



Proyecto de Ley N° 10253/2024-JNE

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Firma
Digital

Firmado digitalmente por BURNEO
BERMEJO Roberto Rolando FAU
20131378549 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17.02.2025 10:19:16 -05:00

Lima, 17 de Febrero del 2025

OFICIO N° 000076-2025-P/JNE

Señor

EDUARDO SALHUANA CAVIDES

Presidente del Congreso de la República

Mesa de Partes Digital: pdigital@congreso.gob.pe

Plaza Bolívar s/n

Cercado de Lima.-



Asunto: Proyecto de Ley que establece el precedente electoral vinculante

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para hacer de su conocimiento que este Supremo Tribunal Electoral acordó aprobar el Proyecto de Ley que establece el precedente electoral vinculante.

Al respecto, es importante resaltar que la iniciativa legislativa busca establecer la figura del precedente electoral vinculante, así como los procedimientos para su creación, modificación o derogación, a fin de garantizar la predictibilidad de las decisiones adoptadas por la justicia electoral, asegurando la coherencia e imparcialidad en sus resoluciones y, de este modo, fortalecer la confianza ciudadana en el sistema electoral.

En ese sentido, se adjuntan el Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 3 de febrero de 2025, así como el citado proyecto de ley, que contiene la exposición de motivos y la respectiva fórmula legal.

Esperando que esta iniciativa legislativa sea sometida a debate, aprovecho la oportunidad para expresarle mi especial aprecio y alta consideración.

Atentamente,

Firmado Digitalmente
ROBERTO ROLANDO BURNEO BERMEJO
PRESIDENTE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Rv-1798055

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por Jurado Nacional de Elecciones, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.jne.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando el siguiente código de verificación: **CBCASNG**



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

El **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**, organismo constitucional autónomo, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa conferido en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú, regulado a su vez en el artículo 7 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, y en observancia de los requisitos exigidos por los artículos 75 y 76, numeral 4, del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

I. Fórmula jurídica

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer el precedente electoral vinculante, así como los supuestos en que este puede aplicarse, modificarse, apartarse o dejarse sin efecto.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 23, 24 y 35 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones

Modifícanse los artículos 23, 24 y 35 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones en los siguientes términos:

Artículo 23.- El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve oportunamente, con arreglo a la Constitución Política del Perú, las leyes y los principios generales del derecho. En materia electoral, de referéndum, o de otras consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son susceptibles de revisión. Contra ellas no procede recurso ni acción de garantía alguna.

Las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones constituyen precedente vinculante de observancia obligatoria en materia electoral cuando así lo expresen sus resoluciones, precisando el extremo de su efecto normativo y formulando la regla jurídica en la que consiste el precedente.

En caso el Jurado Nacional de Elecciones resuelva apartándose del precedente electoral, debe señalar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan su decisión y las razones por las que se aparta de este.

La resolución del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que crea, modifica, se aparta o deja sin efecto un precedente electoral vinculante debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.

Artículo 24.- El quórum necesario para las sesiones del Pleno es de cuatro (4) miembros. Para la adopción de decisiones o la emisión de un fallo, se requiere el voto de la mayoría simple de los miembros concurrentes, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario. En caso de empate el presidente tiene el voto dirimente.

Para crear, modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente electoral vinculante se requiere el quórum exigido en el párrafo anterior y el voto conforme de cuatro (4) miembros.

Artículo 35.- Los Jurados Electorales Especiales se rigen, en lo aplicable, por las normas del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en lo concerniente a obligaciones, impedimentos, quórum, sesiones, acuerdos, fallos, deliberaciones, nulidades y votaciones.

Los precedentes electorales vinculantes son de observancia obligatoria. Si los Jurados Electorales Especiales se apartasen de un precedente electoral vinculante, deben justificar en forma expresa dicha decisión, precisando el precedente del cual se apartan y los fundamentos o circunstancias particulares del caso por los cuales se decide en forma distinta.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

II. Exposición de motivos

Objeto y finalidad

El objeto de la norma consiste en establecer y regular la figura jurídica del precedente electoral vinculante, así como los procedimientos para su creación, modificación o derogación. Su finalidad es garantizar la coherencia, predictibilidad e imparcialidad en las decisiones adoptadas por los entes que conforman el sistema de justicia electoral, promoviendo la uniformidad en las resoluciones y, al mismo tiempo, fortaleciendo la seguridad jurídica.

La implementación de precedentes vinculantes tiene como propósito asegurar que las decisiones de los entes electorales se ajusten a criterios jurídicos preestablecidos, minimizando el riesgo de contradicciones. Asimismo, esta regulación también busca optimizar el uso de los recursos judiciales y aliviar la carga procesal de los órganos jurisdiccionales en el ámbito electoral.

Antecedentes y marco jurídico

En el contexto del sistema jurídico peruano, el concepto de precedente vinculante ha sido reconocido y regulado en diversas ramas del derecho, como el derecho constitucional y el derecho administrativo, donde ya se emplea para garantizar la predictibilidad en las decisiones judiciales.

A nivel electoral, sin embargo, aún no existe una regulación explícita que lo contemple. En este marco, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) propone el presente proyecto de ley para la implementación del precedente electoral vinculante, como una herramienta necesaria para fortalecer la seguridad jurídica y garantizar la transparencia en la resolución de conflictos en materia electoral.

Al respecto, la exposición de motivos incluye el siguiente marco legal:

- Constitución Política del Perú
- Nuevo Código Procesal Constitucional
- Código Procesal Civil
- Nuevo Código Procesal Penal
- Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administración General
- Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
- Decreto Supremo N.º 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial

Identificación del problema público

El sistema de justicia electoral peruano adolece de la figura del precedente electoral vinculante. Esta ausencia podría dar lugar a resoluciones contradictorias en casos similares, afectando la seguridad jurídica y dificultando la previsibilidad de las decisiones, tanto para los actores políticos como para la ciudadanía. Asimismo, al carecer de un marco jurisprudencial claro, los órganos de justicia electoral se ven en la necesidad de tratar cada caso de manera aislada; lo que incrementa la carga jurisdiccional y retrasa los tiempos de resolución, especialmente durante los períodos electorales, cuando la demanda de decisiones judiciales es considerablemente mayor.

Por ello, se ha identificado la necesidad urgente de implementar un mecanismo que refuerce la seguridad jurídica en las decisiones del sistema de justicia electoral, especialmente en lo relacionado con las resoluciones en primera instancia. Esta medida tiene como objetivo no solo mejorar la eficiencia en la resolución de conflictos electorales, sino también, recuperar la confianza ciudadana en los organismos electorales.

En este marco, el establecimiento del precedente electoral vinculante se presenta como una alternativa adecuada para optimizar la resolución de causas en materia electoral,

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

particularmente aquellas que emergen durante los períodos electorales, cuando la carga jurisdiccional tiende a incrementarse significativamente. El precedente vinculante, al ofrecer criterios jurídicos claros, no solo contribuye a la predictibilidad de las decisiones judiciales, sino también, fortalece la estabilidad del sistema electoral, asegurando que las resoluciones se ajusten a estándares previamente establecidos.

