



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 101/2022

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC

LIMA

LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 15 de marzo de 2022, los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **FUNDADA** la demanda al acreditarse la vulneración del derecho de participación política. En consecuencia, **NULA** la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021 y **NULA** la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE en el punto resolutivo primero.

Por su parte, la magistrada Ledesma Narváez formuló un voto singular en el que declara improcedente la demanda de amparo.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

FERRERO COSTA  
SARDÓN DE TABOADA  
MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 15 días del mes de marzo de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia; sin la participación del magistrado Blume Fortini por abstención aceptada en la sesión del Pleno de fecha 10 de marzo de 2022. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez.

### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Lidia Lucía Aldana Padilla contra la Resolución N.º 8, de fojas 337, de fecha 15 de julio de 2021, expedida por la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos; y,

### **ANTECEDENTES**

La recurrente interpone demanda de amparo contra los integrantes del Jurado Especial Electoral (JEE) de Lima y los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con el objeto de que se declare la nulidad parcial de: a) la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE (fojas 24), de fecha 30 de diciembre de 2020, respecto del punto resolutivo primero que declara improcedente la solicitud de inscripción de los candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Lima; b) la Resolución N.º 0088-2021-JNE (fojas 44), de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido, y procede a confirmar la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE; c) como pretensión accesoria, solicita que se ordene al JEE Lima Centro 2, proceda a calificar la solicitud de inscripción como candidata al Congreso de la República en el N.º 10 de la lista del partido; considerando que se afecta el derecho ciudadano de elegir al representante de su preferencia.

Refiere que el 22 de diciembre de 2020 el personero legal del Partido Popular Cristiano presentó en la plataforma virtual la solicitud de inscripción de la fórmula de candidatos para el Congreso de la República para el periodo 2021-2026. Sostiene que fue notificado con la Resolución N.º 00048-2020-JEE-LIC2/JNE (fojas 8), que declaró inadmisibles las solicitudes de inscripción, otorgando dos días calendario para subsanar las observaciones advertidas, procediendo a absolver estas en el plazo señalado. Afirma que, el 30 de diciembre de 2020 el JEE Lima Centro 2 notificó con la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, mediante la que declara improcedente la solicitud de inscripción por extemporáneo, al haber presentado el escrito fuera del horario establecido, aplicando una normativa que no cumple con el requisito de publicidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 25 de febrero de 2021, declaró improcedente *in limine* la demanda, al considerar que la pretensión planteada está sometida a controversia compleja que debe ser dilucidada en un proceso que cuente con etapa probatoria.

La Segunda Sala Constitucional Permanente de Lima, von fecha 15 de julio de 2021, declaró improcedente la demanda, al considerar que la pretensión se ha convertido en irreparable, al haber culminado el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias de 2021.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. Las pretensiones planteadas por la recurrente son las siguientes:
  - a) la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, de fecha 30 de diciembre de 2020, respecto del punto resolutivo primero que declara improcedente la solicitud de inscripción de los candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Lima;
  - b) la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido, y procede a confirmar la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE; y
  - c) como pretensión accesoria, solicita que se ordene al JEE Lima Centro 2, proceda a calificar la solicitud de inscripción como candidata al Congreso de la República en el N.º 10 de la lista del partido; considerando que se afecta el derecho ciudadano de elegir al representante de su preferencia.

Alega la vulneración del derecho a la participación política, en tanto los ciudadanos tienen el derecho a elegir al representante de su preferencia, conforme al artículo 31 de la Constitución.

Aunado a lo anterior, la recurrente en su recurso de agravio constitucional (fojas 342), reconoce que el daño perpetrado es irreparable, en tanto el proceso electoral ya ha terminado. Ello, sin embargo, no impide al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre el fondo de la controversia, como tendremos oportunidad de argumentar a continuación. Por ello, el pronunciamiento se circunscribirá a las pretensiones a) y b).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

### Cuestión procesal previa

2. Conforme se advierte de los antecedentes, la primera instancia declaró la improcedencia liminar de la demanda, decisión que en segunda instancia fue confirmada. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha dejado claramente establecido que, cuando estaba vigente la posibilidad del rechazo liminar, el proceso de amparo es una alternativa a la que solo cabe acudir cuando no exista margen de duda respecto de su improcedencia, es decir, cuando de manera manifiesta se configure una causal de improcedencia específicamente prevista en el antiguo Código Procesal Constitucional de 2004 (vigente al momento de expedición de las mencionadas resoluciones), que haga viable el rechazo de una demanda condenada al fracaso y que a su vez restringe la atención oportuna de otras demandas constitucionales que merecen un pronunciamiento urgente sobre el fondo. Por el contrario, si existen elementos de juicio que admitan un razonable margen de debate o discusión, la aplicación de la figura del rechazo liminar resultará improcedente.
3. Advertido el indebido rechazo liminar, esto implicaría un vicio procesal con la consecuente nulidad de las resoluciones judiciales expedidas por el *a quo* y el *ad quem*, y ordenarles la admisión a trámite de la demanda de amparo. No obstante, es preciso recordar que este Tribunal ha sostenido que la declaración de invalidez de todo lo actuado sólo es procedente en aquellos casos en los que el vicio procesal pudiera afectar derechos constitucionales de alguno de los sujetos que participan en el proceso. En particular, del emplazado con la demanda, cuya intervención y defensa pueda haber quedado frustrada como consecuencia precisamente del rechazo liminar. Tal construcción jurisprudencial, realizada incluso antes de la vigencia del Código Procesal Constitucional, se ha sustentado en diferentes principios propios a la naturaleza y fines de los procesos constitucionales y, particularmente, en los de economía, informalidad y en la naturaleza objetiva de los procesos de tutela de derechos fundamentales (Cfr. Sentencia 04587-2004-PA, de fecha 29 de noviembre de 2005, fundamentos 15 a 19).
4. En lo que respecta al principio de economía procesal, este Tribunal ha establecido que, si de los actuados existen los suficientes elementos de juicio como para emitir un pronunciamiento sobre el fondo, pese al rechazo liminar de la demanda, resulta innecesario condenar a las partes a que vuelvan a sufrir la angustia de ver que su proceso se reinicie, no obstante el tiempo transcurrido. Con ello, no solo se posterga la resolución del conflicto innecesariamente; sino que, a la par, se sobrecarga innecesariamente la labor de las instancias jurisdiccionales competentes. Y en lo concerniente al principio de informalidad, este Tribunal tiene dicho que si en el caso existen todos los elementos como para emitir un pronunciamiento sobre el fondo, este se expedirá respetándose el derecho de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

partes a ser oídas por un juez o tribunal, de manera que una declaración de nulidad de todo lo actuado, por el solo hecho de servir a la ley, y no porque se justifique en la protección de algún bien constitucionalmente relevante, devendría en un exceso de ritualismo procesal incompatible con el logro de los fines de los procesos constitucionales, como ahora establece el tercer párrafo del artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

