



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0099-2015-JNE

Expediente N.º J-2015-00090

CAJAMARCA - CHOTA - PACCHA

JEE CAJAMARCA (EXPEDIENTE N.º 0004-2015-002)

ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS

RECURSO DE APELACIÓN

Lima, diecisiete de abril de dos mil quince

VISTO, en audiencia pública de fecha 17 de abril de 2015, el recurso de apelación interpuesto por Segundo Clemente Mendoza Díaz, personero legal del movimiento regional Movimiento de Afirmación Social, de la región de Cajamarca, en contra del artículo segundo de la parte resolutive de la Resolución N.º 001-2015-JEE-CAJAMARCA/JNE, de fecha 7 de abril de 2015, expedida por el Jurado Electoral Especial de Cajamarca, y oído el informe oral.

ANTECEDENTES

Mediante Decreto Supremo N.º 011-2015-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, del 28 de febrero de 2015, el Poder Ejecutivo convocó a Elecciones Municipales Complementarias 2015 (en adelante EMC2015), a realizarse el domingo 5 de julio de 2015, para la elección de alcaldes y regidores de las 31 circunscripciones electorales en las que se declaró la nulidad de las Elecciones Municipales del año 2014.

Con Resolución N.º 0064-2015-JNE, de fecha 3 de marzo de 2015, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, entre otros, estableció que para las EMC2015 son de aplicación las siguientes normas: a) Constitución Política del Perú, b) Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, c) Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE), d) Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, e) Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos (en adelante LPP), f) Reglamento de Propaganda Electoral, aprobado por la Resolución N.º 136-2010-JNE, y su modificatoria, efectuada por la Resolución N.º 023-2011-JNE, g) Reglamento de Publicidad Estatal en periodo electoral, aprobado por la Resolución N.º 004-2011-JNE, h) Reglamento para la acreditación de personeros y observadores en procesos electorales y consultas populares, aprobado por la Resolución N.º 434-2014-JNE, i) Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para Elecciones Municipales, aprobado por la Resolución N.º 271-2014-JNE, j) Reglamento del Registro Electoral de Encuestadoras, aprobado por la Resolución N.º 435-2014-JNE, k) Reglamento del Procedimiento Aplicable a las Actas Observadas en Elecciones Regionales y Elecciones Municipales, aprobado por la Resolución N.º 3000-2014-JNE, l) Resolución N.º 269-2014-JNE, que establece el número de regidores y cuotas electorales municipales y m) Resolución N.º 2950-2014-JNE, que establece reglas sobre los pedidos de nulidad de elecciones.

Asimismo, se precisó las siguientes fechas límite como hitos legales para las EMC2015: a) hasta el 16 de marzo de 2015, plazo para la realización de elecciones internas de los partidos y movimientos regionales, b) hasta el 6 de mayo de 2015, fecha límite para la renuncia de funcionarios públicos que integran listas de candidatos, c) hasta el 5 de junio de 2015, fecha límite para conceder licencia a trabajadores y funcionarios de los poderes públicos que integren listas de candidatos y d) hasta el 6 de abril de 2015, fecha límite para la presentación de listas de candidatos ante los Jurados Electorales Especiales.

Mediante Ley N.º 30305, publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, de fecha 10 de marzo de 2015, el Congreso de la República aprobó la Ley de Reforma de los artículos 191, 194 y 203



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0099-2015-JNE

de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

Con fecha 6 de abril de 2015, el movimiento regional Movimiento de Afirmación Social solicitó ante el Jurado Electoral Especial de Cajamarca (en adelante JEE) la inscripción de su lista de candidatos para el distrito de Paccha, provincia de Chota, región de Cajamarca, la cual es encabezada por el candidato a alcalde Leoncio Ruiz Vera, quien a la fecha se desempeña como burgomaestre de la Municipalidad Distrital de Paccha.

A través de la Resolución N.º 001-2015-JEE-CAJAMARCA/JNE, de fecha 7 de abril de 2015, el JEE resolvió en su artículo segundo declarar improcedente la solicitud de inscripción como candidato de Leoncio Ruiz Vera. El JEE refiere que el mencionado ciudadano se encuentra dentro de la prohibición establecida por la Ley N.º 30305, de fecha 10 de marzo de 2015, y puesto que esta se encuentre vigente es de aplicación a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, por lo que está impedido de postular inmediatamente como alcalde del distrito que actualmente representa.

