Lima, 23 de Agosto de 2025

INFORME N° 000439-2025-WZV-JEELIMACENTRO1-EG2026/JNE

A: **Dr. CIPRIANO PURIHUAMÁN LEONARDO**
Presidente del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1

De: **WENDOLYNE MILUSKA ZAPATA VIDAURRE**
Coordinadora de Fiscalización del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1

Asunto: Informe complementario sobre el análisis de las condiciones del artículo 33° del Reglamento para posible infracción de su numeral 32.1.5, por parte de la Congresista de la República doña Carmen Patricia Juárez Gallegos. Expediente **EG.2026004956.**

Referencia: **a)** Resolución n.° 04041-2025-JEE-LIC1/JNE
b) Informe n.° 000382-2025-WZV-JEELIMACENTRO1-EG2026/JNE

Anexos: Copia de siete (7) Resoluciones emitidas por el JNE[1]

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Informe n.° 000382-2025-WZV-JEELIMACENTRO1-EG2026/JNE de fecha 14 de agosto de 2025, se informó al Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 (JEE Lima Centro 1) sobre la presunta infracción al deber de neutralidad establecida en el numeral 32.1.5 del artículo 32 del Reglamento, por parte de doña Carmen Patricia Juárez Gallegos, actual Congresista de la Republica, por lo que, las condiciones establecidas en el artículo 33 del Reglamento, no fueron consideradas en el precitado informe.

1.2. A través de la Resolución n.° 04041-2025-JEE-LIC1/JNE de fecha 19 de agosto de 2025, el JEE Lima Centro 1 resolvió requerir a la suscrita un informe complementario de fiscalización, referente a la omisión de efectuar el análisis de las condiciones establecidas en el artículo 33° del Reglamento, precisando que deben ser tomados en cuenta para la configuración de infracciones en materia de neutralidad.

1.3. Se elabora el presente informe, en mérito a los documentos precitados y sobre la base de la normativa aplicable al caso.

II. BASE NORMATIVA

2.1. Ley n.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
2.2. Ley n.° 28874, Ley que regula la publicidad estatal.
2.3. Decreto Supremo n.° 039-2025-PCM.
2.4. Resolución n.° 0112-2025-JNE, Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral.

III. ANÁLISIS

3.1. El ***principio constitucional de neutralidad impone un deber a toda autoridad, funcionario o servidor del Estado, para que en el ejercicio de sus funciones no interfiera con el normal desenvolvimiento de un proceso electoral*** o de participación

[1] Resolución n.° 000141-2011-JNE, Resolución n.° 000398-2011-JNE, Resolución n.° 000400-2011-JNE, Resolución n.° 003102-2018-JNE, Resolución n.° 003213-2018-JNE, Resolución n.° 003466-2018-JNE, y, Resolución n.° 000342-2021-JNE.

política, el cual ha sido desarrollado por el legislador, entre otros, en los artículos 346 y 347 de la Ley n.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; así mismo, se encuentra recogido por el artículo 32° del Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad de Periodo Electoral, aprobado por la Resolución n.° 0112-2025-JNE.

3.2. Lo que busca cautelar el principio de neutralidad es que los procesos electorales y de participación política, además de ser transparentes, imparciales y competitivos, estén libres de interferencias por parte de quien ejerce el poder del Estado en un momento determinado; puesto que, solo de esta manera, se entiende que un proceso electoral será democrático.

3.3. Sobre el particular, el artículo 33° del Reglamento ha establecido que ***para la configuración de infracciones en materia de neutralidad se debe tomar en cuenta las siguientes condiciones***:

a. 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 jurídico vigente.

b. Que la conducta infractora de la autoridad, funcionario o servidor público sin tratarse de una actividad oficial, invoque su condición como tal e intente influenciar en la intención del voto de terceros o se manifieste en contra de una determinada opción política.

3.4. Siendo esto así, a fin de atender el mandato del Pleno del JEE Lima Centro 1 debemos previamente reflexionar sobre las siguientes interrogantes:

*¿Significa que las denominadas "**CONDICIONES**" deben cumplirse necesariamente para configurar todos los supuestos de infracción detallados en el artículo 32° del Reglamento?*

*¿Estas "**CONDICIONES**" siempre estuvieron presentes en todos los Reglamentos o en qué momento surgieron?*

*¿Su **ratio essendi** fue respetada cuando llegaron a ser tipificadas?*

3.5. Sobre lo señalado anteriormente, debemos en primer término atender al **origen reglamentario** de las *denominadas "**CONDICIONES**",* siendo que aparecieron por primera vez reguladas a través de la Resolución n.° 0922-2021-JNE, la cual fue de aplicación durante las ERM2022, quedando por tanto demostrado que su regulación es **reciente**, entonces, salta por conexidad otra interrogante *¿nunca antes fueron aplicadas?* La respuesta es que a lo largo de los distintos procesos electorales fueron aplicadas, pero bajo otra denominación, la de "**CRITERIOS**", los cuales estaban contenidos en diversas resoluciones del pleno del Jurado Nacional de Elecciones y por tanto evidenciadas en la jurisprudencia uniforme emitida por dicho colegiado.

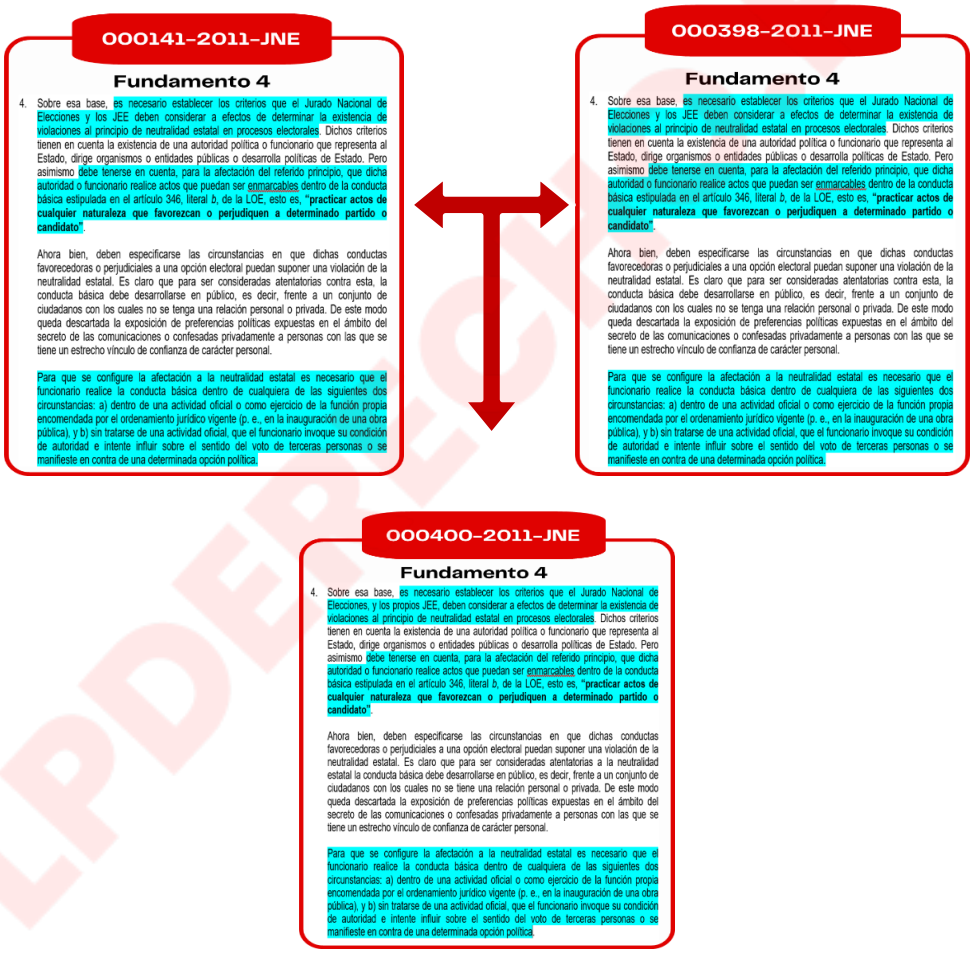
3.6. En relación a lo señalado, debemos pronunciarnos como ya lo ha señalado el profesor Cavani[2], si bien "[…] ***la jurisprudencia no es fuente del derecho peruano*** y, por tanto, los jueces no deben observarla por el hecho de que de las decisiones que la componen puedan o deban extraerse normas obligatorias. ***No obstante, a efectos de cumplir con los deberes de proveer una motivación adecuada y con la promoción de la seguridad jurídica, la jurisprudencia debe ser tomada en cuenta en la argumentación de la decisión y, además, todo juez debe buscar que ella posea un grado de estabilidad mínimo*** […]".

[2] El presente artículo tiene su origen en el comentario al artículo III del Código Procesal Civil, en la obra Código Procesal Civil comentado, 5 vols.

3.7. En ese sentido, el propio Jurado Nacional de Elecciones en sendas resoluciones ya ha establecido la importancia de la jurisprudencia[3] en materia de neutralidad electoral cuando ha indicado que se "[…] ***ha desarrollado, a nivel jurisprudencial, los criterios que se deben tomar en consideración a efectos de establecer si una autoridad política o funcionario incurrió en infracción de la neutralidad estatal*** […]".

3.8. Ahora bien, teniendo clara la importancia y preponderancia de la jurisprudencia electoral en materia de neutralidad al momento de resolver casos en última instancia por parte del pleno del JNE, vamos a pasar a escudriñar la ***ratio essendi*** de las denominadas *"**CONDICIONES**"* del artículo 33° del Reglamento, para lo cual expondremos su ***initium***, el cual se circunscribe a jurisprudencia uniforme emitida por el pleno del JNE en el año 2011 conforme al siguiente detalle:

Extracto pertinente de las jurisprudencias uniformes que dieron origen a la posterior tipificación de las "Condiciones" del artículo 33°



3.9. Ha quedado aclarado que, la ***ratio essendi*** del artículo 33° del actual Reglamento, estaba referida específicamente a las ***exigencias que debían cumplirse para la configuración de la infracción del literal b) del artículo 346° de la LOE***, es decir, a cuando se pretenda infraccionar a alguna autoridad política o pública que haya ***practicado actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato***. Esta ***ratio essendi*** se mantuvo uniforme en posteriores resoluciones del pleno del JNE, llegando recién a normarse e introducirse por

[3] Resoluciones n.° 0342-2021-JNE (Fundamento 2.3), 0343-2021-JNE (Fundamento 2.4), entre otras.

primera vez en el reglamento aprobado por la Resolución 0922-2021-JNE, dejando de denominarse "***CRITERIOS***" por lo que hoy conocemos como "***CONDICIONES***".

3.10. En esas líneas, al haberse acreditado que la ***ratio essendi*** del artículo 33° del actual Reglamento tiene conexidad directa con el ***literal b) del artículo 346° de la LOE***, por concatenación directa su supuesto de infracción del catálogo de infracciones del artículo 32° del mismo cuerpo reglamentario está dirigido a su aplicación sólo para cuando la infracción sea la prevista en el numeral **32.1.2**, es decir, para infracciones en las que incurran autoridades al ***practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinada organización política o candidato***.

3.11. Dicho de otra manera, siguiendo la exegesis de la reglamentación del artículo 33° no debemos perder de vista que eran ***CRITERIOS (hoy condiciones)*** que debían evaluarse para el análisis y decisión de casuística sobre neutralidad cuando se acusaba a las autoridades políticas y/o públicas de practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato (Literal b) del Art. 346° de la LOE), pensándose en dicha fórmula, a fin de que este tipo de infracción que es general y no específica, debía contener un ***numerus clausus de interpretación***, pues, las normas sobre neutralidad guardan estrecha relación con la jerarquía y la posibilidad de influir desde el cargo: a mayor jerarquía, mayor exigencia, y sólo para este tipo de casos.

3.12. A fin de cumplir con el mandato del pleno del JEE de Lima Centro 1, se da cuenta que para la comisión de la infracción contenida en el numeral 32.1.5 del Reglamento ("**Formar parte de algún comité u organismo político** […]") no ha sido necesario considerarlo debido a que no resulta exigible el cumplimiento de las condiciones del artículo 33° del Reglamento, pues estas "condiciones" sólo son de aplicación para aquellos casos que estén configurados en su numeral **32.1.2** en concordancia con el literal b) del artículo 346° de la LOE, de acuerdo con lo reseñado en los párrafos precedentes.

3.13. Finalmente, y sin perjuicio de lo expuesto, a fin de coadyuvar a un mejor debate académico y toma de decisiones con el mayor criterio de conciencia por parte del pleno del JEE de Lima Centro 1, se cumple con anexar al presente informe las jurisprudencias uniformes que han venido presentándose a lo largo de los distintos procesos electorales sobre la ***ratio essendi*** del artículo 33°, el cual sólo fue pensado para el tratamiento del literal b) del Art. 346° de la LOE, es decir, para cuando incurran las autoridades en la ***práctica de actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinada organización política o candidato***.

IV. CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN

4.1. Conforme al análisis y exposición contenido en los numerales del 3.1 al 3.12 del presente informe, para la comisión de la infracción contenida en el numeral 32.1.5 del Reglamento ("**Formar parte de algún comité u organismo político** […]") no ha sido necesario considerarlo debido a que no resulta exigible el cumplimiento de las condiciones del artículo 33° del Reglamento, pues estas "condiciones" sólo son de aplicación para aquellos casos que estén configurados en su numeral 32.1.2 en concordancia con el literal b) del artículo 346° de la LOE.

4.2. De acuerdo con los fundamentos expuestos sobre la *ratio essendi* del artículo 33°, puede afirmarse que este solo fue pensado para el tratamiento del Literal b) del Art. 346° de la LOE.

4.3. Se recomienda elevar el presente informe al Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 para su conocimiento y fines que estime pertinente.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

_____*Firmado Digitalmente*_____
Wendolyne Miluska Zapata Vidaurre
Coordinadora de Fiscalización
JEE Lima Centro 1

LPDERECHO.PE