

Sala Segunda. Sentencia 968/2023

EXP. 00670-2023-PA/TC PIURA GILBERTO CARRASCO MENIZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de octubre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto don Gilberto Carrasco Meniz contra la Resolución 14, de fecha 15 de agosto de 2022¹, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 1 de febrero de 2021², don Gilberto Carrasco Meniz interpuso demanda de amparo contra los integrantes del Jurado Especial Electoral (JEE) de Piura 1 y los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con el objeto de que se declare la nulidad parcial de las resoluciones siguientes:

- a) La Resolución N.º 0050-2020-JEE-PIU1/JNE, de fecha 29 de diciembre de 2020, respecto del punto resolutivo primero, que declaró improcedente su solicitud de inscripción como candidato número 1 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Piura.
- b) La Resolución N.º 0089-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido y confirmó la Resolución N.º 0050-2020-JEE-PIU1/JNE.

¹ Cfr. foja 624.

² Cfr. foja 156.



Como pretensión accesoria, solicita que se ordene al JEE Piura1 calificar la solicitud de inscripción como candidato al Congreso de la República con el número 1 de la lista del partido. Alegó que se afecta su derecho de participar en el proceso electoral convocado por Decreto Supremo 122-2020-PCM, así como 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 habilitada por el JNE la solicitud de inscripción de la fórmula de candidatos para el Congreso de la República para el periodo 2021-2026. Con fecha 25 de diciembre de 2020, el personero legal fue notificado de la Resolución N.º 00034-2020-JEE-PIU1/JNE³, de fecha 25 de diciembre de 2020, que declaró inadmisible la solicitud de inscripción de su candidatura y otorgó dos días calendario para subsanar las observaciones advertidas, por lo que el personero legal, con fecha 27 de diciembre de 2020, absolvió las omisiones en el plazo señalado. Afirma que el 29 de diciembre de 2020 el JEE PIU1 le notificó la Resolución N.º 0050-2020-JEE-PIU1/JNE, que declaró improcedente la solicitud de inscripción por extemporánea, al haberse presentado el escrito de subsanación fuera del horario establecido.

El Primer Juzgado Civil de Piura, mediante Resolución 2, de fecha 23 de agosto de 2021⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 9 de setiembre de 2021⁵, la Procuraduría Pública del Jurado Nacional de Elecciones, en representación propia y del Jurado Electoral Especial de Piura, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que había operado la sustracción de la materia, ya que el acto lesivo había dejado de existir, puesto que las elecciones presidenciales y congresales se realizaron el 11 de abril de abril de 2021, en tanto que la admisión a trámite de la demanda se efectuó mucho después, esto es, el 23 de agosto de 2021. Indicó que, al haberse declarado la inadmisibilidad de la inscripción, su subsanación se hizo de manera extemporánea, razón por la cual el JEE declaró improcedente la inscripción; que el cronograma fue publicado con

³ Cfr. foja 5.

⁴ Cfr. foja 358.

⁵ Cfr. foja 376.



mucha antelación y que el proceso electoral está sujeto a plazos perentorios y preclusivos.

El Primer Juzgado Especializado Civil de Piura, mediante Resolución 6, de fecha 18 de octubre de 2021⁶, declaró fundada en parte la demanda, a pesar de que el acto lesivo ha cesado, en atención a lo dispuesto por el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional. En ese sentido, sostuvo que no existía una norma procedimental electoral que fije como hora límite las 20 horas para la presentación de escritos de subsanación y que, por el contrario, el artículo 29 de la Resolución 330-2020-JNE, que aprobó el Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales, señalaba que la presentación en forma virtual de escritos es hasta las 24 horas. Asimismo, declaró improcedente la pretensión accesoria.

La Sala superior revisora mediante la Resolución 14, de fecha 15 de agosto de 2022⁷, revocó la apelada y declaró infundada la demanda en todos sus extremos, al considerar que el *a quo* incurrió en error al señalar que no existía norma que regule el horario de presentación de escritos, pues el Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021, aprobado por la Resolución N.º 0363-2020-JNE, en su artículo 8.6, estableció que el horario de atención al público no podrá iniciarse antes de las 8 horas ni podrá culminar después de las 18 horas y que, si un documento era presentado a través de la plataforma virtual después de la hora límite, se tenía por presentado al día siguiente.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

- 1. El recurrente solicita lo siguiente:
 - a) Que se declare la nulidad parcial de la Resolución n.º 0050-2020-JEE-PIU1/JNE⁸, de fecha 29 de diciembre de 2020, respecto del punto

⁶ Cfr. foja 421.

