

Nulidad electoral y democracia interna: análisis del caso de las elecciones primarias de Acción Popular

SILVIA FLOR GUEVARA PÉREZ

Directora de Proyectos del Instituto Aklla Perú

sguevarap@institutoakllaperu.com

Resumen del caso	
La Resolución n.º 0745-2025-JNE constituye uno de los pronunciamientos más relevantes sobre democracia interna en el marco de las Elecciones Generales 2026 (EG2026). El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), por mayoría, declaró nulas las elecciones primarias del partido político Acción Popular. Esto sucedió luego de comprobar que el padrón utilizado en la elección por delegados no coincidía con la relación de delegados válidamente proclamados por el órgano electoral partidario. La decisión fue jurídicamente necesaria para impedir que un proceso viciado produjera candidaturas. Sin embargo, su fundamentación deja abiertas controversias sobre el alcance de las competencias del JNE, la ausencia de una audiencia pública en observancia del principio de debido proceso, la falta de un examen de proporcionalidad, la posibilidad de conservar resultados no determinantes por la irregularidad, y las consecuencias jurídicas de la decisión.	
Número de expediente	N.º EPEG.2026000046 N.º EPEG.2026000047 N.º EPEG.2026000048 N.º EPEG.2026000049 N.º EPEG.2026000050 N.º EPEG.2026000051 N.º EPEG.2026000052 N.º EPEG.2026000053 N.º EPEG.2026000054 N.º EPEG.2026000055 N.º EPEG.2026000056 N.º EPEG.2026000059
Lugar de procedencia	Lima, Lima, Lima
Fecha de emisión	11 de diciembre de 2025

Tipo de recurso o acción	Impugnaciones y solicitudes de nulidad de las elecciones primarias de Acción Popular.
Objeto de la controversia	La manipulación del padrón de delegados por parte del órgano electoral central del partido político Acción Popular, quien reemplazó a delegados elegidos por los afiliados del partido, utilizando los accesos del Registro de Elecciones Primarias (REP) de la ONPE. Al respecto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones tuvo que dirimir sobre la competencia para pronunciarse sobre un hecho en donde no existía una causal para que interviniera tipificada en el Reglamento de Elecciones Primarias, pues la única prevista era en base a un sustento numérico.
Partes procesales	Ricardo Miguel Burga Chuquipiondo, Julio Abraham Chávez Chiong, Janet Geraldo Peña, Juan Carlos Oyola Rodríguez, Juan Carlos Mori Celis, Francisco Javier López Robres, Arlan Luna Flores, Blanca Genoveva Paredes Guevara, Kelly Carmela García Apolaya y Jimmy Guillermo Villegas Núñez, todos en condición de afiliados y/o candidatos en las elecciones primarias de la organización política Acción Popular

Elecciones primarias y debilidad estructural de la modalidad por delegados

El caso de la nulidad de las elecciones primarias del partido político Acción Popular evidenció la fragilidad del sistema electoral respecto de la limitada competencia de los organismos electorales en esta etapa, a efectos de resguardar la autonomía partidaria que sustenta la naturaleza jurídica de las organizaciones políticas en nuestro país. Así como evidenció los pocos o inexistentes filtros para el acceso al Registro de Elecciones Primarias (REP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que le permitió alterar la relación de delegados sin un mecanismo inmediato y eficaz de verificación.

Para comprender el sentido de la decisión del Pleno del JNE es imprescindible conocer la modalidad de elecciones primarias elegida por el partido Acción Popular y las razones que lo condujeron, junto con 37 de las 39 organizaciones políticas, a elegir la misma opción. Tras la eliminación de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), el modelo vigente de Elecciones Primarias¹ aplicable desde las Elecciones Generales 2026 (EG2026) tres modalidades de elección: abierta (con la participación de afiliados y no afiliados), voto directo de

¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario Electoral*, 3.ª ed., 2 vols. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017), 1010. «(...) [S]e refiere al proceso por medio del cual los partidos eligen y nominan a quienes representarán a la organización como candidatos en las elecciones generales o, en su caso, a los cargos de la dirigencia partidista (...)».

afiliados, y elección indirecta por delegados. Esta última es la predominante y aquella con la cual el partido en cuestión llevó a cabo una elección primaria apócrifa.

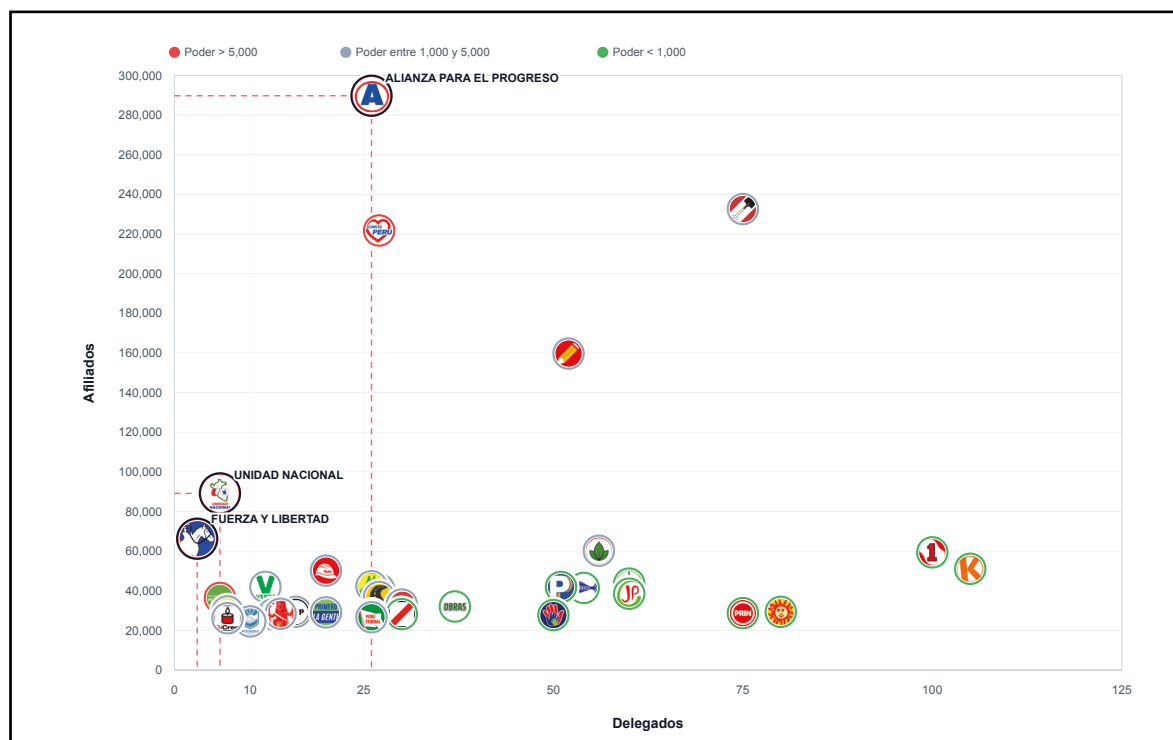
Así, para dicho proceso, las organizaciones políticas tenían la posibilidad de elegir y regular en su normativa interna la modalidad que era más factible de cumplir, aunque no fuera la más democrática, como en el presente caso. En efecto, considérese que entre las contrarreformas electorales realizadas por el Congreso figuraba una exigencia legal adicional en esta etapa: superar el umbral mínimo de 10 % de votos válidos para continuar en el proceso electoral, que debía ser calculado sobre la base del padrón electoral, «(...) documento conformado por los datos de las personas con derecho a sufragio (...)».² En la modalidad por delegados, dicho padrón, correspondía solo a aquellos previamente elegidos, puesto que no se requería un número mínimo a nivel nacional o regional, o según la cantidad de afiliados. Por ejemplo, la alianza electoral Fuerza y Libertad, con más de 66 000 afiliados aglutinó el poder de la elección de candidaturas en solo 3 delegados; Alianza Para el Progreso y Somos Perú, con más de 200 000 afiliados, tuvieron menos de 28 delegados, y Acción Popular, con un total de 232 616 afiliados, eligió a 75 delegados.

Ahora bien, debe precisarse que el caso de Acción Popular no constituye un supuesto de discrepancia formal entre documentos, pues la sustitución de delegados afectó la identidad del propio cuerpo electoral³ (padrón de delegados), dado que los ciudadanos excluidos fueron elegidos para votar por las listas de candidaturas y quienes fueron incorporados de manera irregular carecían de ese mandato. Entonces, el vicio se proyectó sobre la autenticidad de la voluntad partidaria y sobre el derecho de participación política de afiliados y precandidatos.

