organismo jurisdiccional alguno, lo que incluye a la jurisdicción electoral, ni por organismos administrativos.

La inmunidad presidencial y el principio de neutralidad

10. Con relación al Presidente de la República, la Constitución Política de 1993, en su artículo 39, señala:

Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. **El Presidente de la República tienen la más alta jerarquía en el servicio de la Nación** y, en ese orden, los representantes al Congreso, los ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley (énfasis agregado).

Por su parte, el artículo 117 de nuestra Carta Fundamental dispone lo siguiente:

El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

11. De estas normas, se desprende que el Presidente de la República, por ser el primer funcionario de la Nación, esto es, por la importancia de su investidura, goza de inmunidad, claro está que tal protección no es absoluta, pues el Constituyente de la época la exceptuó en cuatro supuestos, dos de ellos relacionados con el respeto del



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

normal funcionamiento de nuestra democracia, en tanto forma de gobierno adoptada por la Constitución Política de 1993. Dichas excepciones no son otras que la habilitación constitucional para ser acusado por actos de suma gravedad: ~~%amp;cedil~~ impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales+, así como por ~~%amp;cedil~~ impedir la reunión o funcionamiento de Jurado Nacional de Elecciones y de los otros organismos del sistema electoral+.

12. Esto significa que la protección o inmunidad que prevé la Constitución Política de 1993 está referida a que el Presidente no puede ser acusado por cualquier hecho durante su periodo de gobierno, por cuanto se asumió que en el ejercicio de sus funciones actúa en beneficio de la Nación, es decir, del bien común. Entonces, a fin de evitar obstrucciones al ejercicio regular de las atribuciones constitucionales que le otorga la Constitución Política de 1993, esta le reconoce inmunidad durante su mandato, la cual solo podrá ser inaplicable por excepción de las causales graves señaladas.
13. Así, la inmunidad que goza el Presidente de la República busca generar un obstáculo frente a ciertas pretensiones de terceros, a fin de protegerlo para que no sea increpado por ciertas acciones que se presuponen legítimas. Esto, toda vez que la Constitución Política de 1993 asume que la actuación del Presidente, en ejercicio de sus atribuciones, responde a una prioridad para la gobernabilidad del país.
14. Por esta razón, la inmunidad presidencial durante el ejercicio de su mandato impide que el Presidente sea acusado, por regla general, por cualquier hecho, salvo los señalados en forma expresa en el artículo 117 de la Constitución Política de 1993. Entre esas excepciones ya hemos reseñado dos relevantes para el adecuado funcionamiento de nuestro sistema de gobierno democrático, así como del sistema electoral ahí contenido; excepciones que tienen por objetivo cautelar, por mandato de la propia Constitución Política, que la transmisión del poder se realice a través de procesos electorales democráticos, lo que incluye que no sean obstruidos por parte de quien ejerce en ese momento el máximo cargo del Poder Ejecutivo. De ello, el Presidente de la República, en ejercicio de su cargo público, está prohibido que mediante expresiones, actos y hasta omisiones intervenga en el proceso electoral, ya sea, para favorecer o perjudicar a un candidato u organización política en particular.
15. Dicho de otra manera, la Constitución Política del Perú prevé que la inmunidad que goza el Presidente de la República no lo protege en caso de que su actuación impida las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o de otro organismo que integra el Sistema Electoral.
16. En ese orden de ideas, se debe concluir que nuestro ordenamiento jurídico sí admite que el Presidente de la República pueda ser investigado y, de ser el caso, acusado y sancionado, por infracción a la normativa electoral, en el marco de las excepciones graves que establece el propio artículo 117 de la Constitución Política del Perú.
17. Establecido que el Presidente de la República sí puede ser responsabilizado por una violación a las normas constitucionales y legales en materia electoral durante el desarrollo de un proceso electoral, debemos señalar en forma expresa, para que no



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

quede duda de la fuerza vinculante de los principios contenidos en la Constitución Política de 1993, que dicha responsabilidad puede ser investigada con relación a la vulneración de la neutralidad estatal, sin ser admisible alegar las excepciones establecidas en el artículo 117.

18. Este criterio es expuesto por cuanto la trasgresión del principio de neutralidad estatal en el marco de los procesos electorales que exige la Constitución Política de 1993, por su gravedad, en un momento determinado, puede significar que el proceso electoral presidencial, parlamentario, regional o municipal en marcha, por interferencia directa o indirecta del Presidente de la República, no guarde las características exigibles para que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos.
19. Así, cuando el Constituyente incluyó como excepción a la inmunidad presidencial el supuesto de que el primer mandatario pueda ser acusado durante su mandato por impedir, entre otros, el proceso de elección del nuevo presidente, no lo hizo solo bajo el supuesto de que el Jefe de Estado en ejercicio, por incumplimiento de la atribución contenida en el artículo 118, numeral 5, de la Constitución Política de 1993, no convoque el proceso electoral para la elección de su reemplazante; sino que también contiene el supuesto de que convocado el proceso impida su normal desarrollo, lo cual puede derivar en que los actores aleguen que las votaciones no traducen la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, es decir, que las elecciones en marcha no sean democráticas.
20. Sobre lo último, la historia republicana del Perú nos enrostra una serie de momentos en que los procesos de transmisión del poder no han sido pacíficos, no porque una elección no haya sido convocada, sino por la actuación de las autoridades electas que, en el ejercicio de sus funciones, no cumplieron con garantizar con su comportamiento que esta se desarrolle sin interferencias desde el Estado. Por esa razón, el Constituyente impuso estas salvedades a la inmunidad presidencial para proteger el desarrollo de los procesos electorales, así como respecto del funcionamiento de los organismos del Sistema Electoral que garantizan en última instancia que la elección haya sido democrática.
21. No está de más señalar que la mención expresa que hace el Constituyente de 1993 acerca de que el Presidente de la República no debe impedir la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones no es otra que reconocer las atribuciones constitucionales que se le otorgan como última instancia que garantiza la administración de justicia en materia electoral. Realizar una interpretación opuesta a las excepciones que prevé el artículo 117 de la Constitución Política del Perú iría en contra de nuestro propio sistema democrático, ya que se dejaría al libre arbitrio del Presidente de la República que su actuación con relación al proceso electoral sea o no democrático, lejos de la prohibición constitucional de que no interfiera en este.
22. Reconocida en forma expresa la posibilidad de que el Presidente de la República sea hallado responsable de una infracción al principio de neutralidad estatal en el marco de un proceso electoral, ahora corresponde señalar a quién le compete la determinación de la vulneración de la normativa electoral, así como, por el cargo que ostenta la citada



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

autoridad, a quién le compete acusarlo y sancionarlo, de ser el caso, durante el ejercicio de su mandato.

Competencia del Jurado Nacional de Elecciones para determinar una infracción del principio de neutralidad estatal por parte del Presidente de la República

23. Con relación a la entidad del Estado a la que compete determinar una vulneración de la normativa electoral en general y al principio de neutralidad Estatal en particular, la Constitución Política de 1993, en su artículo 178, dispone lo siguiente:

Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. **Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales**, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.

2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.

3. **Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.**

4. **Administrar justicia en materia electoral.**

5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.

6. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso (énfasis agregado).

24. De los numerales 1, 3 y 4 de la norma constitucional mencionada se advierte que es competencia del Jurado Nacional de Elecciones fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y la realización de los procesos electorales, lo que incluye la observancia del principio de neutralidad estatal; así como velar por el cumplimiento de la normativa electoral y administrar justicia en materia electoral en dicho asunto.

25. Estas atribuciones deben ser interpretadas, entre otros, con el artículo 346 de la LOE, que dispone que corresponde a los Jurados Electorales Especiales, quienes son órganos de primera instancia adscritos al Jurado Nacional de Elecciones, una vez advertida una infracción a la neutralidad estatal, poner en conocimiento del Ministerio Público para que formule la acusación que corresponda ante el Poder Judicial. En esa medida, la atribución de determinar una presunta vulneración a este principio por parte



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

del Presidente de la República corresponde al Jurado Nacional de Elecciones, ya que por mandato constitucional es el organismo que de manera exclusiva está a cargo de la administración de justicia en materia electoral.

26. Ahora bien, por la investidura del cargo de Presidente de la República, lo cual se desprende de los artículos 39 y 117 de la Constitución Política del Perú de 1993, es de suponer que la mencionada autoridad solo podrá ser acusada y sancionada, de ser el caso, según nuestro diseño institucional, por una infracción grave al principio de neutralidad estatal que se enmarque dentro de los supuestos de excepción que prevé el artículo 117, el cual debe ser interpretado en concordancia con lo expuesto en el artículo 99 de dicho cuerpo normativo, esto es, que es atribución de la Comisión Permanente y del Pleno Congreso de la República abrir proceso acusatorio y, de considerarlo así, aplicar sanción al Presidente de la República, respectivamente.
27. Dicho esto, la atribución del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones es determinar si el Presidente de la República ha cometido una infracción a la normativa electoral en el marco de un proceso electoral y, dependiendo de la gravedad del hecho, corresponde al Congreso de la República valorar si dicha infracción da lugar a una acusación y, de ser el caso, a una sanción.
28. Respecto a la competencia del Jurado Nacional de Elecciones, debe señalarse que el hecho por el cual se llegue a acusar al Presidente de la República de haber vulnerado el principio de neutralidad estatal, deberá ser valorado exhaustivamente como gravísimo y atentatorio al regular desarrollo del proceso electoral, lo que, además, supondrá que esté objetivamente probado con medios idóneos.
29. Asimismo, el juzgador electoral *per se* no debe arribar inmediatamente a la conclusión de que toda infracción al principio de neutralidad estatal origina la puesta en conocimiento de la conducta de tratarse de cualquier funcionario o servidor en general al Ministerio Público o a la Comisión Permanente del Congreso, en caso se trate del Presidente de la República. Por el contrario, previo a dicha conclusión, respetando el debido proceso, que incluye el derecho de defensa de la autoridad cuya conducta se cuestiona, debe en un primer momento exhortar al cese de la conducta que se considere atentatoria del principio de neutralidad estatal y solo en caso de reiteración, también con respeto del derecho de defensa que asiste a todo ciudadano, proceder a comunicar a la autoridad competente para que evalúe si amerita sanción penal o política, respectivamente.

Análisis de caso concreto

30. Previo a un análisis de fondo de las conductas por las cuales se le acusa al Presidente de la República de haber vulnerado el principio de neutralidad, corresponde hacer una valoración respecto a si el procedimiento seguido en su contra ha respetado el relevante principio del debido proceso, en su expresión de derecho de defensa, en tanto el recurrente alega que el JEE en ningún momento corrió traslado de los hechos por los que se le ha hallado responsable.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

31. Al respecto, se verifica que en ningún momento el JEE corrió traslado del informe de fiscalización que dio origen al procedimiento sancionador seguido contra Ollanta Moisés Humala Tasso, Presidente de la República, y que tampoco trasladó los recaudos que lo sustentaron y, peor aún, que en ningún momento puso en su conocimiento la resolución hoy cuestionada. Lo anterior, no cabe duda, significa una grave transgresión al derecho de defensa y, en consecuencia, al debido proceso, vicio que ha de significar la nulidad de todo lo actuado.
32. Por otra parte, sin que esto signifique un adelanto de opinión sobre los hechos que sustentaron el procedimiento de infracción a la neutralidad estatal, debe resaltarse que la recurrida adolece, de igual forma, de una defectuosa motivación ya que la conclusión a la que arriba no cuenta con mayor razonamiento, por el que se conecte objetivamente las declaraciones del Presidente de la República con alguno de los supuestos del trasgresión del principio de neutralidad estatal que prevé la LOE.
33. Sobre la relevancia de la debida motivación en los pronunciamientos jurisdiccionales, el Tribunal Constitucional en la sentencia del 13 de octubre de 2008 (*Caso Giuliana Flor de María Llamuja Hilares*) en su fundamento 8 señala:

[õ] %ǎ derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional+.

En ese sentido, si bien el dictado de una sentencia condenatoria *per se* no vulnera derechos fundamentales, sí lo hace cuando dicha facultad se ejerce de manera arbitraria, esto es, cuando no se motivan debidamente o en todo caso legítimamente las decisiones adoptadas y/o no se observan los procedimientos constitucionales y legales establecidos para su adopción. La arbitrariedad en tanto es irrazonable implica inconstitucionalidad. Por tanto, toda sentencia que sea caprichosa; que sea más bien fruto del decisionismo que de la aplicación del derecho; que esté más próxima a la voluntad que a la justicia o a la razón; que sus conclusiones sean ajenas a la lógica, será obviamente una sentencia arbitraria, injusta y, por lo tanto, inconstitucional.

34. De ello, una vez devuelto los actuados para la renovación de los actos procesales, el nuevo pronunciamiento del JEE debe responder a una línea argumentativa objetiva y sustentada en los recaudos que se hayan solicitado para tal fin.
35. De igual forma, es necesario precisar que para valorar en forma adecuada las declaraciones de una autoridad política o pública como transgresoras del principio de neutralidad, se deben de contar con los medios probatorios idóneos, tales como grabaciones radiales o televisivas sin editar que permitan observar el contexto y el sentido de las declaraciones, puesto que las notas periodísticas no siempre resultar ser la transcripción o reproducción literal y exacta de las expresiones de la autoridad



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

cuestionada. En esa medida, es obligación del JEE, máxime si se trata de una autoridad protegida por inmunidad a nivel constitucional, contar con los recaudos idóneos para determinar una posible infracción al principio de neutralidad.

