



ISSN: 3152-9747 (En línea)
Vol. 1, N° 1 (agosto 2026)

GACETA DE DERECHO ELECTORAL



GACETA DE
DERECHO
ELECTORAL



Volumen 1. Número 1

GACETA DE
**DERECHO
ELECTORAL**

AGOSTO 2026

Catalogación en la fuente proporcionada por el Centro de Documentación e Información Electoral
Dr. Ulises Montoya Manfredi del Jurado Nacional de Elecciones.

Perú. Jurado Nacional de Elecciones. Gaceta de Derecho Electoral – Vol. 1, N° 1 (agosto 2026) –
Lima: Fondo Editorial de la ESEG del JNE, il.; xx cm., trimestral.

1. Derecho electoral 2. Análisis jurisprudencial 3. Análisis normativo 4. Análisis procedimental
5. Procesos electorales 6. Participación política 7. Organizaciones políticas 7. Justicia electoral
8. Servidores civiles 9. Sanciones I. Jurado Nacional de Elecciones II. Escuela Electoral y de
Gobernabilidad III. Pinedo Bravo, Enith Patricia dir. IV. Título

Clasificación Dewey: 343.5

© Jurado Nacional de Elecciones
Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG)
Fondo Editorial
Jr. Nazca 598, Jesús María, Lima
Teléfono: (511) 311-1700
<https://www.jne.gob.pe/>

La *Gaceta de Derecho Electoral* es una publicación periódica de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG), del Jurado Nacional de Elecciones, dedicada a la divulgación académica y técnico-jurídica en materia electoral, principalmente, respecto del ámbito peruano. En ese sentido, sistematiza jurisprudencia y normativa electoral, así como las perspectivas testimoniales de actores claves en procesos electorales. Todo lo anterior desde la mirada analítica de especialistas en derecho electoral y dirigido, en especial, a profesionales del Derecho y a otros actores interesados del sector público o privado.

La periodicidad de la revista es trimestral y aparece, desde el año 2026, en formato digital, la cual se publica a través de la web de la ESEG: <https://eseg.jne.gob.pe>

Edición

Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

Cuidado de la edición, corrección de estilo y revisión ortotipográfica

Aarón Verona Badajoz | Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

Concepto gráfico, diagramación y diseño de carátula

María Fernanda Quintanilla Bouchon | Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

El contenido de los artículos publicados es responsabilidad exclusiva de los autores



CC BY-NC-ND 4.0

Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

Esta licencia permite, siempre que los usuarios den crédito y citen al autor, copiar y distribuir este material de manera inalterada, a través de cualquier medio o formato y solo para uso no comercial.

ISSN: 3152-9747 (En línea)

Depósito Legal N°: 2026-10372

Publicación: agosto 2026



Miembros del Pleno

Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del JNE

Martha Elizabeth Maisch Molina
Gunther Gonzales Barrón
Rubén Jaime Torres Cortez
Aarón Oyarce Yuzzelli

Gina Salazar Lozano
Gerente General

Editora general

Enith Patricia Pinedo Bravo
Directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Equipo editorial

Aarón Verona Badajoz
Coordinador de Investigación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Luis Eduardo Valverde Ramos
Asistente de Investigación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Sebastián Koichi Shimabuku Uene
Asistente de Investigación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Índice

Presentación	11
--------------------	-----------

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Nulidad electoral y democracia interna: análisis del caso de las elecciones primarias de Acción Popular <i>Silvia Flor Guevara Pérez</i>	15
---	-----------

Análisis del acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que extiende la jornada electoral en trece locales de votación <i>Rubí Prado Huayanay</i>	25
---	-----------

El principio de neutralidad como garantía de la legitimidad de los procesos electorales. El periodo vacacional no exime del deber de neutralidad: análisis de la Resolución n.º 0457-2025-JNE <i>Amelia Hernández Donaire</i>	33
--	-----------

ANÁLISIS NORMATIVO

A cinco años de la ley n.º 31155. ¿Cuánto hemos avanzado frente al acoso político? <i>Andrea Valeria Álvarez Tapia</i>	43
---	-----------

Análisis del Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso de Elecciones Generales 2026 <i>Patricia Casiano Mamani</i>	49
---	-----------

CRÓNICAS ELECTORALES

Neutralidad estatal y redes sociales durante las Elecciones Generales 2026. Retos para la tramitación de procedimientos sancionadores contra servidores civiles en el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 <i>Hugo Andrés León Manco</i>	59
---	-----------

Segunda elección presidencial de las Elecciones Generales 2026 en el exterior: crónica de una veeduría electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires <i>José Francisco Rojas Ramos</i>	63
---	-----------

Presentación

Las Elecciones Generales 2026 han sido uno de los procesos más exigentes de nuestra historia democrática reciente. La restauración de la bicameralidad, la magnitud de la oferta electoral y de las autoridades electas, y las controversias resueltas en sede jurisdiccional pusieron a prueba a nuestras instituciones y la vigencia del derecho electoral como una de las garantías de la voluntad popular. Esta experiencia ha producido un acervo jurídico que exige ser sistematizado, analizado y discutido, más aún cuando el país se encuentra ya inmerso en las Elecciones Regionales y Municipales 2026.

La Escuela Electoral y de Gobernabilidad ha asumido dicho reto, en tanto órgano de altos estudios electorales, de investigación y académico del Jurado Nacional de Elecciones. Así, pone a disposición de la comunidad jurídica y académica el primer número de la *Gaceta de Derecho Electoral*, publicación periódica dedicada a la divulgación académica y técnico-jurídica en materia electoral, principalmente, respecto del ámbito peruano. Para ello, sistematiza jurisprudencia y normativa, y recoge el testimonio de quienes tuvieron a su cargo decisiones y actuaciones decisivas para someterlos a la mirada analítica de distintos especialistas en la materia.

En efecto, esta demanda por procesar críticamente la experiencia de uno de nuestros años electorales más complejos y cruciales, se ve materializada en el documento que aquí se presenta y que representa un esfuerzo por institucionalizar el debate jurídico electoral en nuestro país. Como se mencionó, el primer número de esta *Gaceta de Derecho Electoral*, recoge aportes de diversa naturaleza y enfoque. De este modo, en su primera sección, dedicada al análisis jurisprudencial, se recogen tres análisis técnicos que, desde el Derecho, abordan, por un lado, dos de los episodios más relevantes de las Elecciones Generales 2026: la exclusión de la contienda del partido Acción Popular y la extensión del plazo de la jornada electoral del 12 de abril. De otro lado, se incluyó también un análisis sobre un tema transversal y de mayor recurrencia en todo proceso electoral, a propósito de un caso concreto, el principio de neutralidad de los funcionarios públicos.

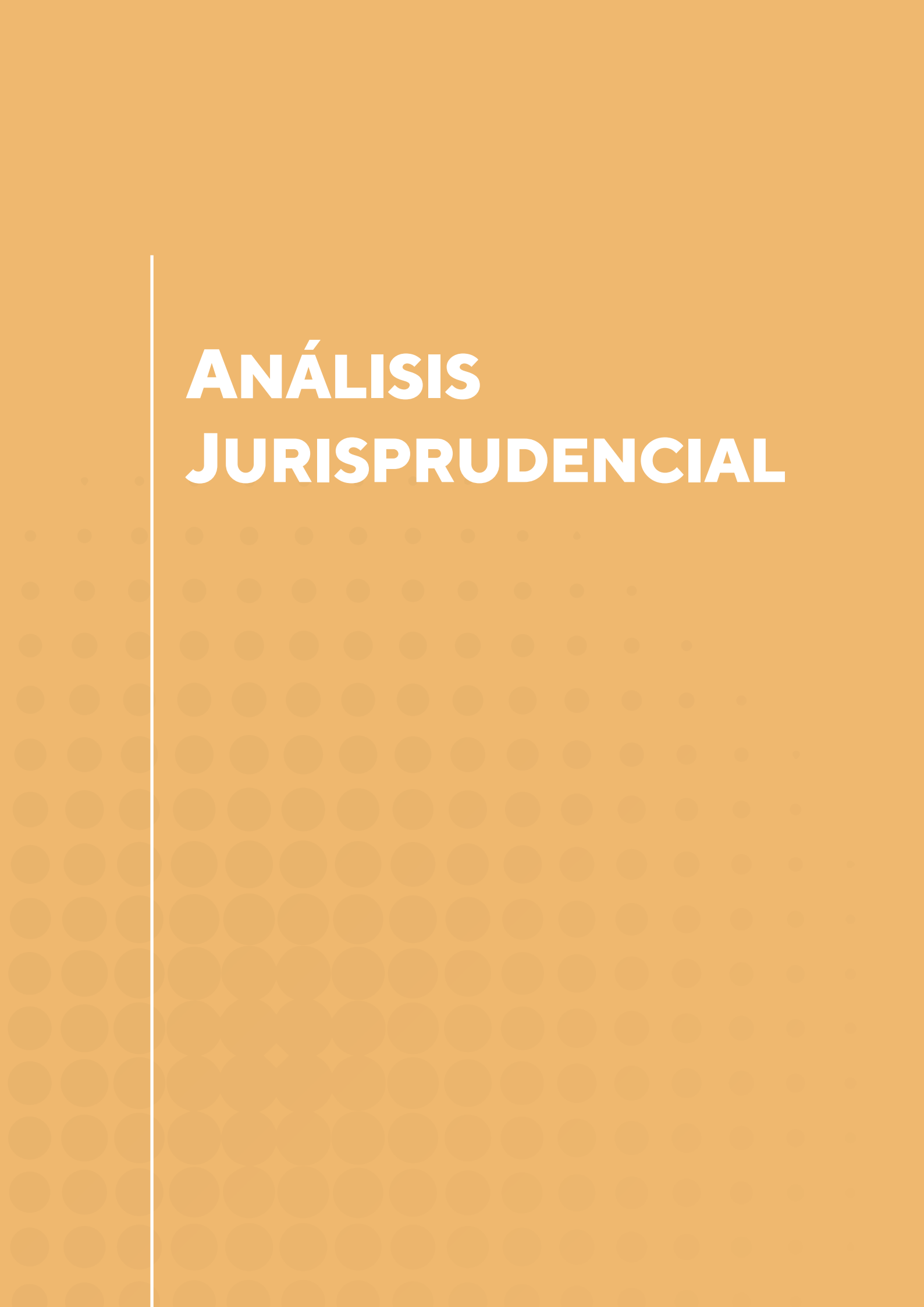
En su segunda sección, dedicada al análisis normativo, se brinda una reflexión igualmente transversal a toda elección, la adecuada reglamentación del acoso político contra mujeres en el Perú; así como una reflexión sobre una de las particularidades procesales y procedimentales de estos comicios, la implementación del recuento de votos. Finalmente, en su tercera sección se congregan las crónicas de dos funcionarios públicos sobre su labor en el marco de las Elecciones Generales 2026, el presidente de un jurado electoral especial y un veedor asignado por el Jurado Nacional de Elecciones para observar el desarrollo de la jornada electoral en el extranjero.

Sin duda, la *Gaceta de Derecho Electoral* constituirá un aporte sustancial al desarrollo del derecho electoral en el Perú, como una rama autónoma con sus propias características y particularidades, así como a la discusión crítica y razonada alrededor de nuestra institucionalidad política y jurídica en materia electoral. Invitamos a académicos, funcionarios públicos, abogados litigantes y a toda la ciudadanía, en general, a leerla, difundirla y

enriquecerla con sus propias reflexiones. Estamos convencidos de que un derecho electoral discutido con rigor es también una forma de proteger la democracia.

Enith Pinedo Bravo

Directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad
Jurado Nacional de Elecciones

The background is a solid orange color. On the left side, there is a vertical white line. To the right of this line, there is a grid of small, light orange circles. The title 'ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL' is written in white, bold, uppercase letters, centered horizontally and positioned above the grid of circles.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

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.

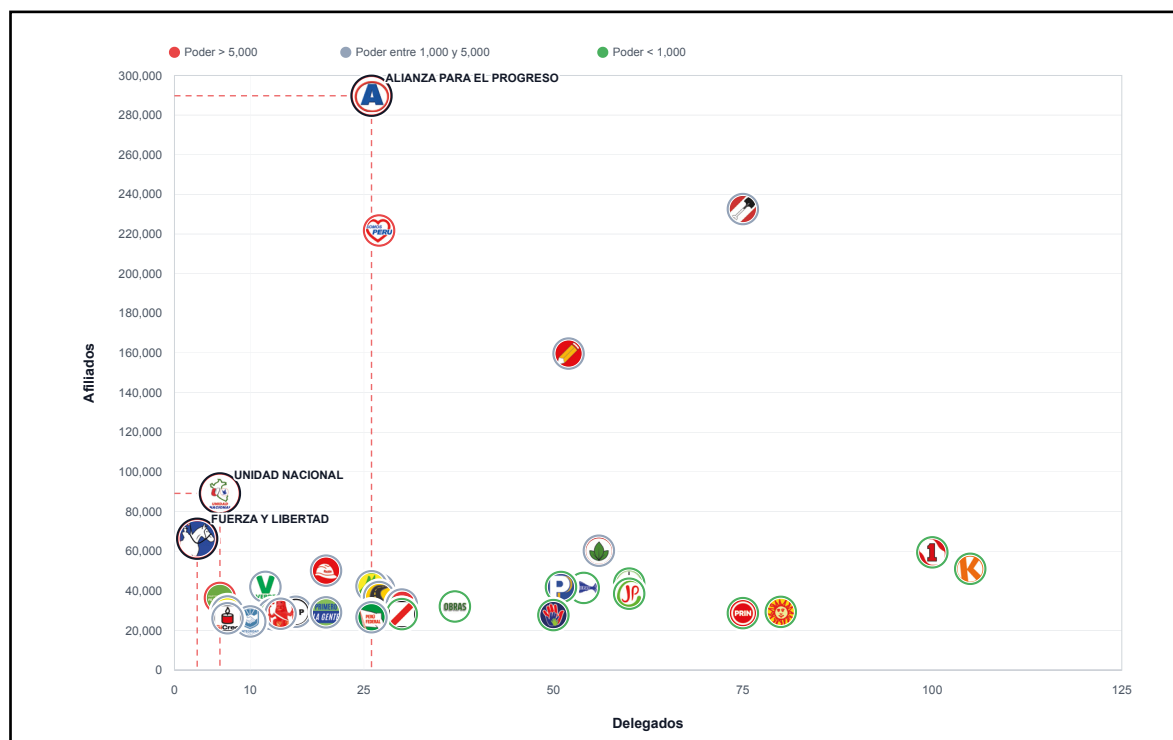
Así, para dicho proceso, las organizaciones políticas tenían la posibilidad de elegir y regular en su normativa interna la modalidad que era más factible de cumplir, aunque no fuera la más democrática, como en el presente caso. En efecto, considérese que entre las contrarreformas electorales realizadas 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.

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.

El principio de neutralidad como garantía de la legitimidad de los procesos electorales

El periodo vacacional no exime del deber de neutralidad: análisis de la Resolución n.º 0457-2025-JNE

AMELIA HERNÁNDEZ DONAIRE

Especialista Legal Electoral de la
Dirección Nacional de Estudios, Estrategias y Coordinación Territorial –
Jurado Nacional de Elecciones
thernandez@jne.gob.pe

Resumen del caso	
El Jurado Electoral Especial (JEE) de Lima Centro 1, en el marco de las Elecciones Generales 2026, declaró que el alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga, en el departamento de Ayacucho, participó en un mitin político durante su periodo vacacional. Esto a través de la resolución n.º 04278-2025-JEE-LIC1/JNE, recaída en el expediente n.º EG.2026001633, del 22 de agosto de 2025. La acción infringió el deber de neutralidad contemplado en el «Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral» aprobado por resolución n.º 0112-2025-JNE (en adelante, el Reglamento). Dicha resolución fue apelada por la mencionada autoridad edil y confirmada por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mediante resolución n.º 0457-2025-JNE, recaída en el expediente n.º EG.2026005621, del 30 de setiembre de 2025.	
Número de expediente	Expediente n.º EG.2026001633 Expediente n.º EG.2026005621
Lugar de procedencia	Lima, Lima, Lima
Fecha de emisión	22 de agosto de 2025 30 de setiembre de 2025
Tipo de recurso o acción	Impugnación
Objeto de la controversia	Si es que el proselitismo político o propaganda electoral a favor de una organización política o candidato, realizado por el alcalde provincial durante el periodo de sus vacaciones, es una infracción al deber de neutralidad.
Partes procesales	Juan Carlos Arango Claudio, alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga.

Marco normativo y conceptos generales

En primer lugar, ha de precisarse que, de acuerdo al artículo 43 de la Constitución Política peruana, la República del Perú es democrática, su gobierno es representativo y se organiza según el principio de separación de poderes. Nuestra norma fundamental establece que la democracia representativa es la forma de gobierno que rige la sociedad, que el poder del Estado emana del pueblo y que este se ejerce a través de los representantes elegidos mediante el voto popular.

Como menciona Guillermo O'Donnell, la democracia representativa es un sistema complejo que trasciende la celebración de elecciones limpias. Exige un entramado institucional donde el poder del gobernante está limitado por el Estado de Derecho, el respeto a las leyes, la separación de poderes y el *accountability* (rendición de cuentas).¹

En efecto, las elecciones son fundamentales para la democracia, permiten la alternancia en el poder de manera periódica y pacífica, y el funcionamiento del sistema político democrático. Se materializan a través de los procesos electorales, en los que participan una serie de actores, como los organismos electorales, las organizaciones políticas, los electores, los medios de comunicación, las entidades estatales, entre otros.

Asimismo, además de que la estructura del Estado se rija por el principio de separación de poderes, tenemos organismos a los que la carta magna y las leyes confieren autonomía, como el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); así como otras entidades de la administración pública, entre ellas, los gobiernos regionales y locales conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Todas estas entidades estatales conforman los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En este marco, para su funcionamiento, todas las entidades públicas requieren de autoridades, funcionarios y servidores públicos. El artículo 39 de la Constitución establece que todos estos se encuentran al servicio de la Nación, incluido el presidente de la República, senadores, diputados, ministros de Estado, alcaldes provinciales y distritales, entre otros.

Ahora bien, de acuerdo con la definición de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el funcionario o servidor público es cualquier empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio de este, en todos sus niveles jerárquicos. En el ámbito nacional, el artículo 425 del Código Penal recoge quiénes son funcionarios o servidores públicos, en concordancia con el artículo 4 del Código de Ética de la Función Pública.

La ley n.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, establece en su artículo 4 que es funcionario público la persona que proviene de elección popular directa y universal. En el mismo sentido,

¹ Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, no 5 (1994): 55-69. <https://muse.jhu.edu/article/225426>

los artículos 6, 20 y 21 de la ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), regulan las atribuciones del alcalde como titular del pliego y órgano ejecutivo del gobierno local. En resumen, según las normas jurídicas expuestas, se puede afirmar que el alcalde es, sin duda, un funcionario público.

Al respecto, de acuerdo al mencionado código de ética, son principios de la función pública el respeto, la probidad, la eficiencia, la idoneidad, la veracidad, la lealtad y la obediencia, la justicia y la equidad. De otro lado, entre los deberes del servidor o funcionario público tenemos el deber de neutralidad, que es el actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones. Esto en armonía con la prohibición prevista en el numeral 3 del artículo 8 del referido código sobre la realización de actividades de proselitismo político, en el ejercicio de sus funciones o mediante la utilización de infraestructura, bienes o recursos públicos a favor o en contra de alguna organización política o de candidatos.

En efecto, el cumplimiento de los deberes funcionales es el «deber ser» de la administración pública; es la conducta que se espera de los funcionarios y servidores públicos de las diferentes entidades del Estado. Al respecto, Francisco Merino Amand señala sobre los funcionarios que han sido elegidos que: «...habiendo sido elegidos según las reglas de juego democráticas, ejercen funciones públicas y, por tanto, están sujetos a las exigencias morales y políticas de una ética de la función pública».²

El cargo de alcalde sigue esta lógica. Tiene origen en esa delegación de poder que emana del pueblo, mediante un proceso electoral que es reflejo de una democracia representativa y conforme a la Constitución. De lo expuesto hasta aquí, está claro que un alcalde tiene prohibido realizar proselitismo político o propaganda electoral y tiene que respetar y cumplir el deber de neutralidad.

Ahora, ¿esa prohibición alcanza al periodo vacacional del que goza un alcalde? El pronunciamiento del JNE responde afirmativamente a esta pregunta. Recordemos que este es un organismo constitucional autónomo que tiene entre sus competencias la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio, la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, y la administración de justicia electoral. Es en ejercicio de dichas atribuciones que el JNE confirmó la resolución del JEE de Lima Centro 1, y estableció como criterio de observancia obligatoria que la autoridad cuestionada o cualquier autoridad municipal o regional, amparándose en el uso de su periodo vacacional, no debe infringir las normas que protegen la neutralidad electoral.

Para comprender este razonamiento, debemos tener presente que la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio permite que el JNE supervise y dé seguimiento al cumplimiento de las normas jurídicas electorales sobre: la publicidad estatal, la propaganda electoral y la neutralidad electoral. Estas se relacionan entre sí. La primera controla el uso político del aparato estatal a través de mensajes institucionales que serán difundidos, si cumplen dos condiciones: que sean de necesidad impostergable y de utilidad pública.

² Amand Merino, *Ética para la función pública: de la indiferencia al reconocimiento* (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2017).

La segunda controla que no se vulneren las reglas de la competencia política a través de acciones de persuasión prohibidas, en particular el principio de igualdad que debería primar entre las organizaciones políticas y candidatos para evitar tratos asimétricos.³ La tercera, la neutralidad, es considerada un principio constitucional conforme al artículo 31 de la Constitución. Su regulación se encuentra en dispositivos normativos de distinto rango, como la Ley Orgánica de Elecciones (LOE); el Código de Ética de la Función Pública; la Ley Elecciones Municipales; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral; y el decreto supremo n.º 054-2025-PCM, que establece disposiciones sobre neutralidad de funcionarios, directivos y servidores públicos durante el periodo electoral 2026.

Como quizá se haya deducido ya, lo expuesto pretende evidenciar que, mientras se difunde publicidad estatal o propaganda electoral, es posible que se esté vulnerando el principio de neutralidad. Cabe destacar que dicho principio tiene su fundamento en otros dos principios constitucionales: la imparcialidad y la igualdad. Por eso, cuando se usa el poder del cargo que se ostenta para favorecer la organización política a la que se encuentra afiliado, a otra o a algún candidato, se rompe con la neutralidad de su investidura y desnaturaliza la representación que ostenta.

Análisis del caso concreto

A propósito del caso concreto objeto de las resoluciones vistas en este artículo, la decisión del JEE, plasmada en la resolución n.º 04278-2025-JEE-LIC1/JNE, declara que el alcalde provincial incurrió en infracción contra la neutralidad. Para esto se ampara en el artículo 346 de la LOE, literales b) y e), concordante con los artículos 32.1.2 y 32.1.5 del Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral. La decisión recoge el informe del fiscalizador que concluye que, a pesar de que la autoridad mencionada se encontraba de vacaciones, habría realizado actos que favorecían al partido político Perú Primero. Sin embargo, el mismo no demuestra por qué el uso de las vacaciones es incompatible con el proselitismo político, lo que es abordado en el pronunciamiento del JNE, que analiza en conjunto la conducta del alcalde provincial.

Concretamente, las infracciones que se le imputan al alcalde provincial son las establecidas en los ya mentados numerales 32.1.2 y 32.1.5 del reglamento referido, acerca de las infracciones en las que incurren las autoridades. El primero sanciona practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinada organización política o candidato; y el segundo, formar parte de algún comité u organismo político o hacer propaganda a favor, o campaña en contra, de alguna organización política o candidato.

Al respecto, para que los actos previstos en el primer numeral se configuren deben cumplir las condiciones que el artículo 33 del mismo reglamento establece en materia de neutralidad: que la conducta infractora de la autoridad, funcionario o servidor público se encuentre dentro de una actividad oficial o como ejercicio de la función propia encomendada por el ordenamiento

³ Sustentado en el artículo 2 de nuestra Constitución y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

jurídico vigente (literal a); o que, tratándose de una actividad no oficial, invoque su condición como tal e intente influir en la intención de voto de terceros, o se manifieste en contra de una determinada opción política (literal b).

- El JNE, sobre la primera condición, concluye que el mitin convocado por el partido político Perú Primero y realizado en el distrito de Coracora (Parinacochas, Ayacucho) no estaría enmarcado dentro de una actividad oficial ni implicaría el ejercicio de la función propia del alcalde provincial, ya que no existe medio probatorio que acredite que fue convocado por la municipalidad provincial.
- En cuanto a la segunda condición, establece que el alcalde provincial hizo referencia a su condición de autoridad pública dado que, durante el mitin, fue presentado como coordinador político de la región Ayacucho y líder regional del partido, al que se encuentra afiliado desde 2023. Asimismo, en el mitin lució una camiseta con el distintivo del partido político y tuvo expresiones con finalidad proselitista tales como: «Tenemos Perú Primero para rato»; «Todo Ayacucho es Perú Primero» y «Ayacucho también es primero». El análisis conjunto de estos hechos determinó que el JNE declarara que el alcalde provincial vulneró el principio de neutralidad.

Los hechos descritos se encontraban acreditados con los videos presentados en el informe del fiscalizador.

Con este pronunciamiento, el JNE busca que cada autoridad política cumpla con el deber de neutralidad, ya sea que la invocación a su condición de autoridad sea clara o ambigua, expresa o tácita. Lo cierto es que la sola presencia de un funcionario en una actividad proselitista tiene un impacto real o potencial que afecta a la imparcialidad del proceso electoral.

Sin embargo, el alcalde provincial en su recurso de apelación alegó que el JEE establecía un criterio de «notoriedad del cargo» no previsto en el artículo 33 del reglamento en cuestión, vulnerando así el principio de legalidad. El JNE, al resolver, ajustó el razonamiento y señaló que la responsabilidad no está en función de la «notoriedad», sino en los elementos objetivos acreditados en el informe del fiscalizador, como son la referencia a su trayectoria en la función pública, sumada a su conocida condición de autoridad provincial.

En ese sentido, su participación en el mitin era suficiente para que se leyera como una invocación de su cargo; a lo que se sumaron las frases proselitistas, la presentación como coordinador político de la región Ayacucho y líder regional del partido. A efectos metodológicos y procedimentales, este razonamiento responde a las interrogantes: ¿cómo fue presentado el funcionario?, ¿qué dijo?, ¿qué distintivos utilizó? y ¿qué efecto persuasivo tuvo su participación en el mitin político?

Sobre realizar propaganda electoral o proselitismo político en periodo vacacional, el JNE considera lo establecido en el artículo 21 de la LOM, referido a los derechos, obligaciones y remuneración de los alcaldes, según el cual todo alcalde provincial o distrital desempeña su cargo a tiempo completo y es rentado mediante una remuneración mensual fijada por acuerdo del concejo municipal.

Con esto no se pretende interferir en el uso de las vacaciones del alcalde, las que son de entera responsabilidad de la autoridad. Tal como señala el JNE, estas tienen respaldo en la propia Constitución Política y en las convenciones de la OIT. El hecho de ser pagadas por el Estado genera una suspensión imperfecta del contrato de trabajo, pero se mantiene vigente la relación laboral. Es decir, la relación institucional se mantiene, lo que permite afirmar que las vacaciones no eximen al alcalde provincial de la responsabilidad ética y normativa que tiene como funcionario público.

Por ello, el literal b) del artículo 33 del Reglamento señala que basta una invocación a su cargo y la intención de obtener los votos de los electores para que se configure la infracción. Cuando decimos que es una suspensión laboral, apelamos a un descanso del alcalde provincial como trabajador público, pues este no deja de ser autoridad cuando está de vacaciones. Su investidura y condición de alcalde provincial permanecen y exigen que sea transparente, honesto y probo ante sus representados. Es esa permanencia simbólica la que la ética pública exige resguardar frente a cualquier riesgo de instrumentalización político-electoral.

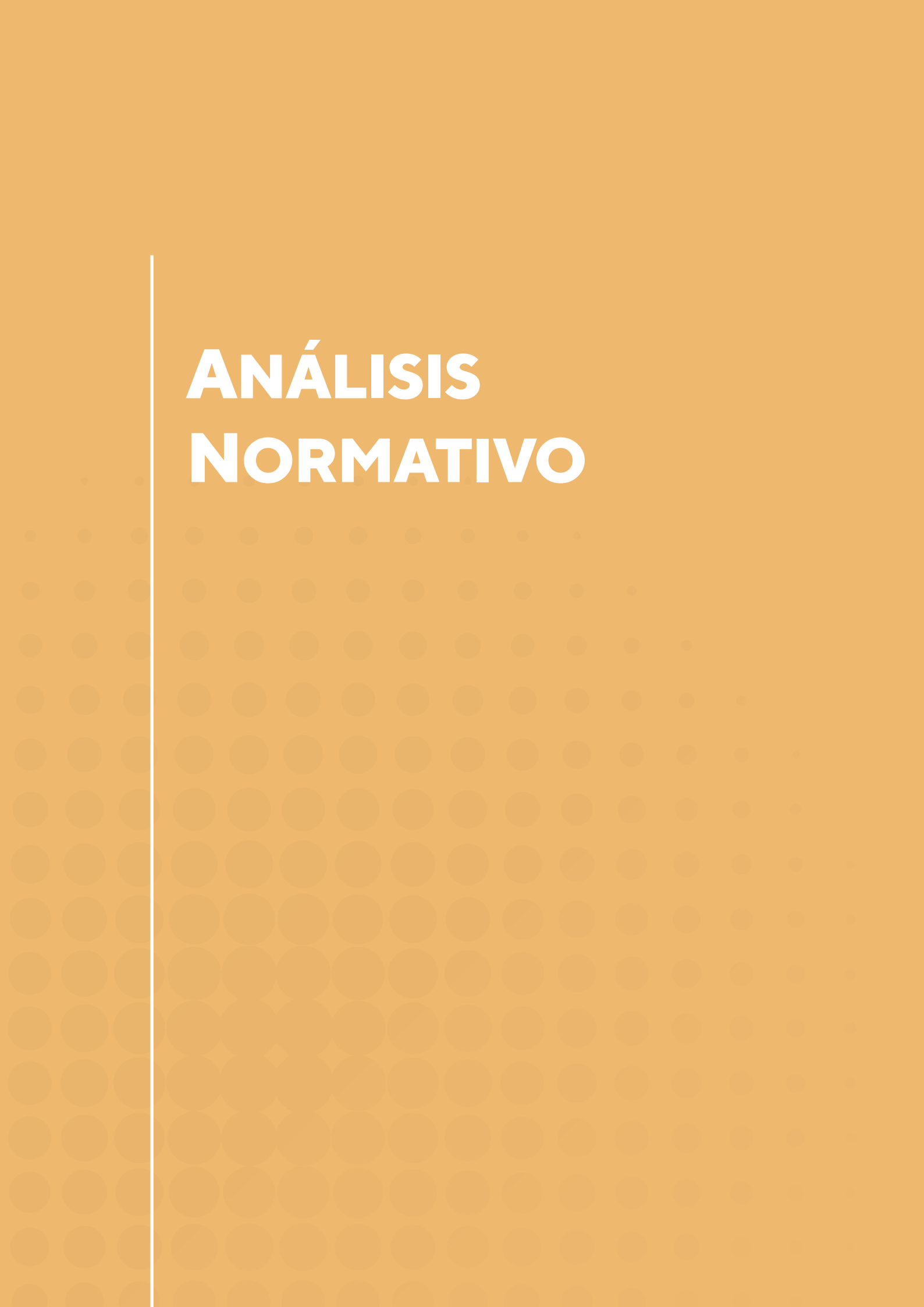
Como es evidente, el ámbito electoral va más allá de lo laboral. En el primero lo relevante es que las elecciones sean transparentes, justas y legítimas. Imagínese por un momento que toda autoridad, alegando el uso de sus vacaciones, pueda hacer propaganda electoral. Esto podría generar en la ciudadanía una sensación de aprovechamiento de la función pública. El JNE fue explícito: admitir lo contrario «implica restringir la eficacia del artículo 21 de la LOM». Es decir, se vaciaría de contenido a la norma que define el cargo edil como una función permanente e ininterrumpida.

Ahora bien, a manera de cierre, conviene reflexionar sobre la siguiente pregunta, ¿qué es lo que el alcalde provincial representa para la ciudadanía? El numeral 3 del artículo 8 del Código de Ética de la Función Pública reitera la prohibición de que el servidor público realice actividades de proselitismo político mediante la utilización de sus funciones o de infraestructura, bienes o recursos públicos. Sin embargo, la ética de la función pública no se agota en la sola prohibición, descansa en los principios ya mentados, como el de imparcialidad, igualdad y uno más amplio, la confianza institucional que la ciudadanía deposita en quien ejerce autoridad por delegación del poder del pueblo.

Conclusión

Un alcalde provincial o cualquier otro funcionario público debe evitar la percepción de que su poder o influencia institucional es puesto al servicio de una organización política o candidato, pues la neutralidad no solo protege el uso de los bienes y recursos del Estado, sino que previene el riesgo de que la ciudadanía perciba una conducta que erosiona la confianza en la imparcialidad estatal, reconocida en sus autoridades. Por ello la importancia del criterio de observancia obligatoria establecido por el JNE sobre la inoperancia del periodo vacacional como eximente de responsabilidad. Este criterio aporta seguridad jurídica y uniformidad para futuros procesos electorales.

Finalmente, en el contexto actual de las Elecciones Regionales y Municipales 2026, es relevante que las autoridades municipales o regionales cumplan con el deber de neutralidad, a fin de garantizar la equidad en la contienda electoral, dotar de confianza a la ciudadanía y contribuir a la legitimidad de los procesos electorales.

The background is a solid orange color. A thin white vertical line is positioned on the left side, starting from the top and extending downwards. To the right of this line, there is a grid of small, light orange circles. The circles are arranged in a regular pattern, with some circles being slightly larger than others, creating a subtle texture.

ANÁLISIS NORMATIVO

A cinco años de la ley n.º 31155 ¿Cuánto hemos avanzado frente al acoso político?

ANDREA VALERIA ÁLVAREZ TAPIA¹

Coordinadora de Desarrollo Académico de la
Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

aalvarezta@gmail.com

Contenido y contexto de la norma	
Se analiza la normativa vigente sobre acoso político hacia las mujeres en nuestro país. A cinco años de la promulgación de la ley n.º 31155 y en el contexto de un año electoral, se procura otorgar aportes para fortalecer la prevención, atención y sanción de esta forma de violencia basada en género, de manera que las mujeres, en su diversidad, ejerzan su derecho a la participación política en igualdad de condiciones que los hombres.	
Número o identificación y nombre de la norma / proyecto / dictamen	Ley n.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política
Órgano que emite o produce	Congreso de la República
Fecha de publicación	7 de abril de 2021 en el diario oficial El Peruano.
Materia específica de la norma	Prevención, atención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y su participación en condiciones de igualdad.
Elementos sujetos a crítica	Denominación y alcance del acoso político, formas en las que este se manifiesta según la norma, falta de una ruta clara de atención y sanción, delimitación de competencias, y obligaciones de las organizaciones políticas.

¹ Abogada con segunda especialidad en protección al consumidor y magíster en Estudios de Género por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Coordinadora de Desarrollo Académico de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Docente de la Facultad de Derecho de la PUCP. Coordinadora y autora de la obra Ensayos de Género y Derecho, publicada por la Editorial Jurídica Themis.

Una crítica estructural a la institucionalidad para prevenir el acoso político contra mujeres

En el Perú persiste una situación de discriminación estructural hacia las mujeres. Lamentablemente, no se trata de hechos aislados, sino de prácticas, estereotipos y sesgos de género arraigados en nuestro imaginario social, tal como reconoce la «Política Nacional de Igualdad de Género», aprobada mediante decreto supremo n.º 008-2019-MIMP. Esta discriminación genera un contexto social que facilita y perpetúa, en sus distintas formas, la violencia basada en género.

Si bien la mayoría de personas reconoce la violencia física en el entorno familiar o de pareja como un tipo de violencia hacia las mujeres, esta no es la única. El ordenamiento jurídico peruano reconoce distintos tipos y modalidades, así como la posibilidad de que una misma conducta constituya más de una de ellas. Ahora bien, la violencia basada en género no se limita al ámbito privado. De hecho, durante los últimos años, hemos avanzado en el reconocimiento de sus manifestaciones en los espacios público, por ejemplo, respecto del hostigamiento sexual laboral. Sin embargo, su visibilización en el ámbito político es relativamente reciente. Esto podría explicarse porque las mujeres han sido históricamente relegadas de dicho espacio y solo en los últimos años, mediante medidas como la paridad y la alternancia, han accedido en mayor número a cargos de elección popular y a espacios de toma de decisiones.

No obstante, esta mayor participación política no ha estado exenta de barreras, como la distribución desproporcionada de los «trabajos de cuidado», la falta de financiamiento en sus campañas, las estructuras partidarias patriarcales, la violencia política, entre otras. En ese contexto, en abril de 2021, se promulgó la primera norma de acoso político en Perú. Si bien la aprobación de la ley n.º 31155 (en adelante la Ley) representó un avance simbólico, hasta la fecha, no ha sido reglamentada. Además, pese a la relevancia de la problemática que aborda, presenta varias limitaciones: una denominación acotada de la conducta lesiva; un catálogo limitado de las formas en que se manifiesta; una delimitación deficiente de las competencias de los actores involucrados; la ausencia de una ruta clara para denunciar, atender y sancionar estas conductas; y la falta de criterios para graduar las sanciones. Debido al alcance de este artículo, se abordarán solo algunas de estas limitantes.

En primer lugar, a diferencia de las normas de otros países y de la misma «Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política» —elaborada en 2017 por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará de la Comisión Interamericana de Mujeres—, la Ley emplea el término «acoso» en lugar de «violencia política contra las mujeres». De forma específica, la norma define el acoso contra las mujeres en la vida política de la siguiente manera:

TABLA 1

Definición de acoso político de acuerdo a la Ley

Sujeto activo	Sujeto pasivo	Motivo
Persona natural o jurídica, de forma individual o grupal (artículo 3)	Una o varias mujeres: candidatas, autoridades electas, funcionarias designadas, autoridades de comunidades campesinas o indígenas, militantes con cargo de dirigencia (artículo 2)	Por su condición de tales (género) (artículo 3)
Acciones lesivas	Finalidad	Consecuencias
Cualquier conducta ejercida de manera directa, mediante terceros, o a través de cualquier medio de comunicación o redes sociales (artículo 3)	Menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos políticos (artículo 3)	Nulidad del acto lesivo (artículo 8) y multa entre 1 y 50 UIT (artículo 394 de la Ley Orgánica de Elecciones)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley n.º 31155

La definición contenida, principalmente, en el artículo 3 de la norma no se restringe a una conducta que se pueda entender como acoso, al menos no en términos del ordenamiento jurídico peruano. En efecto, no toda violencia política es acoso. A diferencia de los delitos de acoso y acoso sexual, que describen conductas específicas como vigilar, perseguir, hostigar, asediar o buscar establecer contacto o cercanía con una persona, las acciones que la Ley busca prevenir comprenden un universo bastante más amplio: actos de discriminación, exclusión, impedimento, limitación u obstaculización del ejercicio de los derechos políticos.

Esta amplitud puede explicarse si se entiende que la norma regula una forma de violencia basada en género; sin embargo, sus implicancias prácticas resultan preocupantes. El término «acoso» puede generar confusión entre las víctimas y las autoridades encargadas de recibir y atender las denuncias, en especial, en sede penal. En particular, podría llevar a exigir, de manera irregular, que los hechos presenten elementos propios de los delitos homónimos. Esta falta de claridad puede traducirse en la derivación inadecuada de los casos o incluso la negativa a recibir una denuncia.² Todo ello incrementa el riesgo de revictimización de las denunciadas.

Otro aspecto que requiere ser fortalecido es el relativo a las manifestaciones de acoso político previstas en el artículo 4 de la Ley. La norma identifica seis conductas: evitar la asistencia a actividades vinculadas con el ejercicio de derechos políticos; restringir el uso de la palabra; limitar o negar recursos o atribuciones inherentes al cargo; limitar la participación por embarazo, maternidad o licencia; difundir mensajes discriminatorios; y divulgar información de la vida privada, sin interés público. Sin embargo, al no incorporar una fórmula residual, esta

² Aunque las autoridades competentes no pueden negarse a recibir una denuncia, en la práctica, especialmente en casos vinculados con violencia basada en género, pueden presentarse formas indirectas de desincentivo.

enumeración funciona en la práctica como una cláusula cerrada, lo que no funciona para conductas vinculadas a la violencia basada en género.

Desde mi experiencia, puedo afirmar que las manifestaciones de violencia basadas en género siempre encuentran nuevas maneras de sofisticarse, complejizándose e, incluso, superponiéndolas entre sí. Esta situación se ha intensificado con el uso de las tecnologías de la información y comunicación, que facilitan la aparición de modalidades cada vez más diversas, difíciles de prever y de encuadrar en supuestos previamente establecidos. De hecho, uno de los tres casos reportados como acoso político en el marco de las Elecciones Generales 2026 se vincula con la difusión de contenido mediante estas tecnologías.

Sin embargo, no todo es negativo, la Ley incorporó la obligación de que los estatutos de las organizaciones políticas establezcan medidas destinadas a erradicar el acoso político contra las mujeres. Desde mi perspectiva, cuando la agraviada es una candidata, es fundamental que estas instancias también asuman un rol ante este tipo de violencia con un procedimiento para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres en el marco de la participación política.

Con sus diferencias, por supuesto, para hacer efectivo lo anterior podría tomarse como referencia la actual ruta de hostigamiento sexual en el marco de las relaciones laborales, es decir, el hostigamiento sexual laboral. En este ámbito, la denuncia se formula ante un área específica que activa un comité especializado para abordar esta forma de violencia. El comité en cuestión puede denominarse, a grandes rasgos, órgano instructor, pues recibe la denuncia, los descargos y las pruebas, y puede entrevistar a las partes y a los testigos. Se rige por principios como la no revictimización y la confidencialidad. Este comité elabora un informe con recomendaciones para que un área distinta sancione. El procedimiento dura treinta (30) días. Además, ante casos de delito, informa al Ministerio Público.

Considérese también que, si la víctima no está de acuerdo con la decisión, en el sector privado, puede judicializarlo, y en el sector público, llevarlo ante Tribunal del Servicio Civil (SERVIR). Esta ruta puede funcionar de forma similar con las organizaciones políticas, que, por un lado, cuentan con un comité especializado que instruye, y por el otro, con un órgano sancionador, sin dejar de hacer la remisión pertinente a las autoridades penales competentes cuando existan indicios de delitos. En efecto, la existencia de un procedimiento interno no excluye la intervención de las autoridades estatales. Más que replicar la ruta al pie de la letra, lo relevante de este modelo es que establece etapas definidas, autoridades responsables y plazos breves para la tramitación del caso.

En esta propuesta, el rol del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sería distinto al de una instancia que recibe e investiga de forma directa todos los casos. Podría asumir funciones de supervisión y seguimiento mediante la exigencia de reportes periódicos a las organizaciones políticas sobre las denuncias recibidas, las medidas de protección adoptadas, el estado de los procedimientos y las decisiones emitidas. Para ello, las organizaciones deberían tener la obligación legal de comunicar los casos, respetando los ya mentados principios de confidencialidad y no revictimización. También podría evaluarse que el Pleno del JNE, con la

habilitación legal correspondiente, actúe como una segunda instancia frente a determinadas decisiones partidarias, de manera semejante al papel que cumple el Tribunal del Servicio Civil en su ámbito.

Ahora bien, debemos reconocer que el escenario actual constituye un contexto de retroceso de derechos humanos. Como dicta la popular frase atribuida a Simone de Beauvoir: basta una crisis para que los derechos de las mujeres vuelvan a ser cuestionados. En escenarios de esta naturaleza, los avances vinculados con la igualdad de género suelen verse particularmente afectados. Por ello, en este artículo recomendamos vincular el cumplimiento de estas obligaciones con los procedimientos electorales. Así como la paridad y la alternancia constituyen requisitos para la inscripción de listas y fórmulas, podría exigirse que las organizaciones políticas acrediten como condición previa para participar en las elecciones generales, regionales y municipales, la existencia de un estatuto adecuado, un protocolo interno, un canal accesible de denuncias, así como órganos diferenciados a cargo de la instrucción y la sanción.

El objetivo es contar con una ruta que sea interinstitucional y garantice una articulación real. En ese sentido, no empezamos desde cero; en 2026 el JNE aprobó los «Lineamientos para la atención de casos de acoso político a candidatas en el marco de los procesos electorales». Este documento regula el registro de casos, su derivación a otras instancias y su seguimiento. Entre sus puntos fundamentales, destaca su derivación al Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral, a fin de que evalúe si corresponde la emisión de una exhortación.

Por supuesto, los lineamientos no pueden crear un procedimiento ni atribuir competencias legales al JNE, pero constituyen un esfuerzo para orientar a las candidatas en este año electoral. Sobre esta base, podrían incorporarse algunas de las obligaciones arriba sugeridas para las organizaciones políticas: informar con regularidad sobre las denuncias recibidas y las actuaciones realizadas; que el Pleno del JNE actúe como una segunda instancia frente a determinadas decisiones adoptadas por las organizaciones políticas, siempre que tal competencia se establezca por ley, en lugar de solo buscar la intervención del Tribunal de Honor. Ahora bien, a pesar de este potencial, en la práctica, la falta de claridad sobre los efectos de esta vía puede generar expectativas que no se correspondan con sus alcances reales y, en consecuencia, exponer a las personas agraviadas a escenarios de revictimización. Por ello, pese al avance que representan estos lineamientos, se reitera lo indispensable que resulta establecer una ruta clara que contemple mecanismos, procesos, procedimientos, plazos, medidas de protección y sanciones graduales y proporcionales a la gravedad de los actos.