5. En el presente caso, este Tribunal estima que el rechazo liminar de la demanda de amparo no ha afectado el derecho de defensa de los emplazados como así lo demuestran las instrumentales que obran en autos. En efecto, de autos se aprecia que la procuraduría pública a cargo de los asuntos judiciales del Jurado Nacional de Elecciones se apersonó al proceso (fojas 310), por lo que no se ha generado indefensión para la parte demandada.

6. Ahora bien, el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en su segundo párrafo, establece que:

*“Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan”.*

7. En el caso presente, se observa de autos que se cuestiona la desestimatoria de la solicitud de inscripción de los candidatos 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República para el año 2021-2026, rechazo contenido en las resoluciones administrativas cuestionadas. En esa línea, es bien sabido que el proceso de elecciones congresales ha concluido, por lo que se ha producido la sustracción de la materia.

8. En efecto, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, en ningún caso la interposición de un proceso de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones suspende el calendario electoral, el cual sigue su curso. Por ello, toda afectación de los derechos fundamentales en que haya incurrido el órgano electoral, devendrá en irreparable cada vez que precluya cada una de las etapas del proceso electoral o en que la voluntad popular, a la que hace alusión el artículo 176 de la Constitución. En aquellos supuestos, el proceso de amparo sólo tendrá por objeto determinar las responsabilidades a que hubiera lugar de conformidad con el artículo del Código Procesal Constitucional de 2004 (fundamento jurídico 39 del expediente 05854-2005-PA).



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

9. De conformidad a lo expuesto, el Tribunal Constitucional tiene competencia para realizar el control constitucional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones
10. El artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional habilita a que este Tribunal pueda emitir pronunciamiento de fondo debido a la magnitud de los derechos involucrados, cuyo agravio implicaría la vulneración de los derechos fundamentales señalados en la demanda. De allí que, este Tribunal considere necesario emitir un pronunciamiento de fondo que evite similares vulneraciones en el futuro.

**El Derecho de participación en la vida política de la Nación y el derecho a ser elegido**

11. Nuestro Estado Constitucional permite que sus ciudadanos puedan participar en los procesos electorales tanto de manera activa (elector) como de forma pasiva (candidato), de conformidad con el artículo 2, inciso 17 de la Constitución. En esa perspectiva, la participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que, éste no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado (expediente 05741-2006-PA, fundamento jurídico 3).
12. El derecho de participación en la vida política de la Nación contempla como una de sus manifestaciones el derecho a postular, ser elegido y ejercer un cargo de representación popular, por lo que se vincula directamente con el artículo 31 de la Constitución. Asimismo, este derecho a ser elegido admite límites constitucionalmente válidos, toda vez que la propia Constitución en su artículo 33 señala los supuestos de suspensión del ejercicio de la ciudadanía. De igual manera se pueden encontrar otras restricciones como las contenidas en los artículos 90, 110, 191 y 194 de la Constitución.
13. Conforme a lo anteriormente anotado, es justo revisar si denegar la inscripción de candidatos para postular al Congreso configura una restricción al derecho de participación política y si la misma es razonable. En atención a que cada caso tiene sus particularidades, es necesario revisar el fondo de la controversia.

**Análisis de fondo de la controversia**

14. Como se advierte de la pretensión, la discusión se centra en la inscripción de los candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

por el Distrito Electoral de Lima. En efecto, por Resolución 00048-2020-JEE-LIC2/JNE se declaró inadmisibles dichas inscripciones otorgando un plazo de dos días calendarios para subsanar las omisiones advertidas.

15. Mediante Resolución 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, de fecha 30 de diciembre de 2020, se declaró improcedente la mencionada solicitud de inscripción debido a que el escrito de subsanación fue ingresado fuera de plazo. Al respecto específicamente se señala lo siguiente:

*“(...) 12. Con fecha 26 de diciembre de 2020 a horas 21:47, el personero legal titular de la organización política **PARTIDO POPULAR CRISTIANO -PPC**, ingresó un escrito de subsanación a través de Mesa de Partes virtual de este Jurado (Plataforma SIJE Electrónico); sin embargo, dicha presentación estaría fuera de plazo, conforme a la **RESOLUCIÓN LIBRE N° 001-2020-JEE-LIC2/JNE** de fecha 16 de noviembre de 2020, que estableció como horario de atención al público en general del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2: de Lunes a Viernes de 08:00 a.m. a 01:00 p.m. y de 2:00 p.m. a 04:00 p.m. y Sábados, domingos y feriados de 08:00 am a 02:00 pm (...)”.*

16. Ahora bien, para la publicidad de la normativa electoral existen reglas especiales. Así, la Resolución N.º 363-2020-JNE (fojas 125), que aprueba el “Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el Contexto de la Emergencia Sanitaria”, en su numeral 8.6 establece lo siguiente:

*“El JEE establece, mediante resolución, el horario de atención al público. Dicho horario no podrá iniciarse antes de las 08.00 horas ni podrá culminar después de las 18.00 horas. En todo caso, la atención al público no podrá ser menor de seis (6) horas ni mayor de ocho (8) horas diarias y deberá comprender los siete (7) días de la semana.*

*La resolución que establece el horario de atención será publicada en el panel del JEE y en el portal electrónico institucional del JNE.*

*La recepción de documentos mediante las plataformas virtuales (SIJE, sistema de trámite documentario) para considerarse presentadas en la fecha de envío, deben efectuarse hasta la hora límite de atención de la mesa de partes, determinada por el JEE en la resolución indicada en el párrafo precedente. De presentarse en horario posterior al límite, se tiene por recibido al día siguiente.”*

17. De la disposición normativa citada, se advierte claramente que la resolución que establece el horario de atención debe ser publicada tanto en el panel del JEE como en el portal electrónico institucional del JNE. En consecuencia, prescindir de alguna de las publicaciones, que son obligatorias, acarrea la nulidad de la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

disposición normativa que la contenga.

18. Sin embargo, la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve la apelación interpuesta por la recurrente, asume otro criterio. Así, señala que: “(...) De ahí que resulta inoficioso pronunciarnos sobre si la resolución emitida por el JEE, que dispone el horario de atención por mesa de partes, ha sido publicada o no en el panel del JEE; toda vez que este Tribunal Electoral considera como el horario único para la presentación virtual de escritos hasta las 20:00 horas”. El Jurado Nacional de Elecciones fundamenta su resolución en el artículo 54, numeral 54.2 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021, el cual establece que las notificaciones de las resoluciones expedidas por el Jurado Electoral Especial se realizan en el horario de 08:00 a 20:00 horas, por lo que las notificaciones realizadas fuera de dicho horario se consideran efectuadas al día siguiente.
19. Como puede observarse, dicha fundamentación no tiene conexión alguna con la obligatoriedad de la publicación de las normas electorales. En efecto, el numeral citado está referido a las notificaciones que hace el Jurado Electoral Especial, en determinado horario establecido por la propia autoridad electoral. De allí que, como claramente se puede apreciar, nada tiene que ver con la publicación de la normativa electoral.
20. En ese sentido, sí resulta necesario un pronunciamiento respecto a si la Resolución Libre N.º 001-2020-JEE-LC2/JNE cumple con la publicidad en los términos de la Resolución N.º 363-2020-JNE. Una cuestión adicional debe quedar completamente clara, este Tribunal no está discutiendo sobre el rango del horario que puede establecer la autoridad electoral, sino únicamente si se ha cumplido con la publicidad de la normativa electoral, que dicho sea de paso, fue expedida por el mismo órgano electoral.
21. Como hemos señalado en los fundamentos precedentes, la Resolución N.º 363-2020-JNE señala que la resolución referida a los horarios de atención, como lo es la Resolución Libre N.º 001-2020-JEE-LC2/JNE, deben ser publicadas tanto en el portal web del Jurado Nacional de Elecciones como en el panel del Jurado Electoral Especial. Sobre lo primero, no hay discusión, pero en relación a lo segundo, la recurrente sostiene que dicha normativa no se encontraba publicada. Esta afirmación es corroborada por una constatación policial efectuada el día 31 de diciembre de 2020, donde se afirma que no se encuentra el panel publicitario del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2, tal como obra a fojas 42. En suma, la propia autoridad electoral está incumpliendo su normativa. Por todo ello, la demanda debe ser estimada.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**HA RESUELTO**

Declarar **FUNDADA** la demanda al acreditarse la vulneración del derecho de participación política. En consecuencia, **NULA** la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021 y **NULA** la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE en el punto resolutivo primero.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**FERRERO COSTA**  
**SARDÓN DE TABOADA**  
**MIRANDA CANALES**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. La parte demandante presenta demanda de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Las pretensiones planteadas por la recurrente son las siguientes:

a) la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, de fecha 30 de diciembre de 2020, respecto del punto resolutivo primero que declara improcedente la solicitud de inscripción de los candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Lima;

b) la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido, y procede a confirmar la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE; y

c) como pretensión accesoria, solicita que se ordene al JEE Lima Centro 2, proceda a calificar la solicitud de inscripción como candidata al Congreso de la República en el N.º 10 de la lista del partido; considerando que se afecta el derecho ciudadano de elegir al representante de su preferencia.

Alega la vulneración del derecho a la participación política, en tanto los ciudadanos tienen el derecho a elegir al representante de su preferencia, conforme al artículo 31 de la Constitución.

La recurrente en su recurso de agravio constitucional, reconoce que el daño perpetrado es irreparable, en tanto el proceso electoral ya ha terminado. Ello, sin embargo, no impide al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre el fondo de la controversia, como tendremos oportunidad de argumentar a continuación. Por ello, el pronunciamiento se circunscribirá a las pretensiones a) y b).

### Análisis de la controversia

2. El artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en su segundo párrafo, establece que:

*“Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

*modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan”.*

3. En el caso presente, se observa de autos que se cuestiona la desestimatoria de la solicitud de inscripción de los candidatos 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República para el año 2021-2026, rechazo contenido en las resoluciones administrativas cuestionadas. En esa línea, es bien sabido que el proceso de elecciones congresales ha concluido, por lo que se ha producido la sustracción de la materia.
4. En efecto, como lo ha señalado este Tribunal en diversos pronunciamientos, en ningún caso la interposición de un proceso de amparo contra el JNE suspende el calendario electoral, el cual sigue su curso. Por ello, toda afectación de los derechos fundamentales en que haya incurrido el órgano electoral, devendrá en irreparable cada vez que precluya cada una de las etapas del proceso electoral o en que la voluntad popular, a la que hace alusión el artículo 176 de la Constitución. En estos supuestos, el proceso de amparo sólo tendrá por objeto determinar las responsabilidades a que hubiera lugar de conformidad con el artículo del Código Procesal Constitucional de 2004 (fundamento jurídico 39 del expediente 05854-2005-PA).
5. No obstante, este artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional habilita para que este Tribunal pueda emitir pronunciamiento de fondo debido a la magnitud de los derechos involucrados y así evitar futuras agresiones.
6. De conformidad a lo expuesto, el Tribunal Constitucional tiene competencia para realizar el control constitucional de las resoluciones del JNE.

### **El Derecho de participación en la vida política de la Nación y el derecho a ser elegido**

7. Nuestro Estado Constitucional permite que sus ciudadanos puedan participar en los procesos electorales tanto de manera activa (elector) como de forma pasiva (candidato), de conformidad con el artículo 2, inciso 17 de la Constitución. En esa perspectiva, la participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que, éste no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado (expediente 05741-2006-PA, fundamento jurídico 3).
8. El derecho de participación en la vida política de la Nación contempla como una de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

sus manifestaciones el derecho a postular, ser elegido y ejercer un cargo de representación popular, por lo que se vincula directamente con el artículo 31 de la Constitución. Asimismo, este derecho a ser elegido admite límites constitucionalmente válidos, toda vez que la propia Constitución en su artículo 33 señala los supuestos de suspensión del ejercicio de la ciudadanía. De igual manera se pueden encontrar otras restricciones como las contenidas en los artículos 90, 110, 191 y 194 de la Constitución.

9. Conforme a lo anteriormente anotado, es justo revisar si denegar la inscripción de candidatos para postular al Congreso configura una restricción al derecho de participación política y si la misma es razonable.
10. La discusión se centra en la inscripción de candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Lima. En efecto, por Resolución 00048-2020-JEE-LIC2/JNE se declaró inadmisibles dicha inscripción otorgando un plazo de dos días calendarios para subsanar las omisiones advertidas.
11. Mediante Resolución 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, de fecha 30 de diciembre de 2020, se declaró improcedente la mencionada solicitud de inscripción debido a que el escrito de subsanación fue ingresado fuera de plazo. Al respecto específicamente se señala:

*“(...) 12. Con fecha 26 de diciembre de 2020 a horas 21:47, el personero legal titular de la organización política **PARTIDO POPULAR CRISTIANO -PPC**, ingresó un escrito de subsanación a través de Mesa de Partes virtual de este Jurado (Plataforma SIJE Electrónico); sin embargo, dicha presentación estaría fuera de plazo, conforme a la **RESOLUCIÓN LIBRE N° 001-2020-JEE-LC2/JNE** de fecha 16 de noviembre de 2020, que estableció como horario de atención al público en general del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2: de **Lunes a Viernes de 08:00 a.m. a 01:00 p.m. y de 2:00 p.m. a 04:00 p.m. y Sábados, domingos y feriados de 08:00 am a 02:00 pm** (...)”.*

12. Ahora bien, para la publicidad de la normativa electoral existen reglas especiales. Así, la Resolución 363-2020-JNE, que aprueba el “Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el Contexto de la Emergencia Sanitaria”, en su numeral 8.6 establece lo siguiente:

*“El JEE establece, mediante resolución, el horario de atención al público. Dicho horario no podrá iniciarse antes de las 08.00 horas ni podrá culminar después de las 18.00 horas. En todo caso, la atención al público no podrá ser menor de seis (6) horas ni mayor de ocho (8) horas diarias y deberá comprender los siete (7) días de la semana.*

*La resolución que establece el horario de atención será publicada en el panel del JEE y en el portal electrónico institucional del JNE.*

*La recepción de documentos mediante las plataformas virtuales (SIJE, sistema de trámite documentario) para considerarse presentadas en la fecha de envío, deben efectuarse hasta la hora límite de atención de la mesa de partes, determinada por el JEE en la resolución indicada en el párrafo precedente. De presentarse en horario posterior al límite, se tiene por recibido al*



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

*día siguiente.”*

13. De la disposición normativa citada, se advierte claramente que la resolución que establece el horario de atención debe ser publicada tanto en el panel del JEE como en el portal electrónico institucional del JNE. En consecuencia, prescindir de alguna de las publicaciones, que son obligatorias, acarrea la nulidad de la disposición normativa que la contenga.
14. Sin embargo, la Resolución 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve la apelación interpuesta por la recurrente, asume otro criterio. Señala que: “(...) De ahí que resulta inoficioso pronunciarnos sobre si la resolución emitida por el JEE, que dispone el horario de atención por mesa de partes, ha sido publicada o no en el panel del JEE; toda vez que este Tribunal Electoral considera como el horario único para la presentación virtual de escritos hasta las 20:00 horas”. El JNE fundamenta su resolución en el artículo 54, numeral 54.2 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021, el cual establece que las notificaciones de las resoluciones expedidas por el Jurado Electoral Especial se realizan en el horario de 08:00 a 20:00 horas, por lo que las notificaciones realizadas fuera de dicho horario se consideran efectuadas al día siguiente.
15. Como puede observarse, dicha fundamentación no tiene conexión alguna con la obligatoriedad de la publicación de las normas electorales. En efecto, el numeral citado está referido a las notificaciones que hace el Jurado Electoral Especial, en determinado horario establecido por la propia autoridad electoral. De allí que, como claramente se puede apreciar, nada tiene que ver con la publicación de la normativa electoral.
16. En ese sentido, sí resulta necesario un pronunciamiento respecto a si la Resolución Libre 001-2020-JEE-LC2/JNE cumple con la publicidad en los términos de la Resolución 363-2020-JNE. Una cuestión adicional debe quedar completamente clara, este Tribunal no está discutiendo sobre el rango del horario que puede establecer la autoridad electoral, sino únicamente si se ha cumplido con la publicidad de la normativa electoral, que dicho sea de paso, fue expedida por el mismo órgano electoral.
17. Como señalé en los fundamentos precedentes, la Resolución 363-2020-JNE regula que la resolución referida a los horarios de atención, como lo es la Resolución Libre 001-2020-JEE-LC2/JNE, deben ser publicadas tanto en el portal web del JNE como en el panel del Jurado Electoral Especial. Sobre lo primero, no hay discusión, pero en relación a lo segundo, la recurrente sostiene que dicha normativa no se encontraba publicada. Esta afirmación es corroborada por una



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

constatación policial efectuada el día 31 de diciembre de 2020, donde se afirma que no se encuentra el panel publicitario del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2, tal como obra a fojas 42. En suma, la propia autoridad electoral está incumpliendo su normativa.

Por estos fundamentos, considero que, de conformidad con el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la demanda debe declararse **FUNDADA**. En consecuencia, **NULA** la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021 y **NULA** la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE en el punto resolutivo primero.

**S.**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

## VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*Una de las principales exigencias de la democracia es que la justicia constitucional no puede invadir las competencias de los Jurados Electorales Especiales o del Jurado Nacional de Elecciones.*

*Esto, en tiempos de turbulencia política, de hoy o de mañana, puede ser muy peligroso para la democracia.*

En este caso concreto se conoce que el personero legal del Partido Popular Cristiano presentó tarde un escrito (**a las 9 de la noche, con 46 minutos y 15 segundos del 26 de diciembre de 2020**), cuando ninguna norma habilitaba un horario que lo permita.

Si los plazos en un proceso electoral son iguales para todos los partidos políticos, me pregunto ¿por qué ahora la mayoría del Tribunal Constitucional le declara fundada la demanda?, ¿por qué en el año 2022 declaran fundada una demanda si las elecciones generales 2021 ya pasaron? o ¿por qué ahora la mayoría del Tribunal, en un proceso de amparo que no tiene estación probatoria, ingresa al análisis sobre, si un Jurado Electoral Especial colocó un cartel o no, cuando en miles de amparos de otros partidos políticos declaró improcedentes pretensiones similares? La verdad, ¡no lo sé!.