El movimiento regional Movimiento de Afirmación Social, con fecha 10 de abril de 2015, formula recurso de apelación contra la Resolución N.º 001-2015-JEE-CAJAMARCA/JNE. Este recurso se sustenta, entre otros, en los siguientes argumentos: a) la Ley N.º 30305 no es de aplicación en las EMC2015, por lo que no puede afectar los derechos que su candidato a alcalde ha adquirido antes de su promulgación, b) las EMC2015 fueron convocadas antes de la dación de la Ley N.º 30305, por lo que, en este caso es impropio aplicar la teoría de los hechos cumplidos que alega el JEE y c) el hecho de declarar improcedente su postulación como candidato estaría violando su derecho de igualdad ante los candidatos que postularon en las Elecciones Municipales 2014 para el periodo 2015-2018.

CONSIDERANDOS

Características del régimen democrático representativo

1. Según el artículo 43 de nuestra Constitución Política del Perú, el Estado peruano es un República democrática, social, independiente y soberana. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Asimismo, el artículo 45 de nuestra Norma Fundamental señala que el poder del Estado emana del pueblo, siendo que quienes lo ejercen lo hacen con limitaciones y responsabilidades que la misma Carta Magna y las leyes establecen.
2. El artículo 31 de la Constitución Política del Perú reconoce que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, tanto directamente (referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demandas de rendición de cuentas) como por medio de representantes, a tenor de lo prescrito en los artículos 43 y 45 mencionados, así se advierte que, en lo fundamental, la forma de gobierno que asumió el Constituyente es el que se sustenta en el modelo de democracia representativa.
3. Entonces, toda vez que el Perú se erige en lo sustancial como una democracia representativa, no resulta extraño que la elección de nuestros representantes nacionales, regionales y municipales supone una labor necesaria, además de guardar una especial naturaleza. Esto por cuanto, actualmente es difícil hablar de democracia sin elección, ya



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0099-2015-JNE

que, este mecanismo de designación de representantes se erige como una condición *sine qua non* para que exista un gobierno democrático.

4. Ahora bien, siendo cierto que sin elección no hay democracia, no es menos cierto que no cualquier tipo de elección es suficiente para hablar de un régimen democrático. Esto por cuanto, al ser la elección un procedimiento de designación de representantes, esta también puede ser celebrada en países no democráticos. Así, para poder hablar de un verdadero sistema democrático, las elecciones deben guardar ciertas cualidades, tales como que sean elecciones libres, competitivas y periódicas. Serán estas características las que se advierten en toda elección de un régimen democrático.
5. Entre las características mencionadas, cabe precisar que la competitividad se eleva como aquella cualidad esencial de las elecciones libres que se desarrollan en condiciones de libertad, pluralismo y tolerancia, y donde el elector no se encuentre impedido de hacer la selección del candidato de su preferencia y mucho menos se encuentre impedido de postularse a consecuencia de la variación de las normas electorales una vez convocado un proceso electoral en particular. De ello, debe quedar establecido que es un principio derivado de nuestra propia Constitución Política del Perú, al haberse asumido la forma democrática de gobierno, de que las elecciones deben ser competitivas, esto es, entre otros, que las normas que las han de regular deben haber sido adoptadas previo a la convocatoria del proceso electoral.
6. De lo expuesto, se arriba a una primera conclusión referida a que nuestro Constituyente, al asumir el principio de que el Perú es un sistema democrático, dotó de seguridad jurídica a los comicios, esto por cuanto solo con normas claras previa a la convocatoria del proceso electoral se puede asegurar resultados legítimos.
7. En esa medida, nuestro sistema democrático asume como regla general que las normas electorales no pueden ser variadas una vez convocados un proceso electoral. Si bien toda regla puede admitir alguna excepción, en una democracia, habiendo sido convocado el proceso electoral lo que es seguro es que no pueden variarse las reglas referentes a los requisitos o impedimentos para postular, los requisitos de listas de candidatos, las reglas para la adjudicación de escaños luego de la votación, entre otras, ya que dichos cambios incidirían de manera directa en el resultado así como en el derecho fundamental a la participación política del elector o del elector/candidato.
8. Así, por ejemplo, el impedir la postulación de un candidato una vez convocado el proceso electoral ha de influir en el resultado de la votación además de que vulneraría su derecho a la participación política, toda vez que quien postula su nombre a un cargo de elección popular lo hace con la certeza de que lo ejerce sobre la base de reglas preestablecidas, cuya consideración ha incidido en su decisión de postularse. Por otra parte, el artículo 14 de la LOE también limita la posibilidad de la variación de las circunscripciones electorales a un plazo no menor de tres meses antes de la convocatoria a un proceso electoral. Entonces, de admitirse la posibilidad de variar las normas electorales una vez convocado el proceso electoral también se estarían vulnerando los principios de democracia y seguridad jurídica que deben regirlo.
9. El principio desarrollado también respalda el funcionamiento democrático al interior de los partidos políticos, así, el artículo 19 de la LPP establece que la elección de autoridades y