Asimismo, la implementación de un sistema de precedentes vinculantes tiene el potencial de reducir el tiempo y los recursos dedicados a la resolución de casos repetitivos o de menor complejidad, lo que permitiría a los tribunales concentrarse en asuntos de mayor relevancia o complejidad jurídica. Esta estrategia, al incrementar la eficiencia del proceso electoral, contribuiría de manera significativa a la percepción de imparcialidad y transparencia respecto de la administración de justicia electoral; elementos esenciales para garantizar la legitimidad de los procesos electorales.

Estado actual de la situación

El artículo 178 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los literales a) y g) del artículo 5 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), establece las atribuciones de este organismo, entre las cuales se incluyen administrar justicia en última instancia en materia electoral y velar por el cumplimiento de las normas que regulan dicho ámbito jurídico.

En este contexto, el JNE está facultado para establecer jurisprudencia vinculante; no obstante, aún no existe una norma que reconozca y regule la aplicación del precedente, figura que ya se encuentra establecida en otras ramas del derecho, como el derecho constitucional y el derecho administrativo; donde ha demostrado su efectividad y pertinencia en la uniformidad de las decisiones judiciales.

En virtud de lo expuesto, y en ejercicio de su facultad constitucional de iniciativa legislativa, el JNE presenta al Congreso de la República el Proyecto de Ley que establece el precedente electoral vinculante. El propósito de esta propuesta es dotar al sistema electoral de un mecanismo que asegure coherencia, predictibilidad e imparcialidad en las decisiones del JNE, garantizando que sus resoluciones se basen en criterios jurídicos preestablecidos, lo que fortalecería su capacidad para cumplir de manera más efectiva su rol como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Sustento técnico

1. El precedente

Considerando que el “precedente” constituye la base fundamental del presente proyecto de ley, resulta necesario abordar su origen histórico para facilitar una mejor comprensión de los alcances de la institución que se propone establecer. En este contexto, se procederá a realizar un análisis de dicho origen, así como de la caracterización del precedente en la tradición jurídica anglosajona y su posterior adaptación al sistema jurídico romano-germánico.

1.1. El precedente en la familia jurídica anglosajona

A diferencia de la familia jurídica romano-germánica, la familia jurídica anglosajona se distingue por el papel preeminente que juega la jurisprudencia como fuente principal del Derecho. En este contexto, se origina el concepto del *precedente*, el cual responde a la aplicación del principio *stare decisis*, característico de esta tradición jurídica; el cual, tal como lo expone el profesor García Belaunde¹, se refiere a la obligación de atenerse a lo resuelto previamente, es decir, al respeto por las normas establecidas a nivel jurisprudencial, las cuales se aplican a situaciones similares.

¹ García Belaunde, Domingo. *El precedente constitucional: extensión y límites*. En: Ferrer Mac Gregor, Eduardo; y Flores Pantoja, Rogelio (coordinadores). *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VII del Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*. UNAM: México D.F., 2017, p. 380.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

En la misma línea, el profesor Sagües sostiene que «el sistema del régimen anglosajón de *common law* puede traducirse como "respetar lo decidido y no cuestionar puntos ya resueltos". Este principio se conoce de manera sintética como "el sistema del precedente". Tal doctrina constituye el basamento histórico de la actual fuerza vinculante de los fallos de la Corte Suprema norteamericana.»²

A criterio de este autor, puede resumirse como argumentos que sustentan la existencia del precedente los siguientes:³

- a) La igualdad, en tanto que se resalta la idea de igualdad ante la ley toda vez que de proyectarse el precedente se garantiza que los litigantes tendrán el mismo trato por parte de los tribunales.
- b) La previsibilidad, por cuanto a partir del establecimiento de los criterios expuestos en el precedente las personas sabrán con exactitud los alcances de las normas jurídicas y, en consecuencia, a qué atenerse en el futuro.
- c) La economía, por cuanto el establecimiento de un criterio uniforme a partir del precedente permite ahorrar tiempo y energía en la resolución de casos similares.
- d) El respeto, en tanto que se reconoce en principio el acierto y la sabiduría de los jueces anteriores.

Asimismo, el profesor Taruffo⁴ señala que el precedente vinculante se encuentra compuesto por dos elementos fundamentales: por un lado, la *ratio decidendi*, es decir, la regla de derecho a la que el juez ha recurrido para calificar jurídicamente los hechos controvertidos y resolver el caso planteado; y, por otro lado, la necesaria analogía entre los hechos del primer caso y los del caso posterior, condición indispensable para la aplicación del precedente en los casos subsiguientes.

El mencionado jurista italiano precisa, además, que el *precedente*, en principio, no constituye una regla de cumplimiento obligatorio para los jueces de las instancias posteriores. En otras palabras, no es inherente al precedente su carácter vinculante. Su efecto, en todo caso, es de naturaleza meramente persuasiva, en el sentido de que influye en la actuación de los jueces posteriores, quienes, no obstante, están obligados a justificar adecuadamente sus decisiones. Así, de manera general, el juez posterior no se encuentra, en ningún momento, obligado a someterse al precedente. Más bien, se encuentra obligado a justificar razonadamente su decisión cuando opta por no adherirse al precedente, explicando los fundamentos que motivan dicha elección.⁵

Por otro lado, resulta pertinente destacar la distinción conceptual entre *precedente* y *jurisprudencia*. Mientras que el *precedente* hace referencia a una decisión jurisdiccional que, posteriormente, se reconoce como una regla que puede ser aplicable a los casos posteriores, la *jurisprudencia*, por su parte, está constituida por un conjunto de decisiones judiciales que, incluso, puede ser de una magnitud considerable, abarcando centenares o incluso miles de sentencias sobre cuestiones jurídicas similares.⁶

1.2. El precedente en la familia jurídica romano-germánica

Si bien es cierto que esta familia jurídica, a la que pertenece nuestro país, así como el resto de las naciones de la región latinoamericana, se caracteriza por otorgar un rol preeminente a la ley entre las diversas fuentes del Derecho, no ha sido ajena a la aplicación del precedente. En efecto, con el advenimiento del Estado Constitucional de Derecho en las postrimerías del siglo XX y, en particular, tras la Segunda Guerra Mundial, periodo en el que se consolida el principio de supremacía jurídica de la Constitución y el consecuente fortalecimiento del control de

² Sagües, Néstor. *La eficacia vinculante de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en EE.UU. y Argentina*. En: Estudios Constitucionales. Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales. Providencia: Universidad Talca, 2006, p. 19.

³ Ibid.

⁴ Taruffo, Michele. *Consideraciones sobre el Precedente*. En: Revista IUS ET VERITAS, número 53, diciembre 2016, p. 332.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

constitucionalidad por parte de los jueces, se produce una revalorización de la jurisprudencia como fuente del Derecho.

En este contexto en el que se redefine el papel de los jueces, pasando estos de ser meros aplicadores de la ley a convertirse en defensores de primera línea de la Constitución y de los derechos fundamentales, cobra especial relevancia la interpretación jurídica. En consecuencia, se hace indispensable garantizar una interpretación uniforme y conforme a la Constitución de las normas legales.

En este sentido, el profesor Taruffo señala que la introducción del precedente en los países pertenecientes a la familia romano-germánica tiene como finalidad, además de asegurar la igualdad en la aplicación de la ley y garantizar seguridad jurídica, promover la uniformidad en la interpretación y aplicación del Derecho. Adicionalmente, se observa que el precedente se utiliza también bajo un enfoque de economía y eficiencia, con el objetivo de regular la sobrecarga de trabajo de los jueces.

Al respecto, señala el referido autor lo siguiente: «Entonces, se empieza a razonar sobre el precedente no como un principio de igualdad o como un principio de fiabilidad del sistema jurídico, sino como una herramienta de economía del sistema. (...) La finalidad número uno es reducir el número de litigios, en general, y en particular, es reducir el número de recursos en los tribunales supremos»⁷.

Cabe señalar, además, que, en numerosas ocasiones, el dictado de un precedente no ha estado directamente relacionado con la resolución de un caso concreto, sino con la interpretación y esclarecimiento de normas generales y abstractas. Un ejemplo de ello se encuentra en la figura de la *súmula vinculante* dentro del derecho procesal brasileño, la cual consiste en una declaración emitida por el Supremo Tribunal Federal de Brasil, mediante la cual se establece una interpretación vinculante de las disposiciones legales para los tribunales inferiores. En este sentido, si un juez emite una decisión que se aparta de lo dispuesto en la *súmula vinculante*, tal decisión será considerada nula o inválida.⁸

2. El precedente en el Perú

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, la incorporación del precedente en nuestro país, en su calidad de nación perteneciente a la familia jurídica romano-germánica, ha tenido lugar a través de la legislación, es decir, mediante la promulgación de normas jurídicas que facultan a los órganos jurisdiccionales para dictar este tipo de medidas. En este sentido, es posible identificar al menos tres ámbitos en los que se reconoce la aplicación del precedente dentro de nuestro ordenamiento jurídico: la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción constitucional y la jurisdicción administrativa.

2.1. El precedente en la jurisdicción ordinaria

El artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial confiere a las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República la facultad de dictar precedentes de obligatorio cumplimiento, precisando lo siguiente:

Artículo 22.- Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

⁷ Taruffo, Michele. *El precedente judicial en los sistemas de Civil Law*. En: Revista IUS ET VERITAS, número 45, diciembre, 2012, pp. 88-95.

⁸ Taruffo Michele. Op. Cit., p. 92.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.

Como se puede advertir, estos precedentes se materializan mediante la publicación trimestral en el diario oficial de las ejecutorias supremas, las cuales fijan principios jurisprudenciales que deben ser observados por todas las instancias judiciales. No obstante, la norma también concede a los jueces la posibilidad de apartarse de dichos precedentes, siempre que justifiquen adecuadamente su decisión, indicando el precedente del cual se apartan y los fundamentos que sustentan su resolución.

Asimismo, la ley permite que las propias Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia se aparten de un precedente jurisprudencial previamente establecido. En tal caso, deberán motivar debidamente su resolución y disponer la publicación en el diario oficial de las nuevas decisiones en las que se manifiesta dicho apartamiento.

Este enfoque se inserta dentro de las características del precedente tradicional, ya que establece la publicación en el diario oficial de un conjunto de casos que fijan un criterio jurisprudencial, el cual sirve como parámetro de referencia para la resolución de casos similares en el futuro. En este contexto, se establece una relación vinculante entre el caso concreto y el precedente que se consolida como referencia normativa.

Por otro lado, en el ámbito de los procesos civiles, penales y laborales, nuestra legislación reconoce la figura del pleno casatorio, que consiste en la reunión de los vocales supremos competentes en cada una de estas materias con el fin de unificar los criterios interpretativos respecto de normas legales específicas o para la resolución de casos determinados. Esta figura se encuentra recogida en el artículo 400 del Código Procesal Civil, en el artículo 433 del Nuevo Código Procesal Penal y en el artículo 40 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo.

En el caso de los procesos civiles, el artículo 400 del Código Procesal Civil establece lo siguiente:

Artículo 400. Precedente judicial

La Sala Suprema Civil puede convocar al pleno de los magistrados supremos civiles a efectos de emitir sentencia que constituya o varíe un precedente judicial.

La decisión que se tome en mayoría absoluta de los asistentes al pleno casatorio constituye precedente judicial y vincula a los órganos jurisdiccionales de la República, hasta que sea modificada por otro precedente.

Los abogados podrán informar oralmente en la audiencia, ante el pleno casatorio.

El texto íntegro de todas las sentencias casatorias y las resoluciones que declaran improcedente el recurso se publican obligatoriamente en el diario oficial, aunque no establezcan precedente. La publicación se hace dentro de los sesenta días de expedidas, bajo responsabilidad.

En el caso de los procesos penales, los incisos 3 y 4 del artículo 433 del Nuevo Código Procesal Penal señalan lo siguiente:

Artículo 433.-

(...)

3. En todo caso, la Sala de oficio o a pedido del Ministerio Público podrá decidir, atendiendo a la naturaleza del asunto objeto de decisión, que lo resuelto constituye doctrina jurisprudencial vinculante a los órganos jurisdiccionales penales diferentes a la propia Corte Suprema, la cual permanecerá hasta que otra decisión expresa la modifique. Si existiere otra Sala Penal o ésta se integra con otros Vocales, sin perjuicio de resolverse el recurso de casación, a su instancia, se convocará inmediatamente al Pleno Casatorio de los Vocales de la Penal de la Corte Suprema para la decisión correspondiente, que se adoptará por mayoría absoluta. En este último supuesto no se

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

requiere la intervención de las partes, ni la resolución que se dicte afectará la decisión adoptada en el caso que la motiva. La resolución que declare la doctrina jurisprudencial se publicará en el diario oficial.

4. Si se advirtiere que otra Sala Penal Suprema u otros integrantes de la Sala Penal en sus decisiones sostuvieran criterios discrepantes sobre la interpretación o la aplicación de una determinada norma, de oficio o a instancia del Ministerio Público o de la Defensoría del Pueblo, en relación a los ámbitos referidos a su atribución constitucional, obligatoriamente se reunirá el Pleno Casatorio de los Vocales de lo Penal de la Corte Suprema. En este caso, previa a la decisión del Pleno, que anunciará el asunto que lo motiva, se señalará día y hora para la vista de la causa, con citación del Ministerio Público y, en su caso, de la Defensoría del Pueblo. Rige, en lo pertinente, lo dispuesto en el numeral anterior.

De otro lado, para el caso de los procesos laborales, el artículo 40 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, precisa lo siguiente:

Artículo 40.- Precedente vinculante de la Corte Suprema de Justicia de la República

La Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República que conozca del recurso de casación puede convocar al pleno de los jueces supremos que conformen otras salas en materia constitucional y social, si las hubiere, a efectos de emitir sentencia que constituya o varíe un precedente judicial.

La decisión que se tome en mayoría absoluta de los asistentes al pleno casatorio constituye precedente judicial y vincula a los órganos jurisdiccionales de la República, hasta que sea modificada por otro precedente.

Los abogados pueden informar oralmente en la vista de la causa, ante el pleno casatorio.

Cabe resaltar las similitudes presentes en la regulación del pleno casatorio en los tres ámbitos mencionados, tanto en lo que respecta a la convocatoria, la cual corresponde a una Sala de la Corte Suprema; al procedimiento, dado que se lleva a cabo una audiencia en la que se otorga a los abogados la oportunidad de exponer sus argumentos respecto al caso concreto; como a los efectos de la resolución, en tanto que, en todos los casos, se establece que lo resuelto como precedente vincula a los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Asimismo, es pertinente observar que estos plenos se inscriben dentro del propósito fundamental de los recursos de casación, el cual se traduce en la uniformización de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

2.2. El precedente en la jurisdicción constitucional

En este ámbito podemos citar el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual precisa lo siguiente:

Artículo VI. Precedente vinculante

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo, formulando la regla jurídica en la que consiste el precedente. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.