36. Estos vicios detectados han de suponer que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declare la nulidad de la recurrida y ordene devolver los actuados para que el JEE renueve los actos, con cumplimiento de los parámetros aquí expuestos, a fin de que determine en forma suficiente si el Presidente de la República ha vulnerado el principio de neutralidad estatal.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones, con el fundamento adicional de voto del magistrado Francisco A. Távara Córdova,

RESUELVE

Artículo primero.- Declarar **NULA** la Resolución N.º 001-2015-JEE-LC1/JNE, del 31 de diciembre de 2015, emitida por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, que resolvió poner en conocimiento del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones la infracción al principio de neutralidad cometida por el señor Ollanta Moisés Humala Tasso, Presidente de la República del Perú, en el marco de las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2016.

Artículo segundo.- DEVOLVER los actuados al Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 a fin de que, conforme a lo expuesto en el presente pronunciamiento, renueve los actos procesales con relación al procedimiento sancionador por infracción al principio de neutralidad estatal seguido contra el señor Ollanta Moisés Humala Tasso, Presidente de la República del Perú, en el marco de las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2016.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

TÁVARA CÓRDOVA

FERNÁNDEZ ALARCÓN

AYVAR CARRASCO

CORNEJO GUERRERO

RODRÍGUEZ VÉLEZ

Marallano Muro
Secretaria General (e)
hec



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

Expediente N.º J-2016-00032

LIMA - LIMA - LIMA

JEE LIMA CENTRO 1 (EXPEDIENTE N.º 00239-2015-032)

ELECCIONES GENERALES 2016

RECURSO DE APELACIÓN

Lima, veintiocho de enero de dos mil dieciséis

**FUNDAMENTO DE VOTO ADICIONAL DEL MAGISTRADO FRANCISCO A. TÁVARA
CÓRDOVA, PRESIDENTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**

1. En el presente caso, debe determinarse si el Presidente Constitucional de la República ha infringido el principio de neutralidad.
2. Sin perjuicio de que coincido con la parte resolutive y el fundamento de voto del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, considero necesario efectuar algunas precisiones.
3. En primer término, debe reafirmarse que, de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, el Presidente Constitucional de la República es el primer mandatario, con la más alta jerarquía en el servicio de la nación.
4. Sin embargo, como toda autoridad o funcionario público, se encuentra dentro de los alcances del principio de neutralidad, con la finalidad de garantizar la transparencia e imparcialidad en el marco de los procesos electorales, para así evitar cualquier ventaja o perjuicio indebido a una organización política o candidato, derivado del apoyo o crítica de una autoridad o funcionario público.
5. Como se ha señalado, incluso el reconocimiento constitucional de la inmunidad del Presidente de la República, así como su vacancia y acusación por causales muy específicas (artículos 113 y 117 de la Constitución Política del Perú, respectivamente), no exime de la vigencia de este principio de neutralidad y de su cautela incluso por el Presidente Constitucional de la República.
6. Sin perjuicio de encontrarse dentro de los alcances de este deber, el Presidente Constitucional de la República, y el Poder Ejecutivo en general, emplea mecanismos para brindar sus percepciones sobre el gobierno o la necesidad de continuidad de programas y proyectos que, a su juicio, tienen que devenir en políticas de Estado, que trasciendan el periodo de gobierno.
7. Como ya señalamos en nuestros fundamentos adicionales de voto en los Expedientes N.º J-2016-421, N.º J-2016-422 y N.º J-2016-423 (casos de publicidad estatal), para relevar estos logros y aquellos que consideran de necesaria continuidad, tiene a su disposición, como todo gobierno en el ejercicio del poder, distintos, valiosos e importantes instrumentos de información dirigidos la opinión pública sobre sus proyectos, programas y avances, a través del empleo de medios de comunicación oficiales, como el Diario Oficial *El Peruano*, TV Perú, la Agencia Andina de Noticias o Radio Nacional, o bien las entrevistas o notas que se difunden en medios de comunicación privados.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