Conclusiones

En conclusión, aunque la Ley emplea la denominación de acoso contra las mujeres en la vida política, ello no implica desconocer el abanico de conductas que pueden presentarse ni su posible concurrencia con otras formas de violencia. Lamentablemente, determinadas conductas pueden constituir, además, manifestaciones de violencia psicológica, sexual, física o económica. Por tanto, la respuesta institucional no debería limitarse a la mentada

denominación jurídica, sino considerar integralmente las distintas formas de violencia que pueden entrelazarse en un mismo caso.

En segundo lugar, debemos insistir en la reglamentación de la norma y en el establecimiento de un procedimiento claro, accesible y oportuno que contemple los elementos ya descritos. En tercer lugar, debe reforzarse el rol de las organizaciones políticas, reconociendo su deber de prevenir, investigar y sancionar los actos de acoso político en su interior. Sin embargo, para que estas obligaciones no permanezcan solo en el plano declarativo, debe evaluarse la incorporación de consecuencias frente a su incumplimiento. Estas podrían tomar como referencia la eficacia de otras exigencias electorales, como la paridad y alternancia, cuyo incumplimiento puede afectar la inscripción de una lista.

Finalmente, dichas reformas deben estar acompañadas de acciones permanentes de capacitación dirigidas a las organizaciones políticas, los organismos electorales, las entidades encargadas de recibir y tramitar los casos, y los servicios de atención a las víctimas, incluidos los Centros de Emergencia Mujer.

Análisis del Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso de Elecciones Generales 2026

PATRICIA CASIANO MAMANI

Coordinadora legal de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad –

Jurado Nacional de Elecciones

pcasiano@jne.gob.pe

Exsecretaría judicial del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2

Contenido y contexto de la norma	
Se analiza la resolución n.º 0182-2025-JNE, Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso de Elecciones Generales 2026 (EG2026), emitida por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La resolución regula la principal novedad procesal de las elecciones en cuestión, la audiencia pública de recuento de votos. Esta se entiende como el procedimiento excepcional por el que se vuelven a contabilizar las cédulas de sufragio de una determinada mesa, siempre que existan errores materiales en las actas observadas y estos no hayan podido subsanarse mediante el procedimiento tradicional de «cotejo».	
Número o identificación y nombre de la norma / proyecto / dictamen	Resolución n.º 0182-2025-JNE, Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso de Elecciones Generales 2026
Órgano que emite o produce	Jurado Nacional de Elecciones
Fecha de publicación	10 de mayo de 2025 en el diario oficial El Peruano.
Materia específica de la norma	Recuento de votos en procesos electorales
Elementos sujetos a crítica	Aplicación de recuento de votos en audiencia pública

Introducción

La presente reflexión tiene por objeto analizar el contenido de la resolución n.º 0182-2025-JNE, el Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso EG2026. Esta resolución se dicta en el marco de las competencias constitucionales y legales del JNE, en tanto máxima autoridad en materia electoral, en particular, para la administración de justicia especializada y la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio.

El recuento de votos es un procedimiento excepcional que se realiza en audiencia pública y por el cual se vuelve a contabilizar las cédulas de sufragio de una determinada mesa. Esto sucede cuando existen errores materiales en actas observadas que no pudieron ser subsanados

mediante el cotejo. La norma establece ciertos supuestos específicos en los que el recuento procede.

Es pertinente señalar que esta norma se inserta en un contexto de alta exigencia ciudadana por transparencia. En especial si consideramos que las EG2026 contemplaron cinco tipos de elección en primera vuelta: presidencial, senado único nacional, senado de distrito múltiple, diputados y parlamento andino. Adicionalmente, se llevó a cabo la segunda elección presidencial, en aplicación de lo estipulado en el artículo 111 de la Constitución Política del Perú y el artículo 18 de la ley n.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Esta última se dio entre las fórmulas de candidatos presentadas por las organizaciones políticas Fuerza Popular y Juntos por el Perú, por ser las que obtuvieron las dos más altas mayorías relativas en la primera elección.

En tal sentido, la magnitud del proceso en su conjunto y la cantidad de actas a procesar en la primera elección incrementaron la probabilidad de errores materiales en las actas observadas. Esto hizo indispensable contar con un mecanismo claro, público y definitivo para su corrección o para su recuento.

En lo que respecta al enfoque particular que se aplicará a este análisis, el mismo parte de la propia aplicación del reglamento, en el marco de mis funciones como secretaria jurisdiccional del Jurado Electoral Especial (JEE) de Lima Centro 2. Fue allí en donde vi reflejada con claridad la cantidad de actas observadas y recuento de votos por cada tipo de elección en ese despacho:

- En la elección presidencial hubo 711 actas observadas y 88 recuentos de votos.
- En la elección para el senado único nacional hubo 1005 actas observadas y 93 recuentos de votos.
- En la elección para el senado de distrito múltiple hubo 922 actas observadas y 98 recuentos.
- En la elección para diputados hubo 916 actas observadas y 98 recuentos.
- En la elección para el parlamento andino hubo 970 actas observadas y 128 recuentos de votos.
- En el caso de la segunda elección presidencial hubo 140 actas observadas y 15 recuentos de votos.

Sin duda, este bagaje práctico permite contrastar lo dispuesto en la norma con su operatividad real y brinda cierta autoridad para realizar propuestas de mejora.

Fundamento y descripción del recuento de votos

Históricamente, el sistema electoral peruano ha contemplado diversos mecanismos para garantizar que la voluntad popular expresada en las urnas se vea reflejada fielmente en las actas. En ese espíritu, la figura del recuento de votos busca dotar a la voluntad popular de un tratamiento más transparente, orgánico y público. En particular, se trata de un acto procesal electoral de naturaleza jurisdiccional y administrativa. El JEE, en audiencia pública y por única

vez, recuenta, físicamente, las cédulas de sufragio contenidas en un sobre lacrado, con la finalidad de corregir los errores materiales advertidos en la respectiva acta electoral observada.

Su carácter excepcional radica en que solo procede cuando del cotejo entre el acta observada correspondiente a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE), y la correspondiente al JEE se evidencia una discrepancia que no puede resolverse mediante la simple corrección aritmética o de datos. Asimismo, es de carácter definitivo e inimpugnable, lo que le otorga fuerza de cosa juzgada electoral.

La finalidad central del reglamento, expresada en la práctica y en el espíritu de la norma, es triple:

- Conservar el voto. Es decir, evitar que votos válidamente emitidos se pierdan por errores de llenado.
- Otorgar certeza. Esto es, dar un resultado real que coincida con la voluntad de los electores.
- Brindar transparencia. Es decir, materializar el acto a través de transmisiones en vivo de actos presenciales, evitando cuestionamientos posteriores.

Durante el proceso de las EG.2026, en el JEE Lima Centro 2 se procesaron 505 recuentos en primera vuelta. Esto incluyó todas las modalidades de elección. En segunda vuelta presidencial fueron quince audiencias más. Cada una de ellas implicó la movilización de personal, la custodia de material electoral y la coordinación con actores electorales, legales y políticos.

Análisis crítico y aportes del recuento de votos

A partir de la aplicación directa del reglamento, se identificaron aportes en dos niveles: normativo y procedimental:

Aporte normativo

La normativa sobre el recuento fue innovadora, pues sistematizó en un solo cuerpo reglamentario cuatro aspectos:

- Publicidad obligatoria, ya que el artículo que dispone la transmisión en tiempo real y la presencia de operadores multimedia convierte la transparencia en una exigencia reglamentaria, no en una mera buena práctica. Esto responde a demandas de la ciudadanía y de las organizaciones políticas.
- Cadena de custodia, pues se precisa que la solicitud a la ODPE debe enfatizar el respeto a la cadena de custodia. Esto blindará el material electoral frente a cuestionamientos de manipulación o alteración en los resultados.
- Cosa juzgada electoral, dado que, al establecer que la decisión y los resultados del recuento no pueden ser impugnados, se dota al proceso de seguridad jurídica. Esto evita que el recuento se use como mecanismo dilatorio, pues es práctico, transparente y público.

- Participación de actores, ya que la notificación obligatoria a personeros de las organizaciones políticas participantes y al Ministerio Público fortaleció la legitimidad del acto.

Sin embargo, la norma podría precisar mejor sus plazos. En efecto, en un proceso electoral los tiempos son perentorios y preclusivos, por lo que la extensión de un plazo de tres días entre la detección del error y la realización de la audiencia genera cuellos de botella. Asimismo, dilata los tiempos del procesamiento de las actas ante las ODPE.

Aporte procedimental

El procedimiento descrito en la resolución y aplicado en campo consta de las siguientes etapas:

- Emisión de resolución. El pleno del JEE emite la resolución que dispone el recuento por única vez.
- Solicitud de material. Se solicita a la ODPE el sobre lacrado de la mesa, con énfasis en la cadena de custodia.
- Convocatoria a audiencia. Se notifica a personeros y se pone en conocimiento al Ministerio Público.
- Desarrollo de audiencia. Se realiza en local del JEE, con la presencia de su pleno, el secretario, especialista de tecnología de la información, los personeros y el fiscal. En los dos últimos casos, si fueron adecuadamente notificados, su ausencia no afecta la audiencia.

El presidente, haciendo uso de la campanilla, da inicio a la audiencia de recuento de votos e indica al secretario dar cuenta del expediente. Este da cuenta del expediente, indicando el número de mesa de sufragio, lugar de procedencia y el número del total de electores hábiles, datos que también deben obrar en el aplicativo. Luego muestra a los miembros del JEE y a los presentes, a través de la pantalla del televisor que transmite el aplicativo, que no se ha registrado ningún voto para ninguna organización política; y hace entrega al presidente del JEE del sobre lacrado que contiene las cédulas de votación. Asimismo, imprime y entrega al presidente el formato de conformidad que contiene las cédulas de sufragio, el cual se encuentra lacrado.

El presidente del JEE recibe el sobre lacrado, el cual muestra, da lectura de los datos consignados en el rótulo de dicho sobre y suscribe el formato de conformidad de que, efectivamente, el sobre se encuentra lacrado, para luego proceder a su apertura. Una vez abierto, extrae las cédulas de votación que contiene el mencionado sobre y las entrega a los miembros del JEE para su respectiva mezcla. Posteriormente, procede a combinar el grupo de cédulas de votación que le correspondió, seguido por el segundo miembro y el tercer miembro. Sin ningún orden establecido, el segundo miembro apila todas las cédulas de votación y luego las entrega al presidente para proceder al recuento de votos.

El presidente del JEE recibe las cédulas de votación y las ubica debajo de la cámara web por el reverso, a efectos de verificar que tengan la firma del presidente de la mesa de sufragio. En caso no tenga la firma del presidente de mesa, declara nulo el voto y se continúa con las actividades. En caso tenga la firma del presidente de mesa, da vuelta a la cédula y la ubica debajo de la

cámara web encima de las demás cédulas para leer en voz alta el sentido del voto. Luego pasa la cédula de votación al segundo miembro.

De forma paralela a lo anterior, el secretario pulsa el botón «iniciar» del aplicativo cuando el presidente expresa el sentido del voto que se recuente. Oído el sentido del voto declarado por el presidente del JEE, el secretario selecciona la respectiva opción en el aplicativo del proceso, y espera a la confirmación del tercer miembro para agregar dicho voto en el aplicativo.