Espero que la ciudadanía, la opinión pública, los medios de comunicación, los operadores jurídicos en el Perú y los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, entre otros, analicen y estudien esta sentencia, pues en el contexto político que actualmente vive el Perú, y los que impredeciblemente vendrán, va a ser muy importante examinar crítica y objetivamente la actuación de los órganos de la justicia constitucional y electoral.

Si seguimos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la demanda de autos debió declararse **IMPROCEDENTE**, sin lugar a duda. Con el debido respeto que guardo por el magistrado ponente, Manuel Miranda, considero que la posición en mayoría del presente caso, que declaró fundada la demanda, tiene argumentos y puntos resolutivos errados y peligrosos para el sistema democrático.

Ni la justicia constitucional en general ni el Tribunal Constitucional en particular pueden invadir competencias de la justicia electoral. Si apreciamos el siguiente cuadro comparativo, se verificará que está motivación es contraria a Derecho:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

<b>Motivación del TC en otros amparos:</b>	<b>Motivación del TC en este amparo (Exp. 02728-2021-PA/TC)</b>
<p>1. Cuando la demanda se interpone por una persona, la sentencia estimatoria solo se pronuncia sobre el derecho de esa persona, en concreto.</p>	<p>1. La demanda se interpuso por una persona (Lidia Lucía Aldana Padilla), pero la sentencia estimatoria no se pronuncia sólo sobre el derecho de esa persona, sino que además involucra a todos los 33 candidatos del Partido Popular Cristiano.</p>
<p>2. Cuando un caso contiene una grave vulneración de derechos, no se puede resolver sin la intervención de los funcionarios involucrados.</p>	<p>2. Si la mayoría del TC consideraba que en este caso se había producido una grave vulneración de derechos, era imprescindible la intervención del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2 y del Jurado Nacional de Elecciones. Pero esto no se produjo, ni por asomo.</p> <p><b>Nota:</b> sorprende que la mayoría del TC anule resoluciones sin convocar a quienes las dictaron, y peor aún en un caso que no contiene una grave vulneración de derechos.</p>
<p>3. En reiterada jurisprudencia, el TC desde el caso Lizana Puelles, ha sostenido que los artículos 142 y 181 de la Constitución</p> <p>“tienen por propósito garantizar que ningún otro órgano del Estado se arrogue la administración de justicia sobre los asuntos electorales, pues en esta materia técnico-jurídica, el JNE es, en efecto, instancia definitiva. Así lo ordena la Constitución y bajo el principio de corrección funcional ese fuero debe ser plenamente respetado por todo poder constituido, incluyendo, desde luego, a este Tribunal”.</p>	<p>3. La mayoría del TC sostiene que la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021,</p> <p>“no tiene conexión alguna con la obligatoriedad de la publicación de las normas electorales. En efecto, el numeral citado está referido a las notificaciones que hace el Jurado Electoral Especial, en determinado horario establecido por la propia autoridad electoral. De allí que, como claramente se puede apreciar, nada tiene que ver con la publicación de la normativa electoral”.</p> <p><b>Nota 1:</b> Esto claramente constituye una competencia que no le</p>





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

	<p>corresponde al TC.</p> <p>Asuntos como la determinación y verificación del plazo que existe en una entidad para la recepción de escritos es una materia que le corresponde resolver a la justicia electoral.</p> <p><b><u>Nota 2:</u></b> La mayoría del TC le da valor a una constatación policial del 31 de diciembre de 2020 en el que figura que no se apreciaba ningún panel publicitario.</p> <p>Al respecto, cabe mencionar que más allá de que no le corresponde al TC la verificación de plazos electorales, es imposible que un proceso como el amparo que <u>no tiene estación probatoria</u>, se le de valor absoluto a ese medio probatorio.</p> <p>Me pregunto: ¿Y si luego aparece el Jurado Electoral Especial y adjunta medios probatorios de que el panel publicitario estuvo colocado los días 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de diciembre de 2020?</p> <p>Es deficiente la motivación de la mayoría del TC.</p>
<p>4. El TC, en un caso relativo a la inscripción de un partido político (<b>Partido Político Progreso Nacional</b>), se aplicó el mismo criterio del vencimiento del calendario electoral para declarar la <b>improcedencia de la demanda por sustracción de la materia</b> (Exp. 01297-2021-PA/TC).</p> <p>También el TC rechazó la inscripción de candidatos de la Organización Política <b>Democracia</b></p>	<p>4. La mayoría del TC, sin embargo, en el caso de la solicitud de inscripción de candidatos del Partido Popular Cristiano, <b>entra al fondo del asunto y declara fundada la demanda, anulando una resolución del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2 y otra resolución del Jurado Nacional de Elecciones.</b></p> <p><b><u>Nota 1:</u></b> si en aplicación del segundo párrafo del art. 1 del Código Procesal Constitucional, el pronunciamiento</p>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

<p><b>Directa</b> (Exp. 02162-2015-PA/TC).</p>	<p>del TC es a futuro, me pregunto: ¿cuál es la razón para anular esas resoluciones de la justicia electoral que se referían a un proceso electoral que ya concluyó en el 2021?</p> <p>La única respuesta que se me ocurre es que así se dejaría establecido, a través de este pronunciamiento, que por cierto no es precedente, de que si sería posible que la justicia constitucional controle actos que no son de su competencia. Felizmente este es un caso aislado y muestra una extralimitación de competencias.</p> <p><b>Nota 2:</b> la mayoría del TC no se ha dado cuenta que anuló resoluciones de la justicia electoral que no sólo declararon la improcedencia de la inscripción de 33 candidatos del Partido Popular Cristiano, sino que también admitía la inscripción de la candidata <b>Ericka Ruth Tardillo León de Escobar</b>. Por eso me pregunto, ¿Por qué la mayoría del TC anuló la admisión de la inscripción de una candidata que había cumplido todos los requisitos de ley para su postulación? Es incomprensible lo que han hecho.</p>
--	---