² Conforme al IIDH y CAPEL, *Diccionario Electoral*, 797.

³ IIDH y CAPEL, *Diccionario Electoral*, 257. El diccionario lo define de la siguiente manera: «El cuerpo electoral, en tanto agregación de ciudadanos y ciudadanas votantes, puede ser considerado por sí mismo como un sujeto diferente a los individuos o la simple suma de estos (...)».

FIGURA 1
Delegados vs Afiliados por partido



Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos del Registro de Organizaciones Políticas y el portal de Elecciones Primarias 2025 de la ONPE.

La competencia del Pleno del JNE: entre la taxatividad reglamentaria y el mandato constitucional

De manera adicional a la debilidad jurídica expuesta, se tiene la reducción del ámbito de intervención directa del JNE en las elecciones primarias de las EG2026. Así, el artículo 21 de la ley n.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), reconoce al JNE funciones vinculadas con el acceso a información, la fiscalización de hojas de vida, la resolución de controversias en apelación y la proclamación de candidaturas electas. No obstante, mediante la ley n.º 32264 que incorporó el literal a) de la decimonovena disposición transitoria a la ley n.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE), se reforzó la autonomía de los órganos electorales partidarios en la presentación y conducción inicial de las candidaturas, reservando a los Jurados Electorales Especiales (JEE) el control posterior durante la etapa de calificación.

Dicha modificación se evidencia también al comparar el artículo 8 del «Reglamento sobre las Competencias del JNE en Elecciones Internas para las Elecciones Regionales y Municipales 2022», aprobado por la resolución n.º 0927-2021-JNE, que atribuía al JNE competencias expresas para fiscalizar las elecciones internas, elaborar el cronograma y resolver controversias; con el artículo 15 del reglamento aprobado por la resolución n.º 0163-2025-JNE para las EG2026, que concentró su actuación en la aprobación de padrones, la proclamación de resultados y la verificación del cumplimiento del umbral electoral.

En ese contexto, el artículo 25 del último reglamento referido solo permitía impugnar los resultados de las elecciones primarias cuando el cuestionamiento se sustentase en inconsistencias numéricas. Sin embargo, en el caso de Acción Popular no se denunció un error en el cómputo de votos, sino la adulteración del padrón de delegados. Por ello, desde una interpretación estrictamente reglamentaria, dicho supuesto no podía, en principio, ser conocido por el Pleno del JNE en esa etapa. Solo podía revisarse durante la calificación de candidaturas a cargo de los JEE, con eventual revisión del Pleno en segunda instancia.

La mayoría de magistrados del Pleno del JNE se apartó de esta interpretación y priorizó el bloque constitucional. Los numerales 1, 3 y 4 del artículo 178 de la Constitución⁴ atribuyen al JNE la fiscalización de la legalidad del sufragio y de los procesos electorales, el deber de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y la administración de justicia electoral. A ello se suma el artículo 181,⁵ según el cual el Pleno aprecia los hechos con criterio de conciencia y resuelve con arreglo a ley y a los principios generales del derecho. Bajo esta premisa, una norma reglamentaria no podía obligar al máximo órgano electoral a proclamar resultados cuyo origen irregular había sido comprobado por su propia labor fiscalizadora.

Esta conclusión es defendible, pero exige precisión, pues la nulidad produce efectos equivalentes a una decisión gravemente restrictiva y, por ello, debe observar los principios de legalidad, tipicidad o taxatividad, razonabilidad y motivación reforzada. El «criterio de conciencia» no constituye una habilitación para crear libremente competencias o causales; opera dentro de la Constitución y la ley. La resolución debió explicar con mayor detalle por qué el vicio en la conformación del cuerpo electoral encajaba en una nulidad sustancial y por qué la competencia constitucional directa desplazaba, en este caso excepcional, la limitación reglamentaria.

La nulidad total y el principio de conservación del voto

En la resolución del Pleno del JNE se sostuvo que las seis mesas de sufragio correspondientes a las elecciones primarias de Acción Popular contenían delegados no elegidos y que, por tanto, el 100 % de ellas estaban afectadas por un vicio sustancial. Este razonamiento identifica correctamente la gravedad cualitativa de la irregularidad, pero no agota el examen. El artículo II del Título Preliminar de la LOE exige lealtad constitucional, respeto a los derechos fundamentales y al debido proceso. A su vez, el artículo X consagra el principio de conservación del voto y en favor de la participación, el que obliga a preferir, ante distintas interpretaciones,

⁴ Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

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

(...)