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0099-2015-JNE

candidatos debe regirse por el estatuto y reglamento electoral de la agrupación política, ~~el~~] el cual no puede ser modificado una vez que el proceso ha sido convocado+

10. Esta posición no es novedosa para el Jurado Nacional de Elecciones dado que también fue asumida en el marco del proceso de elección de consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura en los Colegios Profesionales distintos al Colegio de Abogados de 2010, donde el máximo colegiado electoral de aquella época acordó, con fecha 7 de mayo de 2010, que la Ley N.º 29521, ley que modificaba los artículos 6, 8 y 17 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, y que variaba el mecanismo de elección directa por un mecanismo de elección por delegados, no resultaba aplicable a dicho proceso en tanto este ya se encontraba en curso, no obstante, aún no se había producido la votación.

Análisis del caso concreto

11. En el presente expediente, la cuestión a resolver es si el ciudadano Leoncio Ruiz Vera, quien actualmente se desempeña como alcalde de la Municipalidad Distrital de Paccha, puede postular a dicho cargo en las EMC2015, pese que el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 30305, Ley de Reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú que, entre otros, prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes, publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, con fecha 10 de marzo de 2015.
12. En primer lugar, de los antecedentes del presente procedimiento, es de advertirse que la convocatoria a las EMC2015 fue realizada mediante Decreto Supremo N.º 011-2015-PCM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, del 28 de febrero de 2015, esto es, diez días antes de la aprobación de la prohibición de reelección inmediata de alcaldes, y once días antes de que dicha modificación constitucional entre en vigencia. Entonces, nos encontramos ante la entrada en vigencia de la modificación de una norma constitucional de naturaleza electoral durante el desarrollo de las EMC2015.
13. De los considerandos precedentes, este colegiado electoral asume como regla general que convocado un proceso electoral no es posible la modificación de las normas que lo han de regir, máxime si la modificación incide en el resultado de la votación. Ello teniendo en cuenta que toda elección en un sistema que se precie de ser democrático debe sustentarse en reglas preestablecidas y resultados inciertos. Así, cabe evaluar si el cambio aprobado por el Legislativo guarda el potencial de incidir en los resultados de la elección, por lo que se justifique su aplicación o no en el proceso en curso.
14. En un proceso electoral democrático no pueden variarse las reglas referentes a los requisitos o impedimentos para postular, siendo que la determinación de candidatos conforma una de sus primeras etapas importantes. De ahí tenemos que la norma aprobada, al establecer un nuevo impedimento para un sector del electorado en el marco de un proceso convocado (como lo es las EMC2015), no puede ser aplicada en forma inmediata sobre la base de la teoría de los hechos cumplidos, debido a que se afectarían derechos fundamentales de participación política y se socavarían las bases esenciales que sustentan nuestro sistema de democracia representativa al no respetarse las normas preestablecidas para dicho proceso electoral.
15. Todo ello se justifica además por las particularidades propias que guarda el proceso electoral y que son distintas a las de cualquier otro tipo de proceso jurisdiccional, ya que



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0099-2015-JNE

se guían por un calendario electoral determinado con la convocatoria y que es invariable e improrrogable.