⁷ Cfr. foja 624.

⁸ Cfr. foja 17.



resolutivo primero, que declara improcedente su solicitud de inscripción como candidato número 1 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Piura.

- b) Que se declare la nulidad parcial de la Resolución n.º 0089-2021-JNE⁹, de fecha 12 de enero de 2021, que declara infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido y procede a confirmar la Resolución n.º 0050-2020-JEE-PIU1/JNE.
- c) Accesoriamente, que se ordene al JEE Piura 1 que proceda a calificar la solicitud de inscripción como candidato al Congreso de la República con el número 1 de la lista del partido.
- 2. Alega la vulneración de su derecho a la participación política, en tanto no se le permitió participar como candidato en el proceso electoral convocado mediante Decreto Supremo 122-2020-PCM, con lo cual también se obstaculizó el ejercicio del derecho de los ciudadanos a elegir al representante de su preferencia, conforme al artículo 31 de la Constitución. El recurrente en su recurso de agravio constitucional reconoce que el daño perpetrado es irreparable, toda vez que el proceso electoral ya ha terminado.
- 3. Sin embargo, dicha irreparabilidad no impide al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre el fondo de la controversia, como se tendrá oportunidad de argumentar a continuación; por lo que el pronunciamiento se circunscribirá a las pretensiones a) y b) del fundamento 1.

Cuestión procesal previa

4. 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

⁹ Cfr. foja 25.



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.

- 5. En el caso presente, se cuestiona la desestimatoria de la solicitud de inscripción de candidato n.º 1 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República para el periodo 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 habría producido la sustracción de la materia.
- 6. En efecto, como lo ha dicho 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 a los derechos fundamentales en que haya incurrido el órgano electoral devendrá irreparable cada vez que precluya cada una de las etapas del proceso electoral o que la voluntad popular, a la que hace alusión el artículo 176 de la Constitución, haya sido manifestada en las urnas. En aquellos supuestos, el proceso de amparo sólo tendrá por objeto determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, de conformidad con el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional¹⁰.
- 7. De conformidad con lo expuesto, el Tribunal Constitucional tiene competencia para realizar el control constitucional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.
- 8. El artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional habilita a este Tribunal para emitir pronunciamiento de fondo debido a la magnitud de los derechos involucrados, cuyo agravio implicaría la vulneración de los derechos fundamentales invocados en la demanda. De allí que este Tribunal considere necesario emitir un pronunciamiento de fondo que evite similares vulneraciones en el futuro.

10 Cfr. fundamento 39 de la sentencia recaída en el Expediente 05854-2005-PA/TC.



El derecho de participación en la vida política de la nación y el derecho a ser elegido

- 9. 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 este 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 privado¹¹.
- 10. 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, a los que se añaden otras restricciones como las contenidas en los artículos 90, 110, 191 y 194 de nuestro texto fundamental.
- 11. 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 esta es razonable, para lo cual —en atención a que cada caso tiene sus particularidades— es necesario revisar el fondo de la controversia.

Análisis de fondo de la controversia

12. Como se aprecia de la pretensión, la discusión se centra en la inscripción de la candidatura del recurrente como n.º 1 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Piura. En efecto, por

¹¹ Cfr. sentencia emitida en el Expediente 05741-2006-PA/TC, fundamento 3.



Resolución 00034-2020-JEE-PIU1/JNE ¹² se declaró inadmisible dicha inscripción y se otorgó un plazo de dos (2) días calendario para subsanar las omisiones advertidas.