En caso el segundo miembro del JEE confirme el sentido del voto declarado por el presidente, sea porque lo observó en la pantalla del televisor o en la propia cédula de votación, pasa este al tercer miembro. En caso el tercer miembro del JEE confirme también el sentido del voto declarado por el presidente y confirmado por el segundo miembro, constata también que este haya sido debidamente registrado en el aplicativo. En caso no confirme el segundo o tercer miembro el sentido del voto, el voto es revisado por los tres miembros y se toman las acciones pertinentes. Oída la confirmación del tercer miembro, el secretario del JEE agrega el voto al aplicativo del recuento de votos.

Agregado el voto al aplicativo, el tercer miembro recibe la cédula de votación y la coloca en medio de la mesa, en el mismo orden, el secretario finaliza el recuento de votos en el aplicativo. Finalizado el recuento de votos en la aplicación, el secretario da cuenta al presidente y muestra a los presentes, a través de la pantalla del televisor, el resumen de los resultados que aparecen en el aplicativo. Luego, imprime el acta de recuento y la entrega al presidente.

El presidente del JEE recibe la impresión del acta, muestra los resultados a través de la pantalla del televisor y la firma. Acto seguido, entrega el acta al segundo y tercer miembro para que también la firmen. A continuación, invita al representante del Ministerio Público a firmar el acta, para luego invitar, uno por uno, a los personeros legales presentes.

Recibida el acta física con todas las firmas, el presidente del JEE la muestra en la pantalla del televisor y la entrega al secretario para que la archive. A continuación, introduce las cédulas de votación y el sobre «deslacrado» en el nuevo sobre, lo lacra, y coloca su sello y firma en el rótulo correspondiente. Hace entrega del referido sobre al segundo y tercer miembro para que coloquen sus sellos y firmas, y sea luego pasado al secretario. Recibido el sobre que contiene las cédulas de votación, el secretario verifica que se hayan cumplido los actos precedentes y muestra que el sobre se encuentra lacrado y con la respectiva información en su rótulo, a través de la cámara que fue utilizada para mostrar las cédulas de votación. Para terminar, el presidente, haciendo uso de la campanilla, da por concluida la audiencia de recuento de votos.

Propuestas de mejora

Desde la experiencia, propongo cuatro mejoras concretas:

Celeridad en la citación a la audiencia de recuento de votos

Los plazos electorales son preclusivos, en ese sentido, cada día de demora impacta en el

cronograma de proclamación. Al respecto, se sugiere que el reglamento establezca que la audiencia debe citarse de manera inmediata, respetando únicamente los plazos mínimos de notificación. Asimismo, como apoyo a esta práctica, el Sistema Integrado Jurisdiccional de Expedientes (SIJE) que maneja el área jurisdiccional debería permitir la notificación masiva a las organizaciones políticas, ya que de otra forma solo se retrasan los plazos.

Garantía de presencia del Ministerio Público

Si bien se pone en conocimiento al Ministerio Público para que participe de la audiencia de recuento, no se garantiza su presencia, lo cual debilita el control externo. En ese sentido, el JNE podría coordinar directamente con la Fiscalía de la Nación para que se designe un fiscal de turno que deba estar presente desde el inicio hasta el término de la contabilización de actas. Ello a fin de garantizar la transparencia del desarrollo de la audiencia de manera presencial.

Designación de un secretario de audiencia de recuento

Debería existir un secretario exclusivo para la audiencia de recuento, distinto al secretario de un JEE. O, en caso contrario, habilitar a los asistentes jurisdiccionales para que funjan como tales. El JNE, a través de la Oficina de Gestión de Tecnologías de la Información, puede monitorear la carga laboral de cada JEE para identificar qué jurados necesitan un secretario de audiencias o la habilitación a los asistentes jurisdiccionales.

Esta necesidad surge de la práctica, pues antes de culminar las últimas audiencias de recuento, la presidenta del JEE de Lima Centro 2 tuvo que habilitar asistentes jurisdiccionales para que apoyen con la labor de digitalización, de tal forma que la secretaria jurisdiccional pueda realizar sus labores administrativas. Conforme se pudo apreciar de los pasos detallados de la audiencia de recuento de votos, estas duraban poco menos de una hora por audiencia, a razón de diez audiencias por día, lo que indefectiblemente generaba retrasos en las labores de la secretaría del jurado.

Reducción de actos procedimentales

Si bien es cierto que hubo lineamientos sobre el tratamiento de recuento de votos que contribuyeron a agilizarlo, esto no fue suficiente. La carga laboral de las audiencias que tuvieron que programarse (505 aproximadamente), el hecho de que estas tomaran poco menos de una hora y los plazos electorales preclusivos obligaron a que, al menos en el JEE de Lima Centro 2, se recortaran ciertos elementos del procedimiento para poder ser más objetivos y precisos en el recuento. Ejemplo de ello es que el segundo y tercer miembro debían cantar la palabra y realizar el debido registro del voto; sin embargo, en la experiencia se evidenció que todos los participantes de la audiencia podían dar comentarios y corregir algún error en el mismo acto público, por lo que se obviaron dichos pasos.

En ese sentido, se sugiere que el procedimiento inicie con las cédulas de sufragio lacradas ya a disposición del presidente al inicio de la audiencia. Asimismo, para mantener la transparencia, al culminar con el recuento, tales cédulas se pueden lacrar inmediatamente con cinta de

seguridad, con apoyo del especialista de tecnología de la información, en presencia del representante del Ministerio Público y los personeros.

Cambio de formato de materiales

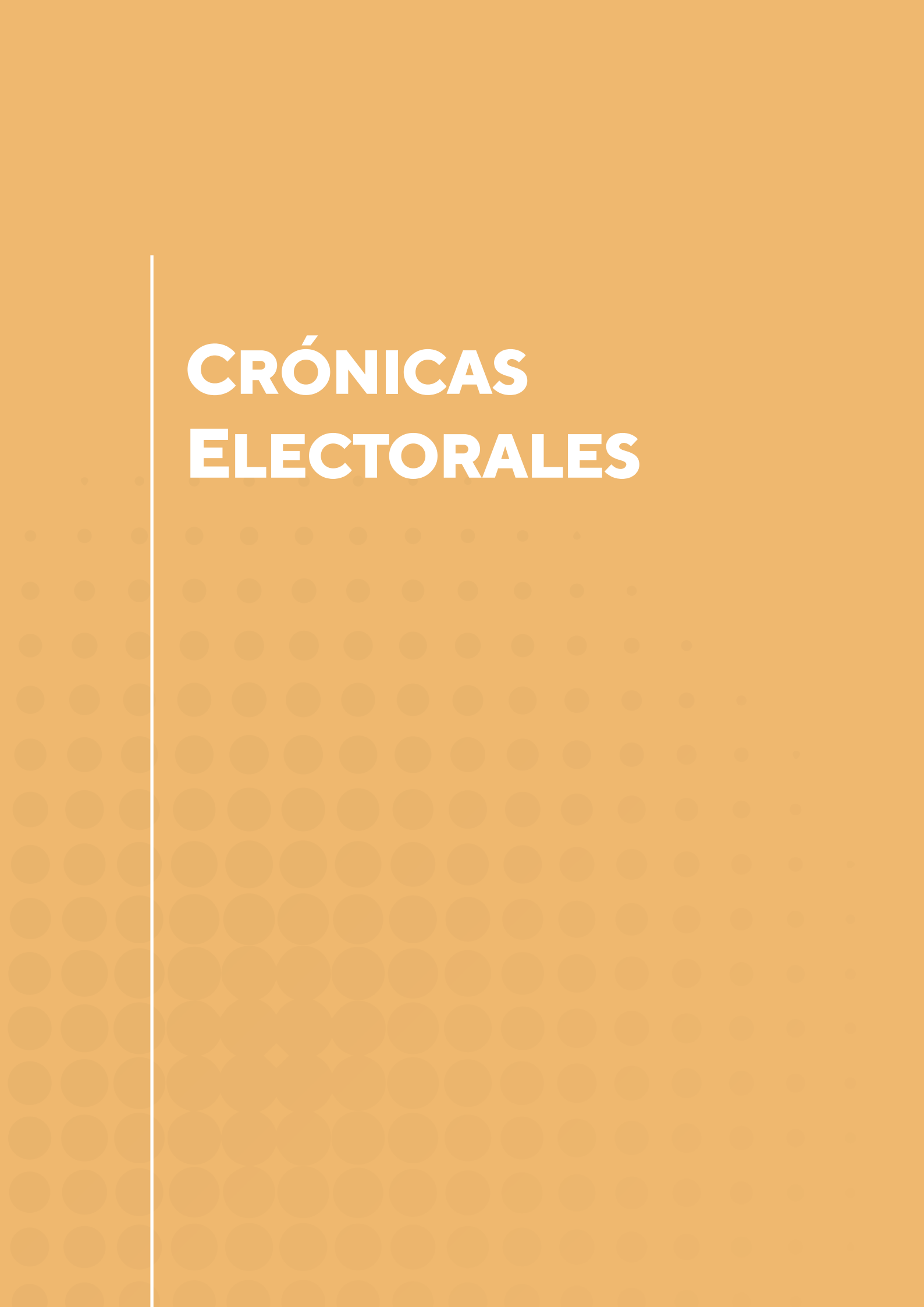
Finalmente, los lineamientos que se plasmaron para el recuento de votos se imprimieron en tamaño de hoja A3. En la práctica, este formato fue perjudicial, pues muchas veces su tamaño impedía sacar copias y entregarse a los personeros que las solicitaban. En ese sentido, se sugiere que el acta de recuento de votos se presente en tamaño de hoja A4, pues, además, la misma ODPE requería dicho tamaño.

Conclusiones

A modo de balance general, se concluye lo siguiente:

- La norma es pertinente y necesaria, ya que responde a una necesidad real de las EG2026. Suma seguridad jurídica al proceso, pues antes, cuando no se podía salvar el acta mediante el cotejo o el reglamento, los votos se consideraban nulos, afectando la voluntad popular por errores aritméticos producidos por los miembros de mesa.
- La figura fortalece la transparencia, pues la exigencia de audiencia pública y transmisión en vivo es su mayor acierto. La reiteración del escrutinio transparenta la voluntad popular.
- El recuento garantiza la voluntad del elector, dado que prioriza el conteo físico de cédulas sobre el error en el acta. Se cumple así, el mandato constitucional de respetar el voto.
- El mecanismo, si bien tiene virtudes, requiere ajustes para su mayor eficiencia. Entre estos, se recomienda: fijar plazos más cortos para la citación de audiencias; institucionalizar la presencia obligatoria del fiscal, en coordinación con el JNE; y reducir ciertos elementos del procedimiento.

En suma, el recuento de votos es un mecanismo tan excepcional como indispensable. Su correcta aplicación permitió que, en las EG2026, 520 mesas tuvieran un resultado fiel a la voluntad popular, evitando que errores materiales deslegitimaran el sentido de la votación. Sin duda, acerca la administración de justicia electoral a la ciudadanía y protege el principio fundamental de que cada voto cuenta. Así, considero que, con las mejoras propuestas, la figura debería mantenerse como parte permanente de la normativa electoral.

The background is a solid orange color. A vertical white line is positioned on the left side, approximately one-fifth of the way across the page. To the right of this line, there is a grid of small, light-orange dots arranged in a regular pattern. The dots are larger in the lower half of the page and smaller in the upper half, creating a sense of depth or perspective.

