



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

**Expediente N.º J-2012-1087**

Lima, veintiséis de octubre de dos mil doce

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

**ANTECEDENTES**

**Referencia sumaria a la resolución del Jurado Nacional de Elecciones**

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

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



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

**Argumentos del recurso extraordinario planteado por Reniec**

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

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

**Argumentos del recurso extraordinario de Marco Antonio Zevallos Bueno**

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

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



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

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

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

## **CONSIDERANDOS**

### **El recurso extraordinario contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

**RESUELVE**

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**SS.**

**SIVINA HURTADO**

**PEREIRA RIVAROLA**

**AYVAR CARRASCO**

**LEGUA AGUIRRE**

**VELARDE URDANIVIA**

**Bravo Basaldúa**  
Secretario General