- 13. Mediante Resolución 0050-2020-JEE-PIU1/JNE, de fecha 29 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 expresa lo siguiente¹³:
 - (...) SEXTO: De la revisión del expediente se tiene que el personero legal titular Willyans José Soriano Cabrera, ha sido debidamente notificado con fecha 25 de diciembre de 2020, tal como se puede visualizar a través del siguiente enlace web: https://plataformaelectoral.jne.gob.pe/Expediente/Búsquedaexpediente; asimismo, del seguimiento a las notificaciones en el SIJE, se advierte que el estado de la notificación fue leída por el personero legal titular, Willyans José Soriano Cabrera, y verificada la plataforma SIJE electrónico se aprecia que a la fecha de vencimiento 27 de diciembre de 2020, el personero legal titular NO presentó escrito de subsanación dentro del horario de atención establecido mediante resolución Nº 001-2020-JEE-PIUI/JNE de fecha 16 de noviembre de 2020, por lo que se deberá declarar improcedente (...).
- 14. Ahora bien, para la publicidad de la normativa electoral existen reglas especiales. Así, la Resolución 363-2020-JNE¹⁴, que aprueba el "Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el Contexto de la Emergencia Sanitaria" ¹⁵, en su numeral 8.6 establece lo siguiente:

HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO

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.

¹²Cfr. Foja 5.

¹³Cfr. Foja 18.

¹⁴ Cfr. Foja 107.

¹⁵Cfr. Foja 109.



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.

- 15. 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.
- 16. Sin embargo, la Resolución N.º 0089-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que resuelve la apelación interpuesta por el recurrente, adopta 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 horas¹⁶.
- 17. 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 siguiente¹⁷.
- 18. 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 Cfr. Numeral 2.4.

¹⁷ Cfr. Fojas 26 y 27.



- 19. En ese sentido, sí resulta necesario un pronunciamiento respecto a si la Resolución Libre N.º 001-2020-JEE-PIU1/JNE, de fecha 16 de noviembre de 2020¹⁸, cumplió 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.
- 20. Como se ha mencionado en los fundamentos precedentes, la Resolución 363-2020-JNE dispone que la resolución referida a los horarios de atención, como lo es la Resolución Libre 001-2020-JEE-PIU1/JNE¹⁹, debe ser publicada tanto en el portal web del Jurado Nacional de Elecciones como en el panel del Jurado Especial Electoral. Sobre lo primero no hay discusión, pero, en relación con lo segundo, el recurrente sostiene que dicha normativa no se encontraba publicada, afirmación que es corroborada con una constatación policial que obra en autos²⁰, efectuada el día 30 de diciembre de 2020, donde se afirma que no se encuentra el panel publicitario del Jurado Electoral Especial de Piura 1. En suma, la propia autoridad electoral incumplió su normativa.
- 21. En forma adicional al aludido cuestionamiento sobre la publicidad, este Tribunal no puede soslayar la fórmula consagrada en el numeral 40.1 del artículo 40 de la Resolución 0330-2020-JNE²¹, que aprobó el "Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021", donde se dispone que —en caso de inadmisibilidad de la fórmula o lista de candidatos— puede subsanarse dicha omisión «en un plazo de dos (2) días calendario, contados desde el día siguiente de notificado».

¹⁸ Cfr. Fojas 148 y 149.

¹⁹ Cfr. Fojas idem 18.

²⁰ Cfr. Foja 151.

²¹ Cfr. Foja 61.



- 22. Teniendo en cuenta que el proceso electoral se encuentra diseñado por etapas preclusivas que requieren la mayor celeridad posible a fin de no afectar al calendario electoral, este Tribunal considera que, siendo el derecho a la participación política un derecho fundacional del Estado democrático liberal, resulta indispensable realizar una interpretación extensiva del plazo de subsanación de dos (2) días calendario señalado, con miras a garantizar su pleno y más amplio ejercicio por parte de la ciudadanía y de las organizaciones políticas, evitando que este se encuentre limitado o condicionado a una regulación administrativa.
- 23. Conforme lo ha precisado este Alto Tribunal —véase la sentencia emitida en el Expediente 00004-2004-PCC/TC (f. 3.3.5), las *sentencias estipulativas* son aquellas que desarrollan las variables conceptuales o terminológicas que se han de utilizar para analizar y resolver una controversia constitucional posteriormente, describiendo y definiendo en qué consisten determinados conceptos o términos.
- 24. Teniendo presente que el derecho a la participación política es una concreción del genérico derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación, consagrado en el artículo 2, inciso 17, de la Constitución, Bernales Ballesteros entiende a aquél como la capacidad de:
 - (...) ejercitar los derechos que tienen relación directa con los asuntos públicos de la sociedad. Tradicionalmente se ha tomado como participación política el elegir y ser elegido. Sin embargo, si bien este es uno de los aspectos más importantes, no es el único. También la libertad de expresión y opinión son participación política como, a su turno, lo son el plantear aportes a la solución de los problemas sociales del más diverso tipo. En general, la participación política confiere a la persona la más amplia intervención en los asuntos públicos de la sociedad. Por su lado, la participación individual se produce como persona o como ciudadano. La participación asociada se hace en frentes, movimientos o partidos políticos.
- 25. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha destacado que «la participación política constituye un derecho de contenido amplio, que implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad» ²²; añadiendo —al amparo del

²² Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 05741-2006-PA/TC, fundamento 3.



artículo 43 de la Constitución de 1993— que «el principio democrático no solo se fundamenta en el Estado social y democrático de derecho, en general, sino que, de manera más concreta, artícula las relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones partidarias, las entidades privadas, materializándose a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, etc.)» ²³.

- 26. Siendo el derecho a la participación política un derecho básico que cimienta el sistema democrático, resulta imperativo que cualquier regulación técnico-operativa que emitan los órganos electorales, ejercitando su potestad reglamentaria del proceso electoral, debe respetar el contenido esencial del derecho a la participación política, ponderando las limitaciones que pretenden establecerse a su ejercicio (sean estas formales, procedimentales, de horario, entre otras), en aras del máximo favorecimiento del derecho a la participación política de la ciudadanía.
- 27. En tal sentido, el plazo de dos (2) días calendario establecido en la Resolución 0330-2020-JNE para la subsanación de la inadmisibilidad de la fórmula o lista de candidatos debe entenderse como equivalente a la duración total y completa de los dos (2) días respectivos, sin que dicha extensión pueda ser reducida por ninguna norma reglamentaria de menor jerarquía que establezca un impedimento irrazonable que afecte, limite o vacíe de contenido el derecho de participación política.
- 28. En el presente caso, tanto en la Resolución 0363-2020-JNE, del 16 de octubre de 2020, como en la Resolución Libre 001-2020-JEE-PIU1/JNE, del 16 de noviembre de 2020, se fijaron impedimentos irrazonables al plazo de dos (2) días calendario para la subsanación de la inadmisibilidad de la fórmula o lista de candidatos, a modo de «horas hábiles», y se estableció el siguiente horario: i) el comprendido entre las 08:00 y las 20:00 horas para el JNE, y ii) de lunes a viernes de 08:00 a 13:00 horas, y de 14:00 a 16:00 horas (y sábados,

²³ Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 00003-2006-PI/TC, fundamentos 28 y 29.



domingos y feriados de 08:00 a 14:00 horas) para el Jurado Electoral Especial Piura 1.

- 29. Así las cosas, si bien el Jurado Nacional de Elecciones, como máximo órgano normativo y jurisdiccional en materia electoral, se encuentra facultado para regular diversos aspectos técnico-operativos del proceso electoral, tiene la obligación de ejercer dicha potestad normativa respetando el contenido esencial del derecho a la participación política y debe ponderar adecuadamente las limitaciones formales y procedimentales que pretende establecer.
- 30. Por todo ello, ante las vulneraciones advertidas, la demanda debe ser estimada en aplicación del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional. En consecuencia, también corresponde exhortar a la parte emplazada a no volver a incurrir en las mismas conductas lesivas identificadas en estos autos.

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

HA RESUELTO

- 1. Declarar FUNDADA la demanda, al acreditarse la vulneración del derecho de participación política. En consecuencia, NULA la Resolución 0050-2020-JEE-PIU1/JNE, de fecha 29 de diciembre de 2020, que declaró improcedente la solicitud de inscripción de don Gilberto Carrasco Meniz como candidato número 1 del Partido Popular Cristiano al Congreso de la República por el Distrito Electoral de Piura, y NULA la Resolución n.º 0089-2021-JNE, de fecha 12 de enero de 2021, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el personero legal del partido y confirmó la Resolución n.º 0050-2020-JEE-PIU1/JNE.
- 2. EXHORTAR al Jurado Nacional de Elecciones a que, en lo sucesivo, observe su propia normativa a efectos de garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales y ejercitar su potestad reglamentaria de manera compatible con el máximo favorecimiento del derecho a la participación política de la ciudadanía, a efectos de no volver a incurrir en las mismas



conductas lesivas identificadas en el presente proceso, teniendo en cuenta lo expuesto en los fundamentos 21-25 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE MORALES SARAVIA DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE MORALES SARAVIA