

Análisis del acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que extiende la jornada electoral en trece locales de votación

RUBÍ PRADO HUAYANAY

Investigadora independiente

rubi.pradoh@pucp.pe

Resumen del caso	
El 12 de abril de 2026, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) amplió por un día el horario de votación de las Elecciones Generales 2026 (EG2026). Esta decisión se circunscribió a trece locales de votación de Lima Metropolitana, en los que no se instalaron las mesas de sufragio debido a la falta de entrega del material electoral por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), lo cual afectó a más de 55 000 peruanos. Asimismo, decidió ampliar la votación por un día en las circunscripciones de Orlando (Florida) y Patterson (Nueva Jersey), en los Estados Unidos de Norteamérica.	
Lugar de procedencia	Lima, Lima, Lima
Fecha de emisión	12 de abril de 2026
Tipo de recurso o acción	Acuerdo del Pleno del JNE
Objeto de la controversia	La legalidad de la extensión del día de las elecciones en trece locales de votación por falta de entrega de material electoral.

Introducción

A través de un acuerdo de su Pleno, el JNE amplió por un día el horario de votación de las EG2026 en trece locales de votación de Lima Metropolitana y las circunscripciones en el extranjero de Orlando (Florida) y Patterson (Nueva Jersey), Estados Unidos de Norteamérica. Esto respondió a la imposibilidad de instalar las mesas de sufragio debido a la falta de entrega del material electoral por parte de la ONPE.

En el mismo acuerdo, el Pleno del JNE dispuso que no se afectara el procesamiento de los resultados en los centros de cómputo ni en el portal institucional de la ONPE, y que se mantuvieran las prohibiciones de propaganda electoral en los lugares donde se produjo la ampliación. Asimismo, exhortó a los medios de comunicación y a las encuestadoras a no difundir encuestas, resultados de conteo rápido u otros similares.

La decisión se sustentó en el deber del sistema electoral de garantizar elecciones en condiciones de igualdad, de modo que los resultados electorales reflejen fielmente la voluntad de los electores expresada en las urnas. También se invocó la protección del derecho al sufragio, así como los principios de participación política y de conservación del voto frente a una situación extraordinaria y no imputable a los electores. Sobre esa base, el Pleno del JNE señaló que la modificación «...no implica una alteración arbitraria de las reglas del proceso electoral, sino una respuesta excepcional frente a una situación igualmente excepcional, debidamente acreditada y circunscrita a las mesas de sufragio que no pudieron instalarse por causas objetivas».

Las siguientes líneas tienen por objeto analizar dicho acuerdo desde una perspectiva constitucional, tomando como referencia el análisis de resoluciones y sentencias judiciales.

Sin duda, situaciones como la descrita invitan a reflexionar sobre la rigidez de determinadas normas electorales y sobre las posibles respuestas excepcionales en un contexto de amplia desconfianza hacia las instituciones. Asimismo, plantean la necesidad de examinar los límites que podrían trazarse en el futuro para evitar asimetrías en el ejercicio de un derecho, uno en el que la igualdad de todas las personas se manifiesta de manera especialmente intensa: el voto.

Culminado el proceso electoral, y conociendo las consecuencias inmediatas de la decisión, es pertinente profundizar tanto en la comprensión de los fundamentos de la misma como en las perspectivas que esta abre respecto de la protección de la institucionalidad democrática y los derechos fundamentales.

El derecho fundamental a elegir

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, señala con claridad la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aunque existen diversos modelos de democracia, esta no puede concebirse sin el derecho a elegir y a ser elegido. Por ello, tal derecho ha sido elevado al más alto nivel normativo en las constituciones democráticas y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Como señala la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos «[l]as elecciones están en el centro mismo de la democracia y siguen siendo el principal medio a través del cual las personas ejercen su derecho a participar en la vida pública».¹

En el sistema universal, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce, en su artículo 21, el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. La misma disposición establece que la voluntad del pueblo se expresará mediante elecciones auténticas, celebradas periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de dicho voto.

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones», *Serie de capacitación profesional*, no. 2, rev.1 (2022), https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Human-Rights-and-Elections_ES.pdf

En esa misma línea, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) consagra el derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, sin distinción alguna que vulnere el principio de igualdad ni restricciones indebidas. Reconoce también el derecho de la ciudadanía a votar y ser elegida en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Como se habrá notado del resaltado, el PIDCP desarrolla con mayor precisión los alcances del derecho a elegir. Adicionalmente, siguiendo lo desarrollado por la Unión Europea,² el derecho a participar debe garantizarse de forma efectiva, por lo que los Estados deben adoptar medidas positivas con ese fin, hacer efectivo dicho derecho.

En el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) adopta una redacción similar a la del PIDCP al disponer, en su artículo 23, que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

De acuerdo con lo desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008), la Convención no solo reconoce un derecho, sino que impone a los Estados la «obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En ese sentido, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación».

En el mismo sentido, la Carta Democrática Interamericana establece, en sus artículos 6 y 23, que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. También constituye una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, siendo los Estados miembros responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Es importante mencionar que tanto el PIDCP como la CADH han sido ratificados por el Estado peruano y, por tanto, forman parte del ordenamiento nacional, lo que lo hace responsable del cumplimiento de las obligaciones establecidas en estos tratados de derechos humanos.

En el ámbito nacional, la Constitución Política del Perú reconoce, en sus artículos 2.17 y 31, los derechos a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación; así como el derecho de ser elegido y de elegir libremente a los representantes mediante voto personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Siempre conforme a las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

² Unión Europea, *Compendium of International Standards for Elections*, 4ª ed. (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016), <https://www.eods.eu/library/Compendium-ES-N-web.pdf>

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado en reiterada jurisprudencia que el derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación constituye una prerrogativa fundamental, orientada a garantizar la libre intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.³

De la revisión constitucional y convencional es posible concluir que el derecho a elegir protege, entre otros aspectos, la facultad de la ciudadanía de participar y decidir —mediante voto secreto, igual, universal y libre— sobre la dirección de los asuntos públicos, a través de representantes elegidos. Asimismo, impone al Estado la obligación de organizar y garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de un proceso electoral justo y libre de restricciones indebidas. En consecuencia, todo desarrollo normativo o jurisprudencial deberá proteger dicho contenido a fin de no imposibilitar el ejercicio de ese derecho.

La legalidad y la protección del derecho fundamental a elegir

El primer aspecto relevante que suscitó debate, y que será materia de análisis, es el referido a la legalidad del acuerdo adoptado por el Pleno del JNE, pues la modificación del día y de las horas de la elección generó una regla distinta de la establecida en la ley n.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE). Esta norma y el decreto supremo n.º 039-2025-PCM, que convocó a las EG2026, fijaron con claridad el 12 de abril como fecha única de la elección.

En efecto, el artículo 16 de la LOE establece que las elecciones generales se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril. El artículo 239 de la misma norma dispone que todos los actos referentes a la instalación de la mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día; y el artículo 274 señala que la votación termina a las 17:00 horas. Por su parte, los artículos 249, 250 y 252 que regulan los aspectos relativos a la presencia y reemplazo de los miembros de mesa, así como las horas límite para la instalación de las mesas de sufragio, son coherentes con lo anterior.

Como puede observarse, la Ley responde a una concepción rígida del proceso electoral. Parte del presupuesto de que la jornada de votación se desarrollará durante nueve horas ininterrumpidas, sin considerar la eventual ocurrencia de supuestos excepcionales, fortuitos o de fuerza mayor.

Si bien el respeto estricto de los horarios de votación ha sido lo usual en las últimas décadas, las dos últimas elecciones generales han presentado circunstancias extraordinarias, como las que son materia del presente análisis y las ocasionadas por la pandemia de la COVID-19, que requirieron la aprobación de la ley n.º 31038 para establecer medidas excepcionales, entre ellas la ampliación del horario de votación.

En ese sentido, es posible afirmar que la LOE no contempla salidas inmediatas para situaciones como las planteadas, pues, en principio, una modificación expresa de los artículos antes mencionados requeriría cambios legislativos imposibles de aprobar y promulgar en un solo día.

³ Caso Absalón Lorgio Verdi Olivares, STC del EXP n.º 5741-2006-PA/TC, del 11 de diciembre de 2006, Tribunal Constitucional (Perú), <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05741-2006-AA.pdf>

El único supuesto en el que se permite no declarar la nulidad de las mesas instaladas fuera del lugar, tiempo o condiciones establecidos en la ley es aquel en que tales hechos hayan sido justificados o hayan impedido el libre ejercicio del derecho al sufragio (artículo 363, literal a). Sin embargo, en este último caso nos encontramos ante una herramienta jurídica que ofrece una solución posterior, no inmediata ni generalizada.

Cabe preguntarse entonces, ¿cuál es la finalidad de establecer el día y la hora de las elecciones en una ley, dotando a estos elementos de un alto grado de rigidez? En una democracia constitucional, el establecimiento previo de las reglas y condiciones del derecho a elegir y ser elegido resulta fundamental para proteger un trato igualitario en la participación política. Por ello, tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴ han destacado la importancia de contar con reglas claras que definan los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, así como el procedimiento a seguir con anterioridad a ella.