Para crear, modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente vinculante se requiere la reunión del Pleno del Tribunal Constitucional y el voto conforme de cinco magistrados.

En los procesos de acción popular, la sala competente de la Corte Suprema de la República también puede crear, modificar o derogar precedentes vinculantes del Poder Judicial con el voto conforme de cuatro jueces supremos, siempre que sean conformes a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional. La sentencia que lo establece formula la regla jurídica en la que consiste el precedente, expresa el extremo de su efecto normativo y, en el caso de su apartamiento, los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

Tal como se evidencia, de acuerdo con el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada se convierten en precedentes vinculantes, siempre que la propia sentencia lo establezca de manera expresa, precisando la regla jurídica que constituye dicho precedente. Este precedente vinculante tendrá un efecto normativo obligatorio para los órganos jurisdiccionales, y su aplicación debe ser observada en casos futuros. En caso de que el Tribunal Constitucional decida apartarse de un precedente previamente establecido, está obligado a fundamentar adecuadamente su decisión, tanto en los hechos como en el derecho, explicando las razones que justifican dicho apartamiento.

Para la creación, modificación o derogación de un precedente vinculante, es necesario que se reúna el Pleno del Tribunal Constitucional y que se cuente con el voto conforme de al menos cinco de sus magistrados. Este proceso asegura que las modificaciones a los precedentes se realicen de manera colegiada y con una base sólida, garantizando la coherencia y estabilidad de la jurisprudencia constitucional. Asimismo, la regla jurídica establecida por el precedente, así como los efectos normativos que se derivan de la misma, deben ser claramente expresados en la sentencia, y en caso de apartarse de un precedente, el Tribunal debe detallar las razones que fundamentan tal decisión y la justificación del cambio en la interpretación normativa.

El propio Tribunal Constitucional ha desarrollado los alcances de esta institución, señalando que «el precedente constitucional vinculante es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional desea establecer como regla general; y, que, por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga.»⁹ Cabe resaltar además que el precedente vinculante tiene efectos similares a los de una ley, es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso en concreto se convierte en una regla preceptiva común que alcanza a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos.¹⁰

Asimismo, el supremo intérprete de la Constitución ha establecido también los siguientes presupuestos para la emisión de un precedente vinculante¹¹:

- a) Cuando existan fallos contradictorios.
- b) Cuando se está aplicando indebidamente una norma del bloque de constitucionalidad.
- c) Cuando hay un vacío normativo.
- d) Cuando caben varias posibilidades interpretativas.
- e) Cuando es necesario cambiar de precedente.

Por otro lado, como ha señalado el profesor César Landa, los precedentes vinculantes, junto con las sentencias de inconstitucionalidad de las leyes y la doctrina jurisprudencial, constituyen una de las formas de intervención del Tribunal Constitucional en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico peruano.

En este sentido, el mencionado autor sostiene que se podría reconocer hasta tres niveles de intensidad en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional: a) el nivel de "tener que acatar" (müssen), aplicable a las sentencias de inconstitucionalidad de las leyes, ya que estas tienen plenos efectos normativos al determinar la expulsión de una norma de rango legal del ordenamiento jurídico; b) el nivel de "deber de cumplir" (sollen) con los precedentes vinculantes, dado que dichos precedentes constituyen criterios que deben ser considerados por los operadores del Derecho en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas; y c) el nivel de "poder/deber de seguir" (können) la doctrina jurisprudencial, la cual se entiende como la reiteración de criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en varios casos y que, aunque no son vinculantes, podrían ser tomados en cuenta por los operadores del Derecho.¹²

2.3. El precedente en la jurisdicción administrativa

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0024-2003-AI/TC

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Landa Arroyo, César. *Los Precedentes Constitucionales*. En: AA.VV. Libro Homenaje a Diego Valadés. México: UNAM, 2008, pp. 1-31.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

Nuestro ordenamiento también reconoce la existencia del precedente en el ámbito de la Administración Pública, bajo la denominación de precedentes de observancia obligatoria, la cual tiene por finalidad otorgar seguridad, uniformidad y predictibilidad en la interpretación y en la aplicación de la ley por parte de la Administración Pública. En efecto, el artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece lo siguiente:

Artículo VI. -

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.
2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.
3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.

Como se puede observar, la emisión del precedente puede llevarse a cabo a través de la expedición de actos administrativos o mediante la absolución de consultas. En el primer caso, se trata de actos emitidos por órganos colegiados que ejercen sus facultades dentro del marco de una ley especial. En el segundo caso, el órgano encargado de la administración ejerce una facultad aclaratoria en respuesta a las solicitudes de interpretación planteadas por los administrados, con el fin de facilitar un mejor entendimiento del derecho administrativo.¹³

Esta facultad es ejercida por diversas entidades de la Administración Pública que disponen de órganos colegiados o tribunales a través de los cuales se lleva a cabo una función cuasijurisdiccional. Ejemplos de ello son el Tribunal Fiscal de la SUNAT, las Salas Especializadas en Defensa de la Competencia, Propiedad Intelectual, Protección al Consumidor y Procedimientos Concursales del INDECOPI, así como el Tribunal Registral de la SUNARP, entre otros.

3. La necesidad del precedente electoral vinculante

Como hemos podido observar, diversos organismos supremos de la administración de justicia, en cada uno de sus respectivos ámbitos, emplean diferentes procedimientos que les permiten establecer precedentes obligatorios, con el objetivo de dotar a sus sistemas de resolución de conflictos de una guía adecuada al momento de resolver ciertos casos. Esto tiene como fin garantizar respuestas que no solo sean coherentes y predecibles, sino también ágiles. Si bien el precedente no ha sido utilizado hasta el momento en la justicia electoral, se presenta como una alternativa adecuada para satisfacer sus necesidades. El establecimiento de una regulación respecto a los precedentes electorales vinculantes por parte del Pleno del JNE, resulta necesaria dada las características de la administración de justicia electoral, especialmente en lo que respecta a la composición y organización de sus primeras instancias.

Al respecto, los Jurados Electorales Especiales (JEE) conforman la primera instancia del sistema de justicia electoral. Sin embargo, estos organismos poseen una característica que desencadena una serie de consecuencias para el sistema electoral: su temporalidad. Los JEE son convocados únicamente en el marco de un proceso electoral y se disuelven una vez finalizado dicho proceso. Por lo tanto, el precedente se presenta como una herramienta necesaria para establecer una guía clara y consistente para los JEE al momento de resolver casos específicos.

¹³ Cairampoma Arroyo, Alberto. La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. En: Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Edición N 73, 2004, p. 494.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

Sin embargo, la existencia de un precedente electoral vinculante no sería necesaria solo por las características particulares de los JEE, sino también por las características inherentes al derecho electoral y su objeto de estudio: los procesos electorales.