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

4. Administrar justicia en materia electoral.

(...).

⁵ Artículo 181.- El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

aquella que otorgue validez al voto y evite restricciones formalistas del derecho de participación política.⁶

La resolución desarrolló ampliamente la lealtad constitucional, el debido proceso y la preclusión, pero no ponderó expresamente dicho principio de conservación del voto. La presencia de delegados irregulares en todas las mesas no demuestra, por sí sola, que cada resultado fuera determinante. El análisis debía distinguir entre elecciones competitivas y listas únicas, así como verificar si la diferencia entre opciones superaba el máximo número de votos potencialmente cuestionados. Si el JNE hubiera utilizado esta metodología hubiera podido determinar si existían actos separables y resultados jurídicamente conservables.

En la elección de la fórmula presidencial, se registraron un total de 68 votos. La fórmula más votada obtuvo 37, y la segunda, 26. Si se asumiera, en el escenario más extremo, que los 28 delegados cuestionados votaron por la fórmula ganadora, el resultado hubiera podido variar; por ello, no existía base suficiente para conservar esa elección. Ahora bien, distinto era el supuesto de las listas únicas o de circunscripciones sin competencia interna, donde la irregularidad podía afectar la legitimidad del cuerpo electoral, pero no necesariamente alterar la selección entre opciones, ya que no existía una alternativa competidora. De ahí que la resolución debió explicar por qué consideró que incluso esos resultados eran inseparables del vicio general.

En esa línea, un test de proporcionalidad hubiera ordenado el razonamiento, en la medida «(...) que comprende los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, mediante los cuales se determina si una medida restrictiva de derechos se encuentra constitucionalmente justificada (...)».⁷

- Si la nulidad perseguía una finalidad constitucionalmente legítima; por ejemplo, proteger la democracia interna y la autenticidad del sufragio.
- Si esta era idónea para impedir que el padrón adulterado produjera efectos.
- Si en el examen de incidencia, la exclusión de votos, la nulidad parcial de mesas o la conservación de candidaturas únicas hubieran podido alcanzar la misma finalidad con menor afectación.
- Si la gravedad del fraude era tal que ameritaba la exclusión de todos los candidatos y afiliados de Acción Popular de las EG2026.

Así, la decisión pudo llegar igualmente a la nulidad total o pudo ser parcial, pero en cualquier circunstancia hubiera demostrado por qué ninguna medida menos restrictiva era jurídicamente suficiente.

⁶ De acuerdo con el artículo X de la Ley n.º 26859 (LOE), el principio de participación y conservación del voto implica que: «Ante distintas interpretaciones de la norma electoral se prefiere aquella que otorgue validez al voto o permita la mayor tutela del derecho de participación política, evitando toda interpretación formalista que restrinja o limite el mismo».

⁷ De acuerdo con el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente n.º 00579-2008-PA/TC, fundamento jurídico 25.

TABLA 1

Datos relevantes para el examen de incidencia

Elección	Competencia	Resultado principal	Observación Jurídica
Fórmula presidencial	Seis fórmulas	37 votos la más votada y 26 la segunda	Los 28 votos cuestionados pudieron ser determinantes, por lo que no era posible conservar la votación sin información individualizada.
Senado nacional	Lista única	67 votos válidos	Debió justificarse por qué el vicio impedía conservar una candidatura sin alternativa competidora.
Parlamento Andino	Lista única	66 votos válidos	Mismo problema de separabilidad y conservación.
Diputados y Senado múltiple	Competencia solo en algunas circunscripciones	La mayoría de circunscripciones tuvo lista única	Era necesario diferenciar circunscripciones competitivas y no competitivas.

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, la nulidad total requería una justificación reforzada sobre la indivisibilidad del proceso electoral interno. Por un lado, si la incidencia de los delegados cuestionados pudo determinar el resultado en determinadas elecciones competitivas, correspondía anular únicamente esos extremos. De otro lado, respecto de las listas únicas o de las circunscripciones sin competencia interna, debió evaluarse la conservación de sus efectos, siempre que el vicio no hubiera alterado la manifestación de voluntad ni la validez sustancial de la candidatura. La nulidad parcial no habría implicado convalidar la adulteración del padrón, sino aplicar de manera diferenciada sus consecuencias, conforme a los principios de proporcionalidad y de conservación del voto en pro de la participación política.

Debido proceso, audiencia pública y oportunidad del pronunciamiento

Otro aspecto no contemplado en la resolución es de carácter procesal. El artículo II de la LOE, invocado por el propio Pleno, obliga a respetar las garantías del debido proceso; no obstante, su decisión se materializó sin una audiencia pública de por medio. Esto al amparo del numeral 14.2 del «Reglamento de Audiencias Públicas» del JNE, aprobado por la Resolución n.º 0131-2023-JNE, dada la cercanía de los hitos electorales y la consideración de contar con suficientes elementos de convicción. La premura era comprensible, pero la consecuencia fue máxima: la exclusión de una organización política del proceso electoral; razón la cual, la motivación debió demostrar por qué fue materialmente posible realizarla.

No bastaba afirmar que el expediente estaba listo para resolver. La organización política debió tener la oportunidad de explicar la actuación de su órgano electoral, cuestionar el informe fiscalizador y tener mayor claridad en el pronunciamiento sobre la nulidad total. En especial, porque varias solicitudes pretendían únicamente la nulidad de determinadas mesas, y la decisión no fue en el sentido de declarar fundado un pedido específico. El Pleno terminó otorgando una consecuencia más amplia que la solicitada por algunos impugnantes y, aunque la tutela del calendario electoral justifica procedimientos céleres, no eliminaba la posibilidad de que el derecho de defensa o de debido proceso se adaptase a los tiempos electorales.

Sobre la oportunidad del pronunciamiento, pueden identificarse dos rutas interpretativas. La primera consiste en proclamar los resultados y trasladar el control de la democracia interna a los JEE durante la calificación de cada fórmula o lista, con eventual revisión del Pleno en apelación. La segunda implica resolver antes de la proclamación, a fin de impedir que un proceso sustentado en un padrón de delegados apócrifo continuara produciendo efectos. El Pleno del JNE optó por esta última vía, principalmente ante la cercanía del hito de proclamación y la necesidad de preservar el calendario electoral.

Ahora bien, la afirmación de que el acta de proclamación no convalida irregularidades existentes previas no aparece como fundamento expreso de la resolución n.º 0745-2025-JNE, sino que fue desarrollada posteriormente por el propio JNE, al revisar un caso relativo a Renovación Popular, frente al criterio de un JEE que había atribuido efectos legitimadores a la proclamación. Esta precisión obliga a determinar con mayor claridad la naturaleza jurídica del acto de proclamación, que es meramente declarativo y no sana vicios anteriores. Si el JNE hubiera proclamado a Acción Popular con conocimiento de la adulteración del padrón de delegados y hubiese dejado el examen del caso a los distintos JEE, hubiera permitido que candidaturas originadas en un cuerpo electoral irregular ingresaran formalmente a la etapa de inscripción. En términos materiales, ello podía ser percibido como una convalidación institucional o, cuando menos, como el otorgamiento provisional de legitimidad a una maniobra destinada a sustituir la voluntad expresada por los afiliados.

La elección de un pronunciamiento previo fue, por ello, razonable y coherente con las funciones constitucionales del JNE. Evitó decisiones fragmentadas y que la actuación apócrifa del órgano electoral partidario adquiriera efectos dentro del proceso general. Sin embargo, precisamente porque el Pleno asumió un control inmediato y definitivo, se reforzaba su deber de garantizar el derecho a una defensa efectiva y a una motivación cualificada. La urgencia derivada del calendario explica la oportunidad de la decisión, pero no sustituye el examen de proporcionalidad, ni convierte la audiencia en una formalidad prescindible cuando la controversia determina la participación nacional de un partido, y no existe una segunda instancia para el caso concreto.

Consecuencias de la nulidad: participación electoral, cancelación registral y efectos sobre procesos posteriores

La nulidad sin posibilidad de repetir la elección produjo una consecuencia irreversible: Acción Popular quedó impedida de presentar candidaturas en las EG2026; toda vez que, en la

resolución, el Pleno del JNE aplicó el principio de preclusión y consideró imposible retrotraer el proceso sin quebrantar los hitos electorales del 7 y 15 de diciembre de 2025. Este extremo es consistente con la seguridad jurídica electoral, pero revela una deficiencia del diseño normativo, ya que no existe un mecanismo de detección de la adulteración de un padrón electoral de oficio, previo a la presentación de las solicitudes de inscripción. Así, lo registrado por una organización política pareciera ser para conocimiento y a mérito de mesa de partes respecto de la ONPE. Además, la declaratoria de la nulidad total de las elecciones primarias conlleva a la inexistencia jurídica del desarrollo de esta etapa desde su origen, se invalida la participación de Acción Popular en esta etapa y en las EG2026, pues no puede subsistir como participación válida aquello que jurídicamente se tiene por no nacido.