Dentro del diseño de reglas previas, cobran especial relevancia aquellas que deben ser determinadas por normas con rango de ley, según el proceso legislativo regular, al constituir circunstancias que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano.⁵ Se busca así que las restricciones a estos derechos —como las condiciones establecidas por los Estados para participar en la vida política— sean razonables, adoptadas por un órgano políticamente representativo y no tengan por finalidad excluir, favorecer, discriminar o disminuir los derechos de las personas, resguardando además la seguridad jurídica. Tal es el caso, por ejemplo, de los requisitos para que una candidatura sea válida, de las condiciones para la inscripción de una organización política o de los umbrales que esta debe cumplir para no perder su inscripción.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la fecha y las horas de la elección. Estas reglas están orientadas, más bien, a garantizar condiciones temporales iguales de votación y a proteger los plazos necesarios para una oportuna proclamación de resultados oficiales. Esto es, para contar con la información que permita conocer a las autoridades electas antes del vencimiento del mandato de las autoridades salientes.

Con relación al primer punto, el objetivo es que los electores ejerzan el sufragio con información similar. Esto no ocurriría si, por ejemplo, algunos electores contaran con información de los resultados parciales, lo cual podría llevarlos a votar en un sentido diferente al que hubieran tenido de no contar con dicha información. Sin embargo, hay que recordar que la asimetría de información, aunque en distinto grado, también se presenta por el conocimiento de encuestas realizadas en los días previos a la elección; o, en menor medida, por la información de la votación en el extranjero que, debido a los diferentes husos horarios, culminan con mucha anticipación al horario peruano.

⁴ Caso Yatama Vs. Nicaragua, serie C No. 127, del 23 de junio de 2005, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 206, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

⁵ Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, serie C No. 184, del 6 de agosto de 2008, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 176, www.corteidh.or.cr

Respecto al segundo punto, es importante recordar que el periodo de la Presidencia de la República y del Parlamento se encuentran establecidos en la Constitución con el propósito de impedir que una persona detente el poder por más tiempo del que le fue asignado. Por ello, es posible deducir que el establecimiento legal de la fecha de las elecciones se vincula, principalmente, con la protección de los periodos de mandato constitucional de las autoridades de libre elección y con la consecuente alternancia en el poder. En ese sentido, el respeto del proceso en su conjunto es una garantía de un Estado Democrático Constitucional de Derecho que tiene como fin la estabilidad democrática.⁶

El Pleno del JNE ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre las dos cuestiones arriba señaladas en su resolución n.º 2266-2022-JNE. En ella sostuvo que el establecimiento de horarios dentro del proceso electoral tiene por finalidad proteger la seguridad jurídica, el escrutinio oportuno de la voluntad del elector y la consecuente renovación de autoridades.

Con la información desarrollada hasta este punto, es posible responder a la pregunta anteriormente planteada: la finalidad de establecer el día y la hora de las elecciones en una ley es proteger el derecho a la igualdad y la alternancia en el poder, dentro de los plazos previstos por la Constitución. Ello no significa que la legislación esté impedida de establecer, en el futuro, rangos temporales razonables que permitan a las autoridades electorales cierto margen de gestión detallada de la organización electoral, siempre que no se afecten los derechos y bienes constitucionales antes mencionados.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando los hechos hacen que la aplicación estricta de la ley conduzca precisamente a la vulneración de esos derechos y bienes constitucionales? Ello sucede, por ejemplo, cuando por razones atribuibles exclusivamente al Estado las personas se ven impedidas de ejercer su derecho a elegir. En estos casos no se trata de una simple restricción que podría justificarse en el principio de legalidad, sino de la vulneración de un derecho, de la afectación de la igualdad en su ejercicio y de la propia proclamación de los resultados electorales. En tales supuestos, la judicatura cuenta con una herramienta prevista en el artículo 138 de la Constitución, la cual le otorga la potestad de preferir la Constitución por encima de la ley. Nos encontramos, así, ante un supuesto constitucionalmente válido de inobservancia de la legalidad.

Conforme al artículo 178 de la Constitución, el Pleno del JNE se encuentra investido de potestad jurisdiccional, por lo que está habilitado para aplicar el control difuso en casos excepcionales, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Ciertamente, no es la primera vez que dicho colegiado hace uso de esta facultad. Como señaló en la resolución n.º 2266-2022-JNE, corresponde al JNE el deber de no aplicar una disposición en materia electoral que, siendo directamente aplicable para un caso concreto, resulte contraria a la Constitución.

No adoptar una medida que privilegiara el derecho a elegir de más de 55 000 personas pudo haber vaciado de contenido su ejercicio legítimo y, al mismo tiempo, implicar el incumplimiento

⁶ Caso Percy Rogelio, Zevallos Fretel, STC del EXP N° 05448-2011-PA/TC, del 13 de junio de 2012, Tribunal Constitucional (Perú), fj. 19, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/05448-2011-AA.html>

de obligaciones convencionales y constitucionales por parte del Estado peruano. En ese sentido, la medida adoptada por el Pleno del JNE, frente a las circunstancias presentadas el 12 de abril de 2026, contó con fundamentos constitucionales razonables y proporcionales.

Así también lo consideraron las misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea y el Centro Carter, que saludaron las medidas adoptadas para priorizar el derecho al voto y la participación electoral.

Sin embargo, es preciso señalar que las condiciones de igualdad habrían sido mayores si dicha disposición se hubiera emitido antes del cierre de la jornada y de la difusión de encuestas, estableciendo de manera obligatoria su no publicación hasta la culminación de las votaciones. La difusión de esta información generó una asimetría informativa respecto de las personas que acudieron a votar al día siguiente. Si bien, como ya hemos indicado, ello puede ocurrir con las votaciones de peruanos en el extranjero en zonas con husos horarios distintos al peruano, es razonable procurar la igualdad en la mayor cantidad de contextos posibles.

La ampliación de la votación en Orlando y Patterson

Ahora bien, en el caso de la circunscripción electoral de Lima Metropolitana, la imposibilidad de instalar las mesas de sufragio se produjo por responsabilidad estatal, no por la voluntad de las personas que las conformaban. Cuando una mesa de votación no puede instalarse por la inasistencia voluntaria de sus miembros, el ordenamiento pone a disposición de la ciudadanía un conjunto de mecanismos de reemplazo y responsabilidades orientados a paliar tales contingencias. Y aun así, a pesar de dichas previsiones legales, siempre existe un número de mesas que no llegan a instalarse. En efecto, de acuerdo con el «Informe de evaluación del Plan Operativo Electoral de las Elecciones Generales y Segunda elección presidencial 2021»,⁷ en dicha elección no se instalaron 837 mesas en territorio nacional y 637 mesas en el extranjero.

Por ello, no coincidimos con la decisión del Pleno del JNE de extender la jornada electoral en Orlando y Patterson, el que sustentó su argumentación en la imposibilidad de recurrir a mecanismos coercitivos para garantizar la instalación de mesas, debido a la ausencia de personal policial en dichas jurisdicciones. Consideremos que el personal policial no puede emplear la fuerza para obligar a una persona a ejercer el cargo de miembro de mesa, ya que ello atentaría contra las libertades personales consagradas en la Constitución y en los tratados de derechos humanos. Subsisten solo las sanciones pecuniarias y civiles. En todo caso, cabe preguntarse por qué no se ofreció esta misma opción en otras circunscripciones extranjeras o cuál sería la razón para no aplicar el mismo razonamiento en el territorio nacional.

Parámetros de reflexión

Aunque lo ideal es que situaciones excepcionales, como las ocurridas el 12 de abril de 2026, no vuelvan a repetirse, resulta importante considerar que futuras decisiones, semejantes a la analizada, deberían sujetarse a los estándares propios de la aplicación del control difuso.

⁷ Oficina Nacional de Procesos Electorales, *Informe de evaluación del Plan Operativo Electoral de las Elecciones Generales y Segunda elección presidencial 2021* (ONPE, 2022), <https://www.onpe.gob.pe/modTransparencia/downloads/2022/EVA-POE-EG-SEP-2021.pdf>

Es decir, deberían aplicarse de manera excepcional, ante causas fortuitas o de fuerza mayor, siempre que no exista posibilidad de conciliación interpretativa entre la Constitución y la ley, y cuando constituyan una vía proporcional y razonable para proteger un derecho o bien constitucional. En la medida en que nos encontramos ante una excepción a la aplicación del principio de legalidad, su adopción solo correspondería al órgano jurisdiccional electoral.

Asimismo, en cualquier escenario resulta indispensable proteger la igualdad, evitando generar condiciones que favorezcan o perjudiquen a determinados grupos de personas u organizaciones políticas, y procurando garantizar el reflejo fiel de la voluntad de los electores expresada en las urnas.

Finalmente, es importante reflexionar sobre la posibilidad de dotar a las autoridades electorales de marcos menos rígidos. No obstante, la situación de desconfianza institucional que vive el país está vinculada al desarrollo de marcos legales que buscan reducir en la mayor medida posible el margen discrecional de las autoridades a cargo de los procesos electorales. Por dicha razón, resulta fundamental fortalecer la confianza en el sistema electoral, coadyuvando con ello a una mayor satisfacción con el funcionamiento de nuestra democracia.