Los procesos electorales representan un periodo de alta tensión para la población, debido a la carga política y el debate general que origina la competencia entre las distintas opciones. En este contexto, para llevar a cabo con éxito un proceso electoral, resulta indispensable contar con un sistema de resolución de conflictos electorales que afiance su predictibilidad y agilidad.

Por lo tanto, es necesario evaluar si el establecimiento de un sistema de precedentes electorales vinculantes resultaría adecuado y beneficioso para la justicia electoral. Estas cuestiones serán tratadas en los siguientes párrafos.

3.1. La seguridad jurídica como principio clave para el adecuado desarrollo de los procesos electorales

Las elecciones son un elemento central para cualquier democracia. Aunque la existencia de procesos electorales no es sinónimo de democracia, estos son imprescindibles para la supervivencia de cualquier sistema democrático. Los procesos electorales, por lo tanto, representan un punto clave para el fortalecimiento de la democracia, especialmente en países como el nuestro, que se encuentran en un proceso de reforma electoral con propuestas orientadas al fortalecimiento de la democracia desde hace varios años. Dicho esto, los procesos electorales tienen características que, a su vez, hacen único al derecho electoral. Entre estas características, es importante destacar dos principales.

En primer lugar, un proceso electoral, como se mencionó anteriormente, representa un momento de intenso debate por parte de la población sobre las opciones y programas que se presentan en un proceso electoral. Este debate puede generar tensiones exacerbadas a lo largo de su desarrollo. Sin embargo, estas tensiones pueden reducirse mediante la ejecución de un proceso electoral sin incidentes y con transparencia por parte de todos los actores involucrados. Tal calma en el proceso electoral se puede alcanzar en gran medida si existe un alto nivel de confianza en las instituciones encargadas de llevar a cabo el proceso electoral, y especialmente en aquellas encargadas de la resolución de los conflictos electorales: los tribunales electorales. La confianza de la población en estos tribunales solo puede reforzarse con decisiones predecibles que sigan los razonamientos establecidos por el propio tribunal en casos similares.

En segundo lugar, se debe considerar las características del cronograma de un proceso electoral. Un proceso electoral tiene un cronograma de duración medianamente extensa¹⁴, con etapas claramente establecidas, en las cuales cada una de estas etapas es preclusiva; es decir, en el marco de un proceso electoral, una vez concluida una de las etapas del cronograma, resulta imposible revisar los actos realizados en ella en la siguiente etapa del proceso. En otras palabras, una vez cerrada una etapa del cronograma, no es posible abordar nuevamente los temas tratados en ella.

A estas restricciones temporales, debemos añadir que, como en cualquier otro ámbito de la justicia, en virtud del debido proceso, es necesario que exista la pluralidad de instancias. Los procesos de justicia electoral no solo deben ser céleres debido a los plazos reducidos, sino que también deben contemplar la revisión de las resoluciones de primera instancia por una instancia superior dentro del mismo marco temporal.

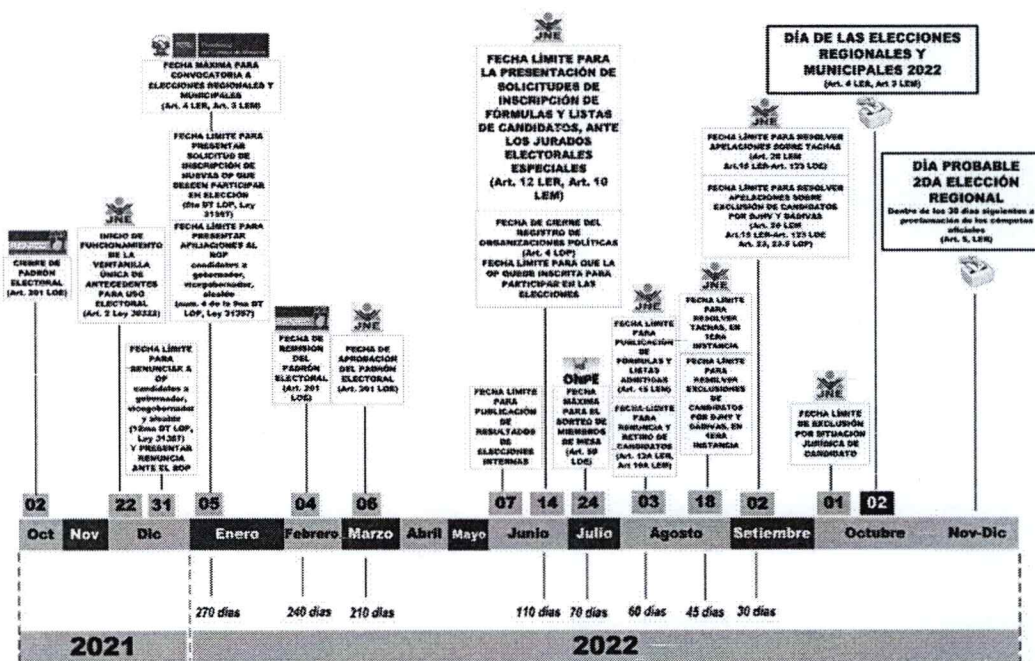
Por lo tanto, podemos observar que, para mantener la estabilidad del proceso y la confianza de la población en los organismos electorales, es necesaria una justicia electoral que sea célere y predecible en la resolución de conflictos. Asimismo, podemos señalar que la predictibilidad, es decir, la seguridad jurídica, en las resoluciones de un tribunal contribuye también a la rapidez con la que se resuelven los asuntos en la sede electoral, especialmente en escenarios donde la especialización de la justicia electoral no es óptima, y la jurisprudencia debe servir como guía para los tribunales de primera instancia.

¹⁴ Si consideramos el proceso electoral desde su primer acto de convocatoria hasta la emisión del documento que pone fin al mismo.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

Siguiendo estas ideas, podemos observar que, en el caso peruano, el cronograma electoral tiene una duración de poco más de un año. Para ilustrar este punto, incluimos el cronograma electoral estándar seguido en las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022):

Cronograma de Elecciones Regionales y Municipales 2022 aprobado por Resolución N.° 0932-2021-JNE



Si observamos el cronograma electoral expuesto, podemos notar que, aunque los plazos en cada una de las etapas puedan parecer relativamente amplios, cada una de ellas tiene sus propias complicaciones, las cuales dificultan una respuesta célere por parte del sistema electoral. Así, por ejemplo, el número de candidatos es otro factor que complica el desarrollo de los procesos electorales, a lo que se suma la urgencia que tiene la población por conocer quiénes son finalmente los candidatos aptos para participar en el proceso electoral, lo que ejerce presión para una rápida resolución de los casos de exclusión.

Si bien resulta clave la celeridad durante estos periodos de alta actividad para la justicia electoral, es igualmente importante reforzar la seguridad jurídica del sistema electoral peruano mediante el uso del sistema jurisprudencial, de manera que cuente con precedentes electorales vinculantes y una doctrina jurisprudencial electoral de observancia obligatoria, que debe servir como guía para el sistema de justicia electoral en general.

Así, con la implementación de esta iniciativa legislativa, las resoluciones emitidas por el JNE servirán como guía para la resolución de conflictos electorales y, en tanto lo señale el propio Pleno del JNE, como reglas generales a seguir por los JEE, que resuelven los casos en materia electoral en primera instancia, y como un parámetro a seguir por el propio Pleno de la institución en futuras actuaciones.