Esta cuestión es especialmente relevante para la permanencia del partido en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), en la medida que el artículo 13 de la LOP contempla, entre otras causales, la cancelación por no obtener representación en cualquiera de las cámaras del Congreso (literal b), por no participar en una elección de alcance nacional o retirar todas sus listas (literal e), y por no intervenir en los porcentajes mínimos exigidos para las Elecciones Regionales y Municipales (ERM2026) (literal f). No obstante, la disposición transitoria de la Ley n.º 32245 que postergó el inicio del procedimiento de cancelación de un partido hasta enero de 2027 está referida sólo a la causal por falta de representación parlamentaria (literal b). Por ello, una vez reabierto el ROP después de la conclusión del proceso de EG2026, podría discutirse si corresponde iniciar un procedimiento de cancelación por el literal e) del artículo 13, dado que Acción Popular no participó en la EG2026 y no se trata de una consecuencia automática: exige un procedimiento autónomo, interpretación estricta de la causal y pleno respeto del derecho de defensa.

Sobre el particular, el problema central radica en que el ordenamiento no delimita con suficiente precisión desde qué momento una organización política «participa» en un proceso electoral. Son posibles, al menos, cuatro criterios: si es desde su intervención en las elecciones primarias, desde la culminación válida de estas, desde la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas ante los JEE, o desde que dichas candidaturas quedan definitivamente inscritas.

En el caso de Acción Popular, la nulidad total impide afirmar sin discusión que participó válidamente en las primarias, y la inhabilitación de la plataforma le impidió presentar candidaturas ante los JEE; motivo por el que, cualquiera de los dos primeros criterios materiales (primarias válidas o presentación de candidaturas) conduciría a sostener que no participó en la elección nacional. Sin embargo, debido a la gravedad de la cancelación registral, esta conclusión no debe presumirse ni extraerse incidentalmente de la resolución n.º 0745-2025-JNE, sino que debe ser definida mediante una interpretación expresa del Pleno del JNE.

La incertidumbre también puede repercutir en las ERM2026; puesto que, si la cancelación se iniciara o culminara mientras ese proceso se encuentra en marcha, sería necesario determinar sus efectos sobre solicitudes ya presentadas, listas admitidas o inscripciones firmes, teniendo presente el carácter preclusivo de las etapas electorales y la fecha de inscripción definitiva.

Por ello, la resolución del caso no solo requería precisar la exclusión de Acción Popular de las EG2026, sino advertir las consecuencias registrales y transversales que podía generar.

En perspectiva institucional, el presente caso exige reformas: establecer un número mínimo y proporcional de delegados, publicidad oportuna de las actas de elección de las elecciones primarias, acceso trazable al Registro de Elecciones Primarias (REP), verificación cruzada entre la resolución partidaria y el registro de la ONPE, y un procedimiento sumarísimo de corrección antes de la segunda jornada. Sin estas garantías, la modalidad por delegados seguirá concentrando el poder interno y trasladando al sistema electoral controversias que deberían prevenirse dentro de la organización política.

Conclusión

La resolución n.º 0745-2025-JNE respondió a una irregularidad grave y comprobada, como fue la elección de candidaturas mediante un cuerpo electoral distinto del elegido por los afiliados. Era indispensable un pronunciamiento previo a la proclamación y la nulidad podía ser jurídicamente procedente. No obstante, la resolución debió articular de manera expresa los principios de lealtad constitucional y debido proceso junto el principio de conservación del voto y en favor de la participación. Debió realizar un test de proporcionalidad, diferenciar elecciones competitivas de listas únicas y garantizar una oportunidad efectiva, aunque célere, de defensa. El problema central no es que el Pleno del JNE haya ejercido su competencia constitucional, sino que la intensidad de la medida requería una motivación más rigurosa sobre su alcance total. Solo así la defensa de la democracia interna puede ser compatible con la tutela de la participación política y con las garantías del debido proceso electoral.