Conforme a lo expuesto, seguidamente me referiré a los siguientes puntos: *i*) la demanda fue resuelta de forma prematura, ya que debió ser admitida a trámite en el Tribunal Constitucional; *ii*) La demanda solo pretende un reexamen de las legítimas razones expuestas por el Jurado para no aceptar los documentos remitidos por el Partido Popular Cristiano; *iii*) en los casos relativos a cuestiones electorales, la intervención del Tribunal debería ser excepcional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

**I) La demanda fue resuelta de forma prematura por el Pleno del Tribunal Constitucional**

En este caso, la recurrente interpuso demanda de amparo contra los integrantes del Jurado Especial Electoral (JEE) de Lima y los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con el objeto de que se declare la nulidad parcial de: *a*) la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE (fojas 24), de fecha 30 de diciembre de 2020, respecto del punto resolutivo primero que declara improcedente la solicitud de inscripción de los candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Lima; *b*) la Resolución N.º 0088-2021-JNE (fojas 44), de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido, y procede a confirmar la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE; *c*) como pretensión accesorias, solicita que se ordene al JEE Lima Centro 2, proceda a calificar la solicitud de inscripción como candidata al Congreso de la República en el N.º 10 de la lista del partido; considerando que se afecta el derecho ciudadano de elegir al representante de su preferencia.

Tal y como se menciona en la ponencia, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 25 de febrero de 2021, declaró improcedente *in limine* la demanda, al considerar que la pretensión planteada está sometida a controversia compleja que debe ser dilucidada en un proceso que cuente con etapa probatoria.

Por su parte, la Segunda Sala Constitucional Permanente de Lima, von fecha 15 de julio de 2021, confirmó la decisión de la primera instancia al considerar que la pretensión se ha convertido en irreparable, al haber culminado el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias de 2021.

Se advierte, en consecuencia, que las dos instancias precedentes declararon la improcedencia liminar de la demanda. De este modo, como ya se ha hecho en otros casos<sup>1</sup>, la posibilidad de un pronunciamiento de fondo requería una previa admisión a trámite de la demanda en la sede del Tribunal Constitucional. Sin embargo, la ponencia suscrita por la mayoría de mis colegas consideró que, en la medida que la procuraduría pública a cargo de los asuntos judiciales del Jurado Nacional de Elecciones se apersonó al proceso (conforme obra a fojas 310), no se habría generado indefensión para la parte demandada.

Ahora bien, no niego que exista la posibilidad que, en esta clase de escenarios, exista la posibilidad que el Tribunal Constitucional emita un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, considero que, por las notorias repercusiones que se pueden generar por esta

---

<sup>1</sup>Se pueden citar, entre otras tantas, las decisiones en los expedientes 02988-2009-PA/TC, 00721-2021-PA y 01126-2011-PHC/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

decisión, resultaba necesario que el Jurado Nacional de Elecciones y los demás entes emplazados fueran emplazados con la demanda y, ejerciendo su derecho de defensa, pueda aclarar las dudas que surgieron a propósito del cómputo del plazo para la recepción de escritos en la mesa de partes.

De hecho, advierto que la posibilidad de disponer la admisión a trámite de la demanda y correr traslado con la misma en la sede del Tribunal es una figura que ha sido empleada para aquellos casos en los que, por existir un considerable margen de duda en relación con los hechos expuestos, sea necesario recabar toda la información necesaria para mejor resolver.

En este caso, ciertamente la Procuraduría pública a cargo de los asuntos judiciales del Jurado Nacional de Elecciones estaba facultada de exponer argumentos de defensa de esta institución. Sin embargo, la admisión a trámite en sede del Tribunal también hubiera permitido recabar, por ejemplo, las opiniones de los integrantes de los órganos electorales que expedieron las resoluciones que se han cuestionado en el presente proceso de amparo. Esa información nos hubiera dado mayores luces para la toma de decisión, sin embargo, en esta instancia del Tribunal Constitucional, no se ha pedido mayor información al respecto.

Al no hacerlo, considero que la ponencia ha resuelto un asunto sensible sin la intervención u opinión de los funcionarios involucrados. Esto es aun más problemático si es que, como explicaré en el siguiente apartado, se están resolviendo aspectos vinculados con cuestiones que le competen analizar al Jurado Nacional de Elecciones, como la determinación de su horario para la recepción de escritos.

## **II) La demanda solo pretende un reexamen de las legítimas razones expuestas por los órganos electorales**

En la decisión suscrita por la mayoría de mis colegas se ha declarado como fundada la demanda en virtud de los siguientes argumentos:

El Jurado Nacional de Elecciones fundamenta su resolución en el artículo 54, numeral 54.2 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021, el cual establece que las notificaciones de las resoluciones expedidas por el Jurado Electoral Especial se realizan en el horario de 08:00 a 20:00 horas, por lo que las notificaciones realizadas fuera de dicho horario se consideran efectuadas al día siguiente.

Como puede observarse, dicha fundamentación no tiene conexión alguna con la obligatoriedad de la publicación de las normas electorales. En efecto, el numeral citado está referido a las notificaciones que hace el Jurado Electoral Especial, en determinado horario establecido por la propia autoridad electoral. De allí que,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

como claramente se puede apreciar, nada tiene que ver con la publicación de la normativa electoral<sup>2</sup>.

No comparto lo decidido por mis colegas, ya que considero que lo que en realidad pretende la recurrente es plantear nuevamente una controversia adecuadamente resuelta por la justicia electoral.

Como se indica en la ponencia, la discusión se centra en la inscripción de los candidatos del 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Lima.

La Resolución 00048-2020-JEE-LIC2/JNE declaró inadmisibile dicha inscripción, y otorgó un plazo de dos días calendarios para subsanar las omisiones advertidas.

Fue así que, mediante Resolución 00100-2020-JEE-LIC2/JNE, de fecha 30 de diciembre de 2020, se declaró improcedente la mencionada solicitud de inscripción debido a que el escrito de subsanación fue ingresado fuera de plazo. Para sustentar esa conclusión, el órgano electoral sostuvo que

a través de la RESOLUCION LIBRE N° 001-2020-JEE-LC2/JNE, este colegiado estableció como HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO del Jurado Electoral Especial Lima Centro : de Lunes a Viernes de 08:00 a.m. a 01:00p.m. y de 2:00 p.m. a 04:00 p.m. y Sábados, domingos y feriados de 08:00 am a 02:00 pm: cuyo acto se sustenta en el Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el contexto de la emergencia sanitaria, aprobado por Resolución N°0363-2020-JNE, que además señala: "La recepción de documentos mediante las plataformas virtuales (SIJE, Sistema de tramite documentarlo) para considerarse presentadas en la fecha de envío, deben efectuarse hasta la hora límite de atención de la mesa de partes, determinada por el JEE en Resolución indicada. De presentarse en horario posterior al límite, se tiene por recibido al día siguiente.

Con posterioridad, a través de la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve la apelación interpuesta por la recurrente, se señala que

“[d]e ahí que resulta inoficioso pronunciarnos sobre si la resolución emitida por el JEE, que dispone el horario de atención por mesa de partes, ha sido publicada o no en el panel del JEE; toda vez que este Tribunal Electoral considera como el horario único para la presentación virtual de escritos hasta las 20:00 horas”.

El Jurado Nacional de Elecciones fundamenta su resolución en el artículo 54, numeral 54.2 del Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las

---

<sup>2</sup> Fundamentos 18 y 19 de la ponencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021, el cual establece que las notificaciones de las resoluciones expedidas por el Jurado Electoral Especial se realizan en el horario de 08:00 a 20:00 horas, por lo que las notificaciones realizadas fuera de dicho horario se consideran efectuadas al día siguiente.

Al respecto, considero que la demanda de amparo solo busca replantear un caso que ha obtenido una adecuada respuesta en el marco de la justicia electoral. No debe olvidarse, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional desde el caso Lizama Puelles, que los artículos 142 y 181 de la Constitución

“tienen por propósito garantizar que ningún otro órgano del Estado se arrogue la administración de justicia sobre los asuntos electorales, pues en esta materia técnico-jurídica, el JNE es, en efecto, instancia definitiva. Así lo ordena la Constitución y bajo el principio de corrección funcional ese fuero debe ser plenamente respetado por todo poder constituido, incluyendo, desde luego, a este Tribunal” [STC 05854-2005-PA, fundamento 20].

Por ello, considero que asuntos como la determinación del plazo que existe en una entidad para la recepción de escritos es una materia que le corresponde resolver al propio Jurado Nacional de Elecciones, ya que lo contrario supondría que la justicia constitucional pretende arrogarse competencias que no le corresponde, cuestión que afecta el principio de corrección funcional.

Del mismo modo, supondría emitir un pronunciamiento que puede generar un peligro antecedente que no respetaría la autonomía institucional y funcional del Jurado Nacional de Elecciones, órgano que es el competente para determinar los plazos que deben ser observados en el marco de procesos electorales.

### **III) La procedencia de un amparo en cuestiones electorales debería ser en casos excepcionales**

Finalmente, considero que el uso de la justicia constitucional para discutir aspectos electorales debe ser de carácter excepcional. En este caso, la mayoría de mis colegas justifica la competencia del Tribunal Constitucional para emitir un pronunciamiento de fondo en los siguientes términos:

En el caso presente, se observa de autos que se cuestiona la desestimatoria de la solicitud de inscripción de los candidatos 1 al 33 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República para el año 2021-2026, rechazo contenido en las resoluciones administrativas cuestionadas. En esa línea, es bien sabido que el proceso de elecciones congresales ha concluido, por lo que se ha producido la sustracción de la materia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

En efecto, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, en ningún caso la interposición de un proceso de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones suspende el calendario electoral, el cual sigue su curso. Por ello, toda afectación de los derechos fundamentales en que haya incurrido el órgano electoral, devendrá en irreparable cada vez que precluya cada una de las etapas del proceso electoral o en que la voluntad popular, a la que hace alusión el artículo 176 de la Constitución. En aquellos supuestos, el proceso de amparo sólo tendrá por objeto determinar las responsabilidades a que hubiera lugar de conformidad con el artículo del Código Procesal Constitucional de 2004 (fundamento jurídico 39 del expediente 05854-2005-PA)<sup>3</sup>.

En líneas generales, la jurisprudencia del Tribunal se ha inclinado por intentar de evitar modificaciones a los calendarios electorales, ya que esta clase de situaciones pueden generar escenarios de politización de la justicia, o que se use a los tribunales para tratar de frenar procesos que se encuentran en curso. Por ejemplo, un asunto relativo a la inscripción de un partido político también se discutió ante nuestra sede, y mereció una respuesta distinta.

Así, en el **expediente N.º 01297-2021-PA**, el **Partido Político Progreso Nacional** había interpuesto demanda de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones con la finalidad de que se declare la nulidad de las resoluciones dictadas por el Jurado Nacional de Elecciones y que, en consecuencia, continúe el proceso de inscripción. Al decidir este caso, el Tribunal precisó que

conforme a lo expuesto, se verifica del propio contenido de la demanda que el partido político demandante presentó su inscripción con motivo de las elecciones generales del año 2016, que se observó su inscripción, y que le correspondía efectuar la subsanación de las observaciones. En este sentido, del cronograma establecido para el referido proceso electoral, contenido en la Resolución 338-2015-JNE, se advierte que el proceso electoral ha culminado, de modo que se ha producido la sustracción de la materia, por lo que corresponde que la demanda sea rechazada. En tal sentido, es de aplicación el artículo 5.5 del Código Procesal Constitucional [STC 01297-2021-PA, fundamentos 5 y 6].

Es decir, en un caso relativo a la inscripción de un partido político, se aplicó el mismo criterio del vencimiento del calendario electoral para declarar la improcedencia de la demanda por sustracción de la materia.

En similares términos, en la **STC 02162-2015-PA**, el recurrente solicitaba que se declaren nulas las resoluciones que declararon improcedente la solicitud de inscripción de la lista de candidatos al Concejo Municipal Provincial del Cusco para participar en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 de la organización política **Democracia Directa**. Al resolver el caso, el Tribunal sostuvo que

---

<sup>3</sup> Fundamentos 7 y 8 de la ponencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

“el supuesto acto lesivo ha devenido en irreparable al haberse producido la sustracción de la materia controvertida, pues mediante Resolución N. 3800-2014-JNE, de fecha 29 de diciembre de 2014 el Jurado Nacional de Elecciones dio por concluido el proceso electoral al proclamar alcalde del Concejo Provincial de Cusco a don Carlos Manuel Moscoso Perea” [STC 02162-2015-PA, fundamento 4].