3.2. El criterio de conciencia y el precedente electoral vinculante

Es importante precisar que el establecimiento de un sistema de precedentes en materia electoral no debe ser entendido, ni suponer, en modo alguno, una contradicción con el criterio de conciencia en la apreciación de los hechos, tal como lo establece el artículo 181 de la Constitución. Si bien dicho artículo reconoce al Pleno del JNE la facultad de aplicar el criterio de conciencia, ello no implica que el ejercicio de la jurisdicción electoral deba responder a

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

criterios meramente subjetivos. Por el contrario, esta función debe ejercerse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes.

Una de las características fundamentales del régimen democrático, del cual el JNE es el defensor por antonomasia, es el principio de interdicción de la arbitrariedad, que proscribe que las decisiones adoptadas por las entidades públicas respondan a criterios meramente subjetivos. Es más, el propio artículo 181 precisa que el Pleno del JNE resuelve de acuerdo con la ley y los principios generales del derecho, siendo uno de estos principios precisamente el de seguridad jurídica. Además, el derecho a la debida motivación de las resoluciones constituye una de las garantías inherentes al debido proceso, propias de la función jurisdiccional.

En este sentido, dado que el ejercicio de la función jurisdiccional en materia electoral tiene como referencia obligatoria la aplicación e interpretación de normas jurídicas, el ejercicio del criterio de conciencia no puede suponer un desconocimiento de la normativa ni dar lugar a múltiples interpretaciones dispares respecto a una misma norma. El adecuado desarrollo de los procesos electorales requiere predictibilidad y certeza en cuanto a la interpretación de las normas que los rigen y a los criterios conforme a los cuales se resuelven las controversias. El establecimiento del precedente electoral vinculante permitirá garantizar tales objetivos, promoviendo la consolidación de criterios jurisdiccionales claros y precisos.

Por otro lado, aunque los JEE, como órganos jurisdiccionales en materia electoral, cuentan con autonomía e independencia, ello no debe derivar en autarquía ni en el desconocimiento de su pertenencia al sistema electoral establecido en el artículo 177 de la Constitución. En dicho sistema, el Pleno del JNE constituye la última y definitiva instancia en materia electoral. Por lo tanto, el criterio de conciencia por parte de los JEE no puede ser ejercido de manera aislada, sino que debe basarse en la doctrina jurisprudencial electoral de observancia obligatoria y en los precedentes electorales vinculantes del JNE.

Finalmente, es importante precisar que, conforme a lo reconocido en la reforma planteada, los jueces electorales pueden apartarse del precedente, siempre y cuando expresen los fundamentos que justifiquen su decisión.

4. Las características del precedente electoral vinculante

Como señala el artículo 181 de la Constitución, el JNE es el ente encargado de impartir justicia en materia electoral, resolviendo los hechos conforme a la ley y a los principios generales del derecho. Las resoluciones dictadas por el JNE son definitivas y no proceden contra ellas recurso alguno.

En el marco del Estado Constitucional de Derecho, las resoluciones del JNE deben cumplir con los principios de seguridad jurídica, igualdad, universalización y supremacía de los derechos fundamentales, entre otros. Todo ello, en consideración al alto fin al que está abocado el JNE, como garante de la voluntad popular expresada en el sufragio, sobre el cual se cimienta la democracia y la gobernabilidad.

Ahora bien, cuando se habla del precedente electoral vinculante, se alude a la regla que, mediante interpretación o integración del ordenamiento normativo, crea el Pleno del JNE para resolver un caso determinado. Una vez establecido, dicho precedente debe servir para resolver casos futuros que sean análogos en lo sustantivo.

Así, la regla que se dicte como precedente electoral vinculante debe referirse exclusivamente a la interpretación de una norma legal electoral. Esta norma debe servir para la resolución del caso concreto objeto de análisis.

En consecuencia, el precedente electoral vinculante debe ser la motivación y el sentido que da lugar al pronunciamiento del Pleno del JNE, así como a los de los JEE, cuyas decisiones estarán obligatoriamente vinculados al precedente establecido por el Pleno. De esta manera, en futuros casos similares, se deberá arribar a la misma decisión, fundamentada en el criterio básico ya fijado.

4.1. Los supuestos de hecho que justifican su emisión

A diferencia del *stare decisis* anglosajón, y como se indicó en el numeral 1.2. *supra*, en la tradición jurídica romano-germánica el precedente presenta características distintivas. En este contexto, no todas las resoluciones jurisdiccionales emitidas por el Pleno del JNE deben ser consideradas como precedente electoral vinculante.

En efecto, la necesidad de contar con un sistema que garantice la observancia del precedente electoral vinculante emitido por el Pleno del JNE se justifica en situaciones excepcionales, como, por ejemplo, los siguientes casos:

- La existencia de interpretaciones contradictorias.
- La necesidad de llenar un vacío reglamentario.
- La comprobación de la existencia de alguna norma pasible de ser interpretada de manera diversa, es decir frente a una norma que potencialmente podría prestarse a ser interpretada de forma contradictoria por parte de los Jurados Electorales Especiales.
- La necesidad de cambiar una línea jurisprudencial existente.

4.2. El procedimiento seguido para la emisión del precedente electoral vinculante

El derecho debe entenderse como un escenario cultural compuesto por principios, normas y argumentación.¹⁵ En consecuencia, no es suficiente que los jueces aprecien los hechos bajo criterios de conciencia.¹⁶ En este contexto, la argumentación constituye el método de análisis jurídico que permite que las decisiones jurisdiccionales sean aceptables conforme al ordenamiento constitucional y a los valores configurados en los derechos fundamentales que la Constitución consagra.

De esta forma, el juez electoral está obligado a llevar a cabo un ejercicio de valoración de los comportamientos, es decir, de los hechos y las prácticas, con el fin de emitir su decisión bajo la denominada "pretensión de corrección". Esta es la piedra angular que da sentido a la motivación, garantizando la legitimidad de la práctica legal y constitucional vigente. Para ello, tanto la *ratio decidendi* como el fallo deben adherirse al canon de control de resoluciones judiciales que propone el Tribunal Constitucional.¹⁷

En materia electoral, es necesario recordar que, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú, el sistema electoral del país se estructura en tres organismos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). De estos, el JNE es el encargado de ejercer la función jurisdiccional en materia electoral, lo que le confiere la responsabilidad de implementar acciones tendientes a mejorar el sistema de justicia electoral.

Los JEE, de funcionamiento temporal y autonomía administrativa, están conformados por tres miembros, conforme lo estipula el artículo 33 de la Ley Orgánica del JNE, y tienen la competencia de resolver las causas en primera instancia.

Por su parte, el Pleno del JNE actúa como la instancia final en materia electoral. Está conformado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 179 de la Constitución, por cinco miembros. El quórum para las sesiones del Pleno del JNE es de cuatro miembros, y sus resoluciones requieren para su aprobación de una mayoría simple (tres votos). En caso de empate, el voto dirimente corresponde al presidente del JNE.

¹⁵ Alexy, Robert. Teoría de la argumentación jurídica. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, *La Constitución de la democracia deliberativa* (Trad. De Manuel Atienza e Isabel Espejo), Editorial Gedisa, Barcelona, 1989, p. 32.