CRÓNICAS ELECTORALES

Neutralidad estatal y redes sociales durante las Elecciones Generales 2026

Retos para la tramitación de procedimientos sancionadores contra servidores civiles en el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1

HUGO ANDRÉS LEÓN MANCO¹

Expresidente del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1

Pontificia Universidad Católica del Perú

leon.ha@pucp.edu.pe

La neutralidad estatal es un principio-deber constitucional, recogido en el artículo 31 de la Constitución y desarrollado en la ley n.º 27815, «Ley del Código de Ética de la Función Pública». Es un principio en tanto constituye un mandato de optimización de la actuación del Estado, que debe procurar alcanzar sus objetivos en la mayor medida posible, y es un deber en tanto es un precepto dirigido a los poderes públicos que comprende conductas impuestas con carácter general.

En virtud de él, toda servidora y servidor público debe actuar, durante toda su vida profesional al servicio del Estado, con total y absoluta imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Esta obligación adquiere una mayor relevancia en período electoral,² por lo que se refuerza para garantizar elecciones libres, justas y transparentes. El objetivo es que no se usen recursos, influencias o el poder del Estado para beneficiar o perjudicar a algún candidato u organización política. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (TC) en la sentencia recaída en los expedientes n.º 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC (acumulados), sobre la ley que regula el gasto de publicidad estatal (fundamento 86).

Debido a ello, el artículo 346 de la ley n.º 26859, «Ley Orgánica de Elecciones», prohíbe a toda autoridad política o pública practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a un candidato o partido político; mientras que en su artículo 347 se les prohíbe hacer propaganda a favor o en contra de algún candidato u organización política.

La atención de las denuncias por infracción a la neutralidad estatal es de competencia de los jurados electorales especiales (JEE), quienes son la primera instancia del sistema de justicia en

¹ Expresidente del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 por designación de la Corte Superior de Justicia de Lima, en donde se desempeña como juez superior titular. Docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece a Zonia Tutaya Romero por su apoyo en la elaboración del presente artículo.

² En el caso de las Elecciones Generales 2026, el periodo inició con la entrada en vigencia del decreto supremo n.º 039-2025-PCM del 26 de marzo de 2025, por el que se convocó a comicios para el 12 de abril de 2026.

materia electoral. Estos deben determinar si un servidor o servidora incurrió en responsabilidad, algo que parece simple, ya que solo consistiría en determinar si es que, a la luz de los hechos, se actuó de forma imparcial (sin afectar, positiva o negativamente, alguna candidatura) o no. En la práctica, no obstante, no es tan sencillo.

Si bien las atribuciones de los JEE estaban circunscritas a un ámbito geográfico determinado,³ desde el inicio de las labores del JEE de Lima Centro 1, el cual presidí, fuimos conscientes del reto a afrontar y de la gran responsabilidad que asumimos. En efecto, nos encontrábamos a cargo, junto con los otros JEE, de sacar adelante las elecciones más complejas de nuestro país en los últimos tiempos. Esto no solo debido a la gran cantidad de candidatos que se estimaba que se presentarían,⁴ sino también por la necesidad de incrementar la confianza de la ciudadanía en el sistema.

Dicha sensación generó en todos un gran compromiso, lo que permitió que los miembros del pleno, los asesores, el personal jurisdiccional, y el personal administrativo y de apoyo lográramos conformar un verdadero equipo de trabajo. Por ello, todos compartimos la misión de que nuestras actuaciones tuvieran completa legitimidad. Así, por ejemplo, estuvimos de acuerdo en que nuestras resoluciones debían ser cuidadosamente elaboradas, ya que una decisión equivocada, o con fundamentos poco sólidos, podía menoscabar la confianza de la población en las entidades del Sistema Electoral.

Debido a ello, a pesar de que, en porcentaje, los casos sobre neutralidad eran menos numerosos que los de otros temas de nuestra competencia, fueron los que demandaron mayor tiempo de evaluación, discusión y elaboración por las particularidades mencionadas líneas arriba sobre este tema. Fue en ese escenario en el que recibimos la denuncia en contra de un funcionario público que había manifestado su intención de postular a la presidencia de la República y que, en sus redes sociales, hacía campaña a favor suya y de su organización política. Este caso se tramitó ante nuestro JEE con el expediente n.º EG.2026002230 y, tras ser impugnado, ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con el expediente n.º EG.2026007687.

Cuando se evaluó el caso, era evidente que se estaba promoviendo una candidatura desde las redes sociales del funcionario público. Sin embargo, en sus descargos mencionó que se trataba de sus redes sociales privadas, no de su entidad pública, y, si bien no se mencionó de forma expresa, daba a entender que, precisamente por ello, el JEE no tenía competencia para intervenir.

Como un antecedente a este caso, cabe mencionar que pocas semanas antes habíamos resuelto otra denuncia por vulneración a la neutralidad electoral, tramitada con el expediente n.º EG.2026002702, en la que no pudimos determinar responsabilidad del funcionario denunciado. Esto sucedió no porque no hubiésemos considerado que se haya realizado

³ Inicialmente nuestra competencia territorial comprendía los departamentos de Áncash, Lima, Ica, Ayacucho y la Provincia Constitucional del Callao, y, una vez que quedaron instalados los 60 Jurados Electorales Especiales (JEE), se limitó a los distritos de Lima Cercado, Breña y Jesús María, en la Provincia de Lima Metropolitana.

⁴ Al final se lograron registrar 36 candidaturas presidenciales, 997 para la Cámara de Senadores, 5529 para la Cámara de Diputados, y 528 para el Parlamento Andino.

propaganda a favor de una candidatura, sino porque no se cumplían las condiciones impuestas por la regulación para que sea considerada una infracción.

En efecto, el artículo 33 del «Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral», aprobado por resolución n.º 0112-2025-JNE, dispone que, cuando la propaganda no forma parte de una actividad oficial, debe existir una invocación directa al cargo por parte del involucrado, lo que no ocurría en este caso. Así, en aplicación del principio de tipicidad, no se determinó responsabilidad. Este resultado generó reacciones adversas en la opinión pública porque no se entendía cómo es que una conducta percibida como infractora no fuera sancionada.

Al resolver el caso objeto de este comentario, teníamos conocimiento del pronunciamiento del TC recaído en el expediente n.º 00442-2017-PA/TC, que en el 2019 manifestó que el hecho de que un funcionario utilice su cuenta personal de una red social, para difundir información de interés público, no convierte dicha cuenta en una cuenta oficial o institucional, por lo que no es de acceso público. En ese sentido, el uso que el funcionario le dé a su cuenta personal no altera su naturaleza privada, independientemente del contenido que se publique en ella.

Sin embargo, advertimos que la decisión de nuestro TC correspondía a un contexto social y tecnológico sustancialmente distinto al actual, anterior a la pandemia de COVID-19, acontecimiento que produjo una acelerada transformación digital en la sociedad. Ciertamente, con ocasión de la pandemia, el uso del internet y redes sociales experimentó un crecimiento exponencial, tanto en el ámbito público como privado, lo que generó un desplazamiento significativo de los medios tradicionales —radio, prensa escrita y televisión— hacia plataformas de internet y las mencionadas redes.

Fuimos conscientes de que esta transformación produjo que las redes sociales adquirieran un papel importante en los procesos de formación de la opinión pública y en la participación política de los ciudadanos, convirtiéndose en las nuevas plazas públicas.⁵ Actualmente, a través del internet y las redes sociales, las ciudadanas y ciudadanos no solo se informan, sino que también interactúan directamente con autoridades, funcionarios, instituciones públicas y políticos. Además, expresan opiniones, debaten y, en general, participan activamente de la vida política de forma más rápida y accesible.

Dada esta situación, en atención a la finalidad de la especial labor del JEE y del contenido del principio-deber de neutralidad, decidimos considerar que era legítimo que las cuentas privadas de funcionarios públicos fueran objeto de fiscalización si: en ellas se compartía voluntariamente información hacia el público en general; y no había restricciones de acceso, ya que no se trataba de cuentas estrictamente privadas, sino que estábamos ante cuentas que trascendían al espacio público digital. De esta forma, si la información publicada podía constituir una afectación al principio de neutralidad e incidir en la integridad y transparencia del proceso electoral, debía fiscalizarse.

⁵ Alberto Rengifo, *Ciberactivismo y redes sociales: nuevas herramientas de interacción y comunicación política. Humanidades digitales, diálogo de saberes y prácticas colaborativas en red* (Cátedra UNESCO de Comunicación, 2017). https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/IV_16.html

En efecto, fuimos conscientes de que una interpretación distinta podría permitir que conductas que estaban prohibidas por el ordenamiento jurídico electoral evadan todo mecanismo de control solo por haber sido difundidas en el espacio digital, incluso si su contenido fuera público, tuviera alcance masivo y poseyera una capacidad real de influencia sobre la voluntad de los electores.

Precisamente, la experiencia de nuestro JEE, desarrollada durante el proceso electoral, nos permitió advertir que muchas autoridades, funcionarios y servidores públicos utilizaban sus cuentas personales de redes sociales al margen del cumplimiento del principio-deber de neutralidad. En diversos casos, incorporaban en sus perfiles referencias al cargo público que ejercían y elementos institucionales asociados a las entidades públicas en las que desempeñaban funciones. De esta forma, vinculan sus perfiles con su candidatura o la organización política a la que pertenecían.

Asimismo, difundían o reutilizaban publicaciones, videos o imágenes originalmente producidos por dichas entidades públicas, incorporando en ellos símbolos, colores u otros elementos representativos de la organización política o candidatura. Tales conductas evidenciaban formas claras de favorecimiento indebido que vulneraban el principio de neutralidad, ya que utilizaban la visibilidad, credibilidad y posicionamiento del cargo que ejercían, así como los recursos del Estado para beneficiar a dichas candidaturas u organizaciones políticas.

En tal sentido, compartimos el criterio de que la falta de actualización de las normas no debía menoscabar la protección de los principios y derechos fundamentales que guían el actuar del Estado Constitucional de Derecho y el Sistema Electoral. Menos aún flexibilizar la labor de supervisión que corresponde a cada institución pública. La prevalencia de la democracia y la Constitución exige que las elecciones se desarrollen de manera libre, transparente, equitativa y competitiva; los JEE éramos garantes de ello. En ese sentido, todas las conductas que vulneraran el principio de neutralidad, ya sea en el espacio físico o digital, debían ser fiscalizadas y, de corresponder, sancionadas.⁶

En conclusión, la transformación digital durante y luego de la pandemia de COVID-19 amplió significativamente el alcance y el impacto del internet y las redes sociales en la sociedad. Esto nos llevó a considerar a las redes sociales como las nuevas plazas públicas donde los ciudadanos se informan, debaten, opinan, interactúan y participan activamente de la vida política. En consecuencia, decidimos que era plenamente válido y legítimo que nuestro JEE evaluara si la cuenta privada de un funcionario, que compartía información pública sin restricciones, vulneraba el principio-deber de neutralidad. Esta decisión contribuyó a fortalecer la confianza de la ciudadanía en sus entidades del Sistema Electoral.

⁶ Este criterio fue compartido por el Pleno del JNE al resolver la apelación que se interpuso en contra de nuestra decisión en este caso.

Segunda elección presidencial de las Elecciones Generales 2026 en el exterior: crónica de una veeduría electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

JOSÉ FRANCISCO ROJAS RAMOS
Escuela Electoral y de Gobernabilidad –
Jurado Nacional de Elecciones
jrojas@jne.gob.pe

En calidad de trabajador del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), vinculado a su Escuela Electoral y de Gobernabilidad, se me otorgó el rol de veedor electoral en el extranjero como parte de las tareas institucionales orientadas al seguimiento, supervisión y fortalecimiento de la transparencia de los procesos electorales. En particular, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Esta designación respondió a la responsabilidad funcional de acompañar y observar el desarrollo de la jornada electoral, aportando una mirada técnica e institucional sobre las condiciones de organización, participación y regularidad del proceso.

La veeduría electoral en el extranjero posee una significación singular. No se limita a verificar la apertura de mesas, el traslado del material o la conclusión del escrutinio. Esta implica observar, con atención y sentido institucional, cómo se hace posible el ejercicio del sufragio cuando la ciudadanía se encuentra lejos del territorio nacional y el proceso depende de una coordinación precisa entre autoridades consulares, personal electoral, fuerzas de seguridad, personeros y electores.

En Buenos Aires, esta experiencia consistió en acompañar un operativo complejo, que se realizó de manera ordenada, con disciplina, compromiso y capacidad de respuesta. A lo largo de varios días de trabajo, se pudo monitorear cada una de las etapas del proceso: la coordinación inicial con la sede consular, el reconocimiento de los seis locales de votación respectivos, la instalación de las mesas, la atención a los electores y el escrutinio. Lo que se observó generó una percepción contundente: existió planificación, existió deseo de servir y también aparecieron situaciones que deben ser vistas como oportunidades de mejora.

La comisión inició sus actividades el 4 de junio del presente año con el desplazamiento desde Lima hacia Buenos Aires. A la llegada, se realizó una primera coordinación con el cónsul general del Perú en Buenos Aires, Luis Felipe Isasi Ruiz Eldredge. La reunión fue breve pero sustantiva, dedicada a conocer el estado real de la organización, identificar los puntos críticos y establecer la modalidad de coordinación para los días siguientes. El cónsul transmitió tranquilidad operativa y, al mismo tiempo, conciencia sobre las zonas de riesgo. Esa combinación me pareció un buen augurio.

Al día siguiente, la jornada se centró en la inspección de los locales de votación establecidos en la ciudad. El recorrido evidenció que los lugares habían sido acondicionados considerando la funcionalidad y la accesibilidad. Se revisaron las entradas y salidas, los puntos de recolección, la señalización adecuada, la ubicación de las cabinas y los espacios para la atención prioritaria. Asimismo, se notó que el equipo había recibido formación previa, lo cual se tradujo en un desempeño más organizado y seguro durante el evento.

Por la tarde de ese mismo día se realizó la reunión de coordinación técnica en el auditorio del Consulado. Participaron el cónsul general; el cónsul adscrito, Omar Speedy Ortega Ortega; y el personal comisionado por el Jurado Nacional de Elecciones, Rafael Viguria Vásquez y quien escribe. Durante la reunión se revisaron la distribución de locales, la conformación de equipos de trabajo y las acciones de difusión desplegadas. Esa reunión reafirmó algo esencial: la organización electoral en el exterior no depende de un solo actor, sino de una cadena de responsabilidades que deben mantenerse alineadas para que el proceso conserve su regularidad.

El 6 de junio se supervisó el despliegue del material electoral desde la sede consular hacia los locales de votación. Se trató de una etapa particularmente delicada, porque el traslado del material no solo requería puntualidad, sino también una custodia rigurosa. Se verificó que el material se encontraba resguardado en la bóveda consular y que el local contaba con resguardo policial permanente. El transporte se realizó en dos fases y con acompañamiento de la Policía Federal y de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, lo que permitió mantener incólume la cadena de custodia y entregar el material a los responsables de cada sede sin observaciones de relevancia.

Ver ese despliegue de cerca significó comprender que la cadena de custodia no es un concepto abstracto: engloba al personal que sube al camión, el responsable consular que firma la recepción del material en la puerta de la escuela, la mirada atenta del personal del Consulado y del Jurado Nacional de Elecciones que documenta cada momento. En ambas fases del transporte, el material llegó íntegro a cada local, sin roturas, sustracciones ni alteraciones.

Por la tarde, los locales de votación se habían transformado: cabinas instaladas, señalética visible, rutas de evacuación marcadas, ambientes acondicionados para la atención preferente. Los equipos de trabajo recibieron las últimas instrucciones de sus líderes de local en charlas que combinaban el rigor técnico con algo que no siempre se menciona en los informes oficiales: el compromiso de las personas que hacen posible que la democracia funcione lejos de casa.

Temprano en la mañana del 7 de junio, los seis locales comenzaron a operar. Durante ese día se visitaron los mismos y se siguieron las etapas de instalación de mesas, sufragio, escrutinio y repliegue del material. En términos generales, la impresión fue favorable, los locales funcionaron con normalidad, el personal de apoyo respondió con suficiencia y los electores encontraron condiciones adecuadas para ejercer su derecho al voto.

La organización operativa por local fue uno de los aspectos mejor resueltos. Cada sede contó con un líder, veinte facilitadores, treinta y siete monitores, seis asesores y cinco acopiadores,

todos identificados con chaleco y gorra de color gris, salvo los líderes, que portaban atuendo blanco. Esa diferenciación visual, que puede parecer un detalle menor, tiene un impacto real en la capacidad de respuesta ante cualquier imprevisto, ya que cuando algo ocurre, el elector sabe a quién dirigirse.

Pero la jornada también registró momentos de tensión. La contingencia más relevante —y de mayor alcance— fue la necesidad de fusionar mesas de sufragio en tres locales. En total, se fusionaron veinticuatro mesas: dos en la Escuela «Juan José Castelli», dos en la Escuela «Nicolás Avellaneda» y, en el caso más significativo, veinte en la Escuela Técnica n.º 11 «Manuel Belgrano». Esta última cifra representa el 54 % del total de mesas asignadas a ese local, es decir, más de la mitad.

Ante esta situación, el equipo de asistencia actuó de manera efectiva y consiguió montar todas las mesas, logrando que ninguna estuviera fuera de servicio. Sin embargo, el trabajo necesario para obtener ese resultado demostró que el sistema de convocatoria y confirmación anticipada de los miembros de mesa tiene significativos puntos de mejora.

Además, se presentaron dos situaciones concretas. La primera ocurrió en la Escuela Normal Superior n.º 3 «Bernardino Rivadavia», donde la presidenta de una mesa no contaba con su Documento Nacional de Identidad (DNI). Esta situación fue notada por los personeros y se manejó de forma que se mantuviera la continuidad, evitando así paralizar el sufragio. De otro lado, en la Escuela «Nicolás Avellaneda», un miembro de mesa fue retirado del local con apoyo de la Policía Federal debido a comportamientos inapropiados ante el personal consular, otros integrantes de su mesa y los personeros. Este incidente se solucionó sin repercusiones graves para la continuación del proceso, pero puso de manifiesto la falta de un protocolo estandarizado para afrontar este tipo de situaciones.

Ambas incidencias comparten un rasgo común: fueron resueltas por la pericia y el criterio del personal presente, no por la existencia de un marco procedimental explícito que orientara la actuación. Eso es, al mismo tiempo, un reconocimiento al equipo humano y una señal de alerta para el sistema.

La participación de los personeros fue otro rasgo destacable del proceso. Se contó con personeros en los seis locales de votación, sumando un total de ciento cincuenta y uno, distribuidos entre personeros de centro de votación y de mesa de sufragio. Su actuación fue ordenada, respetuosa y sin interferencias en la labor de los miembros de mesa. Durante el escrutinio, observaron íntegramente el conteo y, al finalizar, cada uno recibió una copia del acta correspondiente. Esa práctica fortaleció la transparencia del acto electoral y contribuyó a generar confianza en la regularidad del procedimiento.

La observación electoral externa tuvo una presencia desigual. En algunos locales se registró la participación de observadores de la asociación civil Transparencia, de la Organización de los Estados Americanos y de la Universidad Nacional de La Plata. En otros locales, no obstante, no hubo presencia observadora. Esta cobertura heterogénea muestra que todavía existe margen

para ampliar y uniformizar la observación ciudadana, sobre todo en procesos desarrollados fuera del país, donde cada señal de apertura adquiere un valor especial.

El cierre de los locales se produjo a las 17:00 horas. En ese momento se presentaron reclamos menores de algunos electores que no alcanzaron a sufragar a tiempo, pero fueron atendidos por la Policía Federal sin que se produjeran incidentes de mayor gravedad. Luego, el escrutinio se desarrolló con normalidad y con participación activa de los personeros. La actitud de los miembros de mesa fue correcta, permitieron la observación íntegra del proceso y entregaron las copias del acta al finalizar, lo que reforzó la percepción de orden y transparencia.

Posteriormente, el material electoral fue recogido de los seis locales y trasladado al Consulado entre las 20:20 y las 21:45 horas. La cadena de custodia se mantuvo intacta. El 10 de junio, el propio cónsul general y el cónsul adscrito viajaron a Lima en un vuelo de Aerolíneas Argentinas, llevando consigo las actas y el material electoral. El proceso había concluido.

El balance general de la veeduría es favorable. Supervisar una elección en el exterior es, en más de un sentido, una experiencia reveladora. Revela lo que funciona —y en Buenos Aires funcionaron muchas cosas—, pero también revela lo que aún queda por construir. Lo que funcionó es notable: una sede consular comprometida y bien organizada; un equipo de personal de apoyo numeroso, bien identificado y con funciones claras; una cadena de custodia del material electoral que no presentó fisuras en ninguna de sus etapas; un escrutinio ordenado con participación activa de personeros; y una capacidad de respuesta que permitió sostener la continuidad operativa frente a los imprevistos mencionados.

Pero lo que queda pendiente también merece atención. El hecho de que en un solo local se hayan fusionado más de la mitad de las mesas, debido a la inasistencia de sus miembros, no es una anécdota. Al contrario, se trata de una señal. Indica que el proceso de convocatoria, confirmación y reemplazo de miembros de mesa en el exterior necesita mecanismos más robustos. Que el sistema de contingencia funcione no justifica prescindir de la prevención.

Del mismo modo, la resolución de las dos incidencias puntuales —la presidenta sin DNI y el miembro de mesa retirado del local— pone de manifiesto que la experiencia y el buen juicio del personal sobre el terreno son activos invaluable, pero no deben ser el único recurso. Los protocolos existen precisamente para que las decisiones difíciles no dependan únicamente de quien las tenga que tomar en ese momento, bajo presión y sin respaldo escrito.

Hay algo más profundo que esta experiencia deja como reflexión. Organizar una elección en el extranjero implica llevar el Estado peruano a un lugar donde las condiciones no son las habituales: los locales son prestados, el personal es voluntario o contratado en el exterior, la distancia física complica cualquier ajuste de último momento y, a veces, los electores hacen un esfuerzo considerable para llegar a votar. Eso le otorga al proceso una dimensión simbólica que va más allá de los procedimientos técnicos.

Cuando un peruano o peruana cruza la puerta de una escuela en Buenos Aires, o cualquier otra ciudad en el extranjero, y deposita su voto, está ejerciendo un derecho que el Estado

tiene la obligación de garantizarle con la misma seriedad que si lo hiciera en su propio país. Ese es, en última instancia, el criterio con el que debe evaluarse cualquier veeduría electoral en el exterior: no solo si el proceso fue técnicamente correcto, sino si es que estuvo a la altura de lo que los ciudadanos merecen. En Buenos Aires, el 7 de junio de 2026, la respuesta fue mayoritariamente afirmativa y las brechas que quedaron al descubierto son la materia prima de lo que hay que seguir construyendo.



ESEG
Escuela
Electoral y de
Gobernabilidad

GACETA | DE DERECHO
ELECTORAL