De similar forma, en la **STC 02533-2013-PA**, se indicó que

“se ha producido la sustracción de la materia por cuanto la agresión se ha tornado irreparable, toda vez que el período para el cual el recurrente solicita le expidan las respectivas credenciales encomendándole la continuidad en el cargo de alcalde del distrito de Huacachi, provincia de Huari, departamento de Áncash, ha cesado el 31 de diciembre de 2014, máxime si dicho distrito a la fecha ya cuenta con nuevas autoridades municipales” [STC 02533-2013-PA, fundamento 2].

Por lo demás, resulta llamativo que, pese a que se invoca el artículo 1 del denominado Nuevo Código Procesal Constitucional, la ponencia suscrita por la mayoría de mis colegas dispone que se declare

**FUNDADA** la demanda al acreditarse la vulneración del derecho de participación política. En consecuencia, **NULA** la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021 y **NULA** la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE en el punto resolutivo primero.

Por lo general, el propósito de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional en virtud del artículo 1 tiene la exclusiva finalidad de evitar que conductas similares ocurran en el futuro, esto es, no puede enmendar alguna decisión porque ya esta se habría tornado en irreparable.

A manera de ejemplo, cito lo que se dijo en la **STC 03861-2013-PA**. Aquí, la demandante invocó su derecho a gozar de licencia por maternidad y a no ser objeto de discriminación laboral alegando que dicho beneficio no le fue otorgado pese a que cursó la solicitud de fecha 10 de octubre de 2012, mediante la cual hizo de conocimiento del demandado su estado de gestación, y la solicitud del 6 de noviembre de 2012, en la que pidió licencia por maternidad a la jefa de la Oficina de Desarrollo Humano. Al resolver el caso, el Tribunal advirtió que, el nacimiento de la hija se produjo el 7 de noviembre de 2012, por lo que se había producido la sustracción por haberse tornado en irreparable la agresión.

Por ello es que, en la parte resolutive, exhortó al Gobierno Regional de Lambayeque a que, en el futuro, no incurra en conductas similares.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

De similar manera, en la reciente **STC 02825-2017-HC**, el Tribunal examinó si es que una eventual exposición en una rueda de prensa con un chaleco de “detenido” resultaba incompatible con el derecho a la presunción de inocencia. Al momento de resolver, ya dicha sesión se había realizado, por lo que, al haberse vuelto irreparable el daño, el Tribunal solo dispuso que, a futuro, las autoridades involucradas en la persecución penal se abstengan de exhibir públicamente a los detenidos de esta forma.

De este modo, la invocación al segundo párrafo del artículo del Código Procesal Constitucional se realiza cuando lo que se pretende es que, a futuro, la entidad emplazada no incurra en conductas similares a las expuestas en la demanda.

Sin embargo, en este caso la ponencia declara la nulidad de la Resolución N.º 0088-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021 y de la Resolución N.º 00100-2020-JEE-LIC2/JNE en el punto resolutivo primero, **sin que se expliquen cuáles serían las consecuencias de esta declaración o si es que las autoridades electorales deberían emitir un nuevo pronunciamiento pese a que, como resulta evidente, el calendario electoral ya culminó.**

Por ejemplo, en la **STC 02466-2019-PA** el recurrente cuestionaba las resoluciones que declararon fundadas las tachas interpuestas contra el candidato a alcalde Guido Iñigo Peralta, y lo retiraron del proceso de elecciones regionales y municipales de 2018.

En aquella oportunidad, la mayoría del Tribunal consideró que la demanda debía ser declarada como fundada. Sin embargo, en la parte resolutive no se declaró la nulidad de las resoluciones expedidas por las autoridades electorales, sino que solo se dispuso que

“el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda y que, si procediere de modo contrario, se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional” [STC 02466-2019-PA, punto resolutive 2].

Un criterio similar se adoptó en la **STC 03338-2019-PA**, en la que se cuestionaba la tacha de un afiliado al partido político “**El Frente Amplio por justicia, vida y libertad**”, el cual cuestionaba esta decisión debido a que se encontraba rehabilitado. La mayoría del Tribunal que amparó la demanda precisó que,

“el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda y que, si procediere de modo contrario, se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional” [STC 03338-2019-PA, punto resolutive 2].

Nuevamente, no se declaró la nulidad de ninguna de las resoluciones impugnadas. Ahora bien, se podría argumentar, por parte de la mayoría de mis colegas, que los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02728-2021-PA/TC  
LIMA  
LIDIA LUCÍA ALDANA PADILLA

hechos que se cuestionan en este caso pueden tener una notoria repercusión para futuros casos que puedan tramitarse ante el Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, frente a ello debo advertir que:

*i)* existe un margen muy indeterminado en el que el Tribunal decide cuándo intervenir en asuntos electorales y en qué escenarios no, y que, de hecho, ha generado que solicitudes de inscripción de otras agrupaciones sí hayan sido rechazadas por el Tribunal Constitucional bajo el argumento de la sustracción de la materia; y que,

*ii)* no existen razones suficientes que justifiquen la expedición de un pronunciamiento de fondo en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, ya que, según he expuesto en este voto, las autoridades electorales han brindado razones de peso para no proceder a inscribir la lista del Partido Popular Cristiano, y que no corresponde a la justicia constitucional examinar bajo el riesgo -salvo casos notoriamente excepcionales<sup>4</sup>- de politizar el acto de la elección.

Esta clase de pronunciamientos pueden generar escenarios de inseguridad jurídica, ya que se exhorta a las autoridades a continuar pronunciándose sobre asuntos que ya concluyeron.

En todo caso, e independientemente de ello, he expuesto en este voto las razones por las cuales considero que no corresponde admitir la demanda.

Por todo lo expuesto, considero que la demanda debe ser declarada como **IMPROCEDENTE**.

**S.**

**LEDESMA NARVÁEZ**

---

<sup>4</sup> Puedo poner como ejemplo el escenario en que no se permita la inscripción de un partido político por su ideología política, asunto que, indudablemente, requeriría un pronunciamiento que fije estándares por parte del intérprete final de la Constitución. También podría ser el caso de la negación de una inscripción por razones vinculadas a actos de discriminación en razón del sexo, religión, u otras razones que involucren categorías sospechosas. Evidentemente, esto solo tiene un propósito enunciativo y no taxativo.