¹⁶ Art. 181 de la Constitución Política del Perú y art. 23 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

¹⁷ Según Alexy, "la teoría de la pretensión sostiene que las normas jurídicas individuales y las decisiones judiciales, así como el sistema jurídico en su totalidad, necesariamente tienen una pretensión de corrección. Los sistemas de normas que no tienen esta pretensión, implícita o explícitamente, no son sistemas jurídicos" (Alexy, Robert. Derecho y razón práctica. Distribuciones Fontamara S.A. 1993, p. 51)

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

Sin embargo, dada la naturaleza del precedente electoral vinculante y su carácter obligatorio y vinculante *erga omnes*, las resoluciones que creen dicho precedente no solo deben cumplir con mayores exigencias motivacionales, sino que requieren, adicionalmente, un mayor grado de consenso entre los miembros del Pleno del JNE; esto es, cuatro votos favorables.

Con el mismo criterio, cuando se trate de una resolución que modifique, se aparte de o deje sin efecto un precedente electoral vinculante, dicha decisión deberá ser el resultado de un consenso reforzado entre los miembros del Pleno del JNE; esto es, cuatro votos favorables, tras las deliberaciones y fundamentaciones correspondientes en la sesión.

Finalmente, en caso de que se presente un apartamiento por parte los JEE, dicho órgano deberá especificar con claridad el precedente del que se aparta, estableciendo las razones o circunstancias que motivaron tal apartamiento en la *ratio decidendi* de la resolución.

4.3. Los efectos del precedente electoral vinculante

La regla que se establece a partir del precedente electoral vinculante debe aplicarse de manera obligatoria por parte del Pleno del JNE y los JEE, así como también, por los organismos que conforman al sistema electoral, en todos los casos idénticos posteriores al caso que motivó el precedente. Ante lo señalado, los órganos jurisdiccionales electorales tienen cuatro posibilidades:

1. **Aplicar el precedente frente a casos idénticos:** es decir, ante aquellos casos que presentan las mismas características que aquel que dio origen al precedente electoral y que encajan perfectamente dentro de sus alcances.
2. **Aplicar el precedente frente a casos similares:** es decir, en aquellos casos que pueden no presentar todas las características del caso que originó el precedente, pero que no presentan diferencias sustanciales que justifiquen una variación en el sentido del pronunciamiento.
3. **No aplicar el precedente frente a casos idénticos, reformulando la regla (*overruling*):** en este caso, recae sobre el Pleno del JNE la responsabilidad de proporcionar una motivación sólida que justifique el apartamiento del criterio previamente establecido.
4. **No aplicar el precedente frente a casos aparentemente idénticos, sin reformular la regla (*distinguishing*):** en esta situación, corresponde al Pleno del JNE o a los JEE ofrecer una motivación suficiente que justifique el apartamiento excepcional del criterio establecido.

Por las razones expuestas, es importante precisar que el JNE como organismo constitucional autónomo que administra justicia electoral en última y definitiva instancia, y encargado de velar por el cumplimiento de las normas referidas a materia electoral considera que es necesario e indispensable regular la materia del precedente electoral vinculante.

Dado su potencial para garantizar coherencia, predictibilidad y seguridad jurídica en las decisiones del sistema electoral, resulta indispensable que el ordenamiento jurídico electoral adopte esta figura, permitiendo así que las resoluciones del JNE sean más consistentes y alineadas con principios previamente establecidos. La implementación de esta institución en el sistema electoral contribuiría a la estabilidad del proceso democrático y fortalecería la confianza pública en las decisiones judiciales electorales.

Nuevo estado que genera la propuesta

Como se ha venido señalando a lo largo de la presente Exposición de Motivos, la aprobación de la propuesta permitiría al JNE emitir precedentes vinculantes en materia electoral, facultad que a la fecha no cuenta, coadyuvando a la predictibilidad y a la imparcialidad en las decisiones de los jurados electorales.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL VINCULANTE

Objetivos institucionales que se alcanzan con la propuesta

Con la aprobación de la propuesta, se alcanzarían los siguientes Objetivos Estratégicos Institucionales, reconocidos en el Plan Estratégico Institucional 2022-2026 ampliado, aprobado por Resolución N° 000033-2024-P/JNE:

- Optimizar los servicios de justicia electoral para la ciudadanía y las organizaciones políticas.
- Fortalecer la fiscalización de los procesos electorales en beneficio de los actores políticos

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA (ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO)

La presente iniciativa legislativa no irroga mayor gasto al erario, por cuanto la modificación legislativa que se propone no tiene mayor incidencia económica en el Presupuesto General de la República.

Por otro lado, la presente propuesta legislativa presenta como beneficios el garantizar la predictibilidad e imparcialidad en las decisiones adoptadas por los jurados electorales, promoviendo la coherencia y uniformidad en las resoluciones y, al mismo tiempo, fortaleciendo la seguridad jurídica en el ámbito del sistema electoral.

IV. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa tiene por objetivo modificar los artículos 23, 24 y 35 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. La modificación de estos permitirá la creación efectiva del precedente electoral vinculante teniendo un impacto notorio en la seguridad jurídica y en la celeridad de la atención de controversias electorales.

Lima, 30 de enero de 2025

Firmado Digitalmente
por:
BURNEO BERMEJO
Roberto Rolando
FAU 20131378549
soft
Fecha: 14/02/2025
08:53:58



Firmado
Digitalmente por:
CLAVIJO CHIPOCO
Yessica Elisa FAU
20131378549 soft
Fecha: 14/02/2025
09:01:42

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(3/2/2025)

VISTO: el Proyecto de Ley que establece el precedente electoral vinculante, elaborado por la Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE); y

CONSIDERANDO QUE:

El JNE, organismo constitucional autónomo, en ejercicio de su atribución de iniciativa en la formación de las leyes en materia electoral, conferido en el artículo 178 de la Norma Fundamental (NF), regulado a su vez en el artículo 7 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), y en observancia de los requisitos exigidos por los artículos 75 y 76, numeral 4, del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, ha dispuesto aprobar el proyecto de ley que establece el precedente electoral vinculante que plantea modificar los artículos 23, 24 y 35 de la LOJNE.

El numeral 3 del artículo 178 de la Carta Magna, concordante con el literal g del artículo 5 de la LOJNE, establece que el JNE tiene como función, entre otras, velar por el cumplimiento de las normas referidas a materia electoral.

El sistema de justicia electoral peruano no cuenta con la institución del precedente electoral vinculante, lo que mejoraría la seguridad jurídica y la predictibilidad de sus resoluciones, tanto para los actores políticos como para la ciudadanía en general. Asimismo, esta carencia impacta negativamente en la carga jurisdiccional, especialmente durante los períodos electorales, disminuyendo la eficiencia del sistema electoral.

En la Exposición de Motivos se sustenta al detalle, la necesidad de establecer el precedente electoral vinculante máxime, si diversos organismos supremos de la administración de justicia, en cada uno de sus respectivos ámbitos, emplean diferentes procedimientos que les permiten establecer precedentes obligatorios, con el objetivo de dotar a sus sistemas de resolución de conflictos de una guía adecuada al momento de resolver ciertos casos. Ello, con la finalidad de garantizar respuestas que no solo sean coherentes y predecibles, sino también ágiles. Si bien el precedente no ha sido utilizado hasta el momento en la justicia electoral, se presenta como una alternativa adecuada para satisfacer sus necesidades. El establecimiento de una regulación respecto a los precedentes electorales vinculantes por parte del Pleno del JNE, resulta necesaria dada las características de la administración de justicia electoral, especialmente en lo que respecta a la composición y estructura de los órganos de primera instancia.

Firmado Digitalmente
por:
MAISCH MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
18:10:07

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
17:34:22

Firmado
Digitalmente por:
TORRES CORTEZ
Ruben Jaime FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
16:16:29

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
15:53:07



Firmado Digitalmente
por:
BURNIO BERMEJO
Roberto Rolando
FAU 20131378549
soft
Fecha: 14/02/2025
08:54:04



Firmado
Digitalmente por:
CLAVIJO CHIPOCO
Yessica Elisa FAU
20131378549 soft
Fecha: 14/02/2025
09:01:45

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(3/2/2025)

Firmado Digitalmente
por:
MAISCH MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
18:10:10

Al respecto, los Jurados Electorales Especiales (JEE) conforman la primera instancia del sistema de justicia electoral. Sin embargo, estos organismos poseen una característica que desencadena una serie de consecuencias para el sistema electoral: su temporalidad. Los JEE son convocados únicamente en el marco de un proceso electoral y se disuelven una vez finalizado dicho proceso. Por lo tanto, el precedente se presenta como una herramienta necesaria para establecer una guía clara y consistente para los JEE al momento de resolver casos específicos.

Sin embargo, la existencia de un precedente electoral vinculante no sería necesaria solo por las características particulares de los JEE, sino también por las características inherentes al derecho electoral y su objeto de estudio: los procesos electorales. Los procesos electorales representan un periodo de alta tensión para la población, debido a la carga política y el debate general que origina la competencia entre las distintas opciones. En este contexto, para llevar a cabo con éxito un proceso electoral, resulta indispensable contar con un sistema de resolución de conflictos electorales que afiance su predictibilidad y agilidad.

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
17:34:25

En síntesis, se precisa que la norma tiene como objetivo establecer la figura del precedente electoral vinculante, así como los procedimientos para su creación, modificación, apartamiento o cese de sus efectos, a fin de garantizar la predictibilidad de las decisiones adoptadas por la justicia electoral, asegurando la coherencia e imparcialidad en sus resoluciones y, de este modo, fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema electoral.

En dicho contexto, la implementación del precedente vinculante busca minimizar el riesgo de contradicciones en las resoluciones de los órganos electorales, a partir de la adopción de criterios uniformes que sustenten sus decisiones. Además, esta regulación tiene como propósito optimizar el uso de los recursos judiciales y aliviar la carga procesal de los órganos jurisdiccionales en el ámbito electoral.

Firmado
Digitalmente por:
TÓRRES CORTÉZ
Ruben Jaime FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
16:16:31

En ese sentido, la fórmula legislativa es la siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PRECEDENTE ELECTORAL
VINCULANTE**

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer el precedente electoral vinculante, así como los supuestos en que este puede aplicarse, modificarse o dejarse sin efecto.

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
15:53:15

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Jurado Nacional de Elecciones, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas leyendo el código QR.



Firmado Digitalmente
por:
BURNEO BERMEJO
Roberto Rolando
FAU 20131378549
soft
Fecha: 14/02/2025
08:54:05



Firmado
Digitalmente por:
CLAVIJO CHIPOCO
Yessica Elisa FAU
20131378549 soft
Fecha: 14/02/2025
09:01:46

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(3/2/2025)

Artículo 2.- Modificación de los artículos 23, 24 y 35 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones

Modifícanse los artículos 23, 24 y 35 de la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones en los siguientes términos:

Artículo 23.- El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve oportunamente, con arreglo a la Constitución Política del Perú, las leyes y los principios generales del derecho. En materia electoral, de referéndum, o de otras consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son susceptibles de revisión. Contra ellas no procede recurso ni acción de garantía alguna.

Las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones constituyen precedente vinculante de observancia obligatoria en materia electoral cuando así lo expresen sus resoluciones, precisando el extremo de su efecto normativo y formulando la regla jurídica en la que consiste el precedente.

En caso el Jurado Nacional de Elecciones resuelva apartándose del precedente electoral, debe señalar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan su decisión y las razones por las que se aparta de este.

La resolución del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que crea, modifica, se aparta o deja sin efecto un precedente electoral vinculante debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.

Artículo 24.- El quórum necesario para las sesiones del Pleno es de cuatro (4) miembros. Para la adopción de decisiones o la emisión de un fallo, se requiere el voto de la mayoría simple de los miembros concurrentes, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario. En caso de empate el presidente tiene el voto dirimente.

Para crear, modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente electoral vinculante se requiere el quórum exigido en el párrafo anterior y el voto conforme de cuatro (4) miembros.

Artículo 35.- Los Jurados Electorales Especiales se rigen, en lo aplicable, por las normas del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en lo concerniente a obligaciones, impedimentos, quórum, sesiones, acuerdos, fallos, deliberaciones, nulidades y votaciones.

Los precedentes electorales vinculantes son de observancia obligatoria. Si los Jurados Electorales Especiales se apartasen de un

Firmado Digitalmente
por:
MAISCH MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
18:10:12

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
17:34:26

Firmado
Digitalmente por:
TÓRRES CORTEZ
Ruben Jaime FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
16:16:32

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
15:53:16



Firmado Digitalmente
por:
BURNEO BERMEJO
Roberto Rolando
FAU 20131378549
soft
Fecha: 14/02/2025
08:54:07



Firmado
Digitalmente por:
CLAVIJO CHIPOCO
Yessica Elisa FAU
20131378549 soft
Fecha: 14/02/2025
09:01:47

Jurado Nacional de Elecciones
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

ACUERDO DEL PLENO
(3/2/2025)

precedente electoral vinculante, deben justificar en forma expresa dicha decisión, precisando el precedente del cual se apartan y los fundamentos o circunstancias particulares del caso por los cuales se decide en forma distinta.

Firmado Digitalmente
por:
MAISCH.MOLINA
Martha Elizabeth
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
18:10:13

Por lo tanto, en aplicación del artículo 7 de la LOJNE, el Pleno del Supremo Tribunal Electoral, en uso de sus atribuciones,

ACUERDA:

1. **APROBAR** el "Proyecto de Ley que establece el precedente electoral vinculante".
2. **DISPONER** su remisión al Congreso de la República para su incorporación en el procedimiento legislativo correspondiente.
3. **PUBLICAR** el presente acuerdo en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones.

SS.

BURNEO BERMEJO

MAISCH MOLINA

RAMÍREZ CHÁVARRY

TORRES CORTEZ

OYARCE YUZZELLI

Clavijo Chipoco

Secretaria General

cop

Firmado Digitalmente
por:
RAMIREZ
CHAVARRY Willy
FAU 20131378549
soft
Fecha: 13/02/2025
17:34:27

Firmado
Digitalmente por:
TORRES CORTEZ
Ruben Jaime FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
16:16:33

Firmado
Digitalmente por:
OYARCE YUZZELLI
Aaron FAU
20131378549 soft
Fecha: 13/02/2025
15:53:17

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Jurado Nacional de Elecciones, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas leyendo el código QR.