8. Se trata de mecanismos que todo gobierno en ejercicio ha empleado, incluso en fecha posterior a la convocatoria al proceso electoral, a fin de relevar sus logros en temas económicos y en los diferentes sectores y dependencias (salud, educación, turismo, seguridad ciudadana, entre otros).
9. Como también indicamos en los fundamentos adicionales de voto ya citados, el Diario Oficial *El Peruano*, cuya publicación cuenta con el Boletín de Normas Legales, tiene un mercado cautivo que le asegura financiamiento y público lector dentro de quienes acceden a las publicaciones normativas.
10. De nuestra nueva búsqueda, hemos identificado, solo por citar algunos, que las portadas e interiores de los diarios presentan las siguientes notas:
 - **El** jefe del Gabinete renueva compromiso. Gobierno seguirá trabajando con los municipios. Se privilegiará el interés general de la población. **L**ima es una de las grandes ciudades de Sudamérica [o] Los pasos dados deben ser política de Estado, aseveró Cateriano+(19 de enero).
 - **M**insa transferirá recursos a regiones. 900 millones para más centros de salud. Titular del sector señala que el presupuesto es para continuar la construcción de establecimientos que se ejecuta e iniciar la de otras unidades. Se trata de 108 proyectos de inversión que trascenderán la actual gestión+(20 de enero).
 - **L**a inversión extranjera en el Perú creció 11%+(21 de enero).
 - **M**incetur: Lima será sede del II Foro Mundial de Turismo Gastronómico+, con el que se da cuenta de la suscripción del acuerdo con la Organización Mundial de Turismo y el Basque Culinary Center de España (21 de enero).
 - **2**,183 consultas vía telemedicina+, y se precisa que ello disminuye costos y mejora la atención (22 de enero).
 - **Perú** tendrá las tres minas más grandes de cobre. Las Bambas, Cerro Verde y Antamina se ubicarán en 2017 entre los cinco mayores proyectos mineros del mundo. Ministro Segura explica que compensaría caída de precio+ **Perú** tendrá tres de las cinco minas más grandes del mundo+(22 de enero).
 - **El** país afianza relaciones bilaterales con seis naciones+, diálogo que, según se señala, busca el fortalecimiento de vínculos económico-comerciales con la República Finlandesa, la República Federativa de Brasil, la República Checa, Canadá, Guatemala y Arabia Saudita (22 de enero).
 - **M**ejorarán manejo de recursos naturales+, debido a la publicación del Mapa Nacional de Cobertura Vegetal publicado por el Ministerio del Ambiente, además del reforzamiento del trabajo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (22 de enero).
 - **El** gobierno dejará 19,991 km de vías pavimentadas en el país+, y se resalta la importancia del proyecto **Proyecto Perú II+**, que incluye la ejecución de 16 corredores (22 de enero).
 - **JNE**: En mayo comenzaría el uso de grilletes+, medida que, según se indica, ayudará a disminuir el hacinamiento de penales (22 de enero).
 - **FMI**: Economía ordenada permite crecer al Perú. Fondo Monetario Internacional señala que nuestro país liderará este año la expansión económica entre las



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0057-2016-JNE

naciones que integran la Alianza del Pacífico. Ministro Segura afirma que aceleración se consolida+(23 de enero).

- %5% de egresados de Beca 18 ya trabajan+, según datos brindados por el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), en los que se precisa que de los 3 000 jóvenes que terminaron carreras técnicas, el 97% tiene empleo formal y el 3% labora bajo modalidad de emprendimiento en su región de procedencia (24 de enero).
- %Alianza del Pacífico genera expectativa en inversionistas+, ya que, según habría informado el Ministerio de Economía y Finanzas, %e desarrollarán grandes proyectos+(24 de enero).
- %Remuneración de docentes creció en 44% a 2015+, cifra que se calcula frente al año 2011, según información provista por el Ministerio de Educación (26 de enero).
- %Inversión por más de S/. 2,040 millones es un tributo a Tacna+, habría señalado el Presidente Constitucional de la República en inauguración de obras, según precisa la nota (26 de enero).
- %Los proyectos en ejecución impulsarán inversión pública+(26 de enero).
- %1,688 policías fueron retirados por corrupción+, lo que, según se señala, habría ocurrido en el marco de la reforma policial, en los últimos cinco años (27 de enero).
- %Triunfo de la paz y la unidad se debe preservarq asevera Presidente a dos años del fallo de La Haya. Jefe del Estado rinde homenaje a profesionales que participaron en la elaboración de la posición nacional. Sigamos trabajando para hacer de nuestra patria un lugar lleno de oportunidadesq+(28 de enero).

11. Con ello, se puede constatar, solo por citar algunos ejemplos recientes, que, frente al principio-deber de neutralidad, existen otros mecanismos orientadas a dar una respuesta a las eventuales declaraciones y críticas de los candidatos o las organizaciones políticas respecto de las supuestas deficiencias de parte del gobierno actualmente en el poder.

SS.

TÁVARA CÓRDOVA

Marallano Muro
Secretario General (e)