16. Así, de la revisión del calendario electoral de las EMC2015, se advierte que, aun cuando la modificación constitucional entró en vigencia durante la etapa de inscripción de listas de candidatos y, aunque la organización política recurrente aún no había solicitado la inscripción de su lista para el distrito de Paccha, la configuración de las listas de candidatos están sujetos a plazos y parámetros prescritos por la propia ley electoral, salvo que se propugne una adecuación arbitraria y sin respeto de la democracia interna, lo que no se puede sostener.
17. Lo anterior se asume porque la lista de candidatos que se presenta con la solicitud de inscripción es resultado de un proceso de democracia interna, que de acuerdo al artículo 22 de la LPP, se desarrolla entre los 180 días calendario anteriores a la elección y 21 días antes del plazo para la inscripción de candidatos, es decir, la democracia interna debe llevarse a cabo dentro de un plazo de hasta 69 días calendarios. En las EMC2015 dicho plazo se tuvo por abierto desde el 6 de enero hasta el 16 de marzo de 2015.
18. El plazo de 69 días calendario para la realización de elecciones internas responde a que este se desarrolla mediante una serie de etapas: i) la convocatoria a elecciones por el órgano competente, ii) la instalación del comité electoral, iii) la aprobación del calendario electoral, iv) la aprobación del padrón electoral, v) la presentación de las listas, vi) el periodo de tachas, y vii) la elección, proclamación e impugnación de resultados. Estas etapas no niegan o dejan de lado la posibilidad de que previo a la convocatoria de un proceso de elección interna, dentro del plazo de 69 días calendario que tienen para celebrarlo, la organización aún puede estar diseñando y aprobando su propio reglamento electoral.

Son estas etapas de la democracia interna, en las que se han de determinar las candidaturas que patrocinará una organización política, las que sustentan, en este caso, la imposibilidad material de que, entre el periodo del 10 de marzo, en que fue publicada la modificatoria constitucional, hasta el 16 de marzo, fecha límite para la celebración de la democracia interna, una organización política podía adecuar cada una de las etapas llevadas a cabo en forma previa a la prohibición ingresada por el legislador. Por ello, para evitar una etapa de incertidumbre respecto de quienes pueden ser candidatos o no, habiéndose ya convocado un proceso electoral, la democracia que se precie de serlo debe asumir que no es justificable aplicar nuevas reglas a un proceso ya convocado.

19. En efecto, tal como consta en el acta de fojas 45 a 46, las elecciones internas se llevaron a cabo el 10 de marzo de 2015, proclamándose como ganadora a una lista de candidatos que cumplían con los requisitos de postulación entonces vigentes, según lo precisado por la Resolución N.º 0064-2015-JNE, de fecha 3 de marzo de 2015. Así, pretender aplicar el impedimento de postulación que establece la ley de reforma constitucional, como lo hace el JEE, implica i) dejar sin efecto los resultados del proceso de democracia interna realizado válidamente y conforme a las normas en su momento vigentes y ii) exigir a la organización política la realización de unas nuevas elecciones internas en el brevísimo plazo de 6 días calendario, pues la Ley N.º 30305 entró en vigencia el 11 de marzo y el plazo para concluir con el proceso de democracia interna venció el 16 de marzo de 2015.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0099-2015-JNE

20. En suma, no resulta válido para las EMC2015, convocadas el 28 de febrero de 2015, aplicar la reforma constitucional del 10 de marzo de 2015, toda vez que se trata de una norma que incide directamente en el desarrollo del calendario electoral y, por ende, en el resultado de la elección que ha sido convocada con anterioridad; afectando sin una justificación razonable la seguridad jurídica así como los derechos fundamentales de participación política que deben prevalecer en los procesos electorales convocados en el marco de un régimen democrático representativo.

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

RESUELVE

Artículo primero.- Declarar **FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por Segundo Clemente Mendoza Díaz, personero legal del movimiento regional Movimiento de Afirmación Social, de la región de Cajamarca, en consecuencia, **REVOCAR** la Resolución N.º 001-2015-JEE-CAJAMARCA/JNE, de fecha 7 de abril de 2015, emitida por el Jurado Electoral Especial de Cajamarca, en el extremo que declaró improcedente la solicitud de inscripción de Leoncio Ruiz Vera como candidato a la alcaldía de la Municipalidad Distrital de Paccha, provincia de Chota, departamento de Cajamarca, presentado por dicho movimiento regional, en el marco de las Elecciones Municipales Complementarias 2015.

Artículo segundo.- DISPONER que el Jurado Electoral Especial de Cajamarca continúe con la calificación del ciudadano Leoncio Ruiz Vera como candidato a la alcaldía de la Municipalidad Distrital de Paccha, provincia de Chota, departamento de Cajamarca, de acuerdo a ley.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

AYVAR CARRASCO

FERNÁNDEZ ALARCÓN

CORNEJO GUERRERO

RODRÍGUEZ VÉLEZ

Samaniego Monzón

Secretario General

hec