



EXPEDIENTE N° ECE.2020000981

Moquegua, veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve

VISTO: El escrito presentado el 23 de noviembre de 2019, por LORENA CARLA ZAMBRANO AZAÑA, Personera Legal Titular de la organización política "**FUERZA POPULAR**", mediante el cual subsana las observaciones advertidas por este JEE, y;

CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución N°00048-2019-JEE-MNIE/JNE, de fecha 21 de noviembre de 2019, este Colegiado Electoral, resolvió en su artículo segundo: Declarar **INADMISIBLE** la solicitud de INSCRIPCIÓN DEL CIUDADANO **MARIO FIDEL MANTILLA MEDINA**, para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, concediéndole el plazo de **DOS (2) DÍAS NATURALES** a fin de subsanar la observación indicada en el Considerando nueve (9) de dicha Resolución.
2. En ese Considerando, se ha requerido que el candidato al Congreso de la República, que se desempeña como miembro de la Comisión Permanente, cumpla con adjuntar original o copia certificada de la solicitud de licencia sin goce de haber.
3. La Resolución que declara inadmisibilidad la solicitud de inscripción del candidato Mario Fidel Mantilla Medina, fue notificada el 21 de noviembre del 2019, en la Casilla Electrónica CE_40971245 señalada por la Personera Legal de la Organización Política Fuerza Popular, a fin de que se subsane la omisión advertida.
4. La Organización Política "**FUERZA POPULAR**", el 23 de noviembre del 2019 y dentro del plazo legal, presentó su escrito de subsanación, acompañando copia de la Resolución N°286-2015-JNE y copia de la constancia otorgada por el Congreso de la República que acredita que el candidato al Congreso de la República, Mario Fidel Mantilla Medina, es miembro titular de la Comisión Permanente del Congreso de la República.
5. Se observa que el escrito de fecha 23 de noviembre de 2019, presentado por Lorena Carla Zambrano Azaña, personera legal titular del partido político "**FUERZA POPULAR**", no ha cumplido con adjuntar el original o copia certificada del cargo de solicitud de licencia sin goce de haber, presentado por el candidato a la entidad pública correspondiente.

MARCO NORMATIVO

6. El artículo 90° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 112° de la Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE) y el artículo 22° del Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, aprobado mediante Resolución N° 0156-2019-JNE (en adelante el Reglamento), establecen los requisitos para ser candidato.
7. Los artículos 113° y 114° de la LOE, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 22° del Reglamento de Inscripción de Lista de Candidatos para las Elecciones Congresales 2020, señalan los impedimentos para ser candidato.
8. El artículo 27° numerales 27.1, 27.2 y 27.3 del Reglamento de Inscripciones de Listas de Candidatos para la Elecciones Congresales Extraordinarias 2020,



aprobado por Resolución N°156-2019-JNE, establece que la solicitud que cumpla con todos los requisitos previstos en los artículos 22° al 26°, o cumpla con subsanar las omisiones advertidas, es admitida a trámite. Asimismo, el artículo 29° numeral 29.1, precisa que el JEE, declara la improcedencia de la solicitud de inscripción por el incumplimiento de un requisito de ley no subsanable, o por la subsanación de las observaciones efectuadas.

9. El artículo 39° de la Constitución Política del Estado, regula sobre la función pública y dispone que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación, e indica que el Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden los representantes al Congreso.

10. El artículo 4° de la Ley 28175 – Ley Marco del Empleado Público, establece la siguiente clasificación:

1. Funcionario Público.- El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas.

El funcionario puede ser:

a) De elección popular directa y universal o confianza política originaria. **(Presidente, Congresistas, Alcaldes, etc.)** (lo resalta nuestro)

(...)

11. Del Reglamento del Congreso de la República:

a) Artículo 1°: "...Precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios".

b) Artículo 4°: Precisa que la función legislativa comprende el debate y la aprobación de la reforma de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política del Estado y el presente reglamento.

c) Artículo 21°: "Los Congresistas son funcionarios públicos al servicio de la Nación". (...).

d) Artículo 22°: Los Congresistas tienen derecho:
(...)

h) A que se les guarde el respeto y las atenciones que corresponden a su calidad de representantes de la nación de acuerdo a la jerarquía establecida en el artículo 39° de la Constitución Política del Estado. **Este derecho no ampara su abuso en beneficio personal o de terceros.**

(...)

e) Artículo 23°: Los Congresistas tienen la obligación:

(...)

b) De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las Leyes del Perú, así como respetar el presente reglamento del Congreso.

(...)

ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO:

12. En el caso de autos, se advierte que mediante Resolución N°48-2019-JEE-MNIE/JNE, de fecha 21 de noviembre del 2019, por mayoría, se ha declarado



inadmisible la inscripción del ciudadano Mario Fidel Mantilla Medina, para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, requiriendo que en el plazo de dos (2) días naturales, cumpla con adjuntar la solicitud de licencia sin goce de haber, ello, al advertir que, en su hoja de vida, precisó, que se desempeña como Congresista de la República.

Sobre la observación de solicitud de la licencia sin goce de haber del candidato Mario Fidel Mantilla Medina.

13. Mediante Resolución N°189-2019-JNE de fecha 13 de noviembre de 2019, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, absolvió la consulta formulada por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, estableciendo como criterio normativo que la renuncia al cargo y la licencia sin goce de haber de los servidores y funcionarios públicos comprendidos en los artículos 113° y 114° de la LOE, que deseen participar en el presente proceso electoral, deben precisar expresamente que se harán efectivas a partir del 27 de noviembre de 2019, es decir, 60 días antes de las elecciones.
14. En la precitada Resolución, se ha indicado que el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, reviste carácter excepcional, sin embargo, éste no debe servir para exonerar del cumplimiento de los impedimentos establecidos en los artículos 113° y 114° de la LOE, dado que los mismos están orientados a salvaguardar los principios de neutralidad política e igualdad y no discriminación, que pudieran verse afectados respecto de los demás candidatos que no cumplen con función o servicio público y de igual modo cautelar por el debido uso de los recursos públicos.

Argumentos del recurso de subsanación de la Organización Política.

15. Del escrito de subsanación del 23 de noviembre del año en curso, presentado por la Organización Política “**Fuerza Popular**”, entre otros, argumenta lo siguiente:
 - Que, el candidato Mario Fidel Mantilla Medina, no está obligado a presentar solicitud de la indicada licencia, por su condición de Congresista de la República. Actualmente, es miembro titular de la Comisión Permanente del Congreso.
 - Mediante Acuerdo del 24 de setiembre del 2010, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, determinó que los Congresistas en ejercicio, no están obligados a solicitar licencia sin goce de haber por tener la condición de representantes nacionales, además de ser su cargo irrenunciable tal como lo señala el artículo 95° de la Constitución Política y el artículo 15° del Reglamento del Congreso.
 - Que la aplicación del artículo 114° de la LOE es sólo a trabajadores y funcionarios de los poderes públicos que no tienen la calidad de congresistas, representantes nacionales.
 - La inexistencia de una norma imperativa que obligue a un congresista a solicitar licencia sin goce de haber para participar en las elecciones.

Sobre los argumentados de la Organización Política.

16. Cabe mencionar que la Resolución N°0286-2015-JNE, de fecha 05 de octubre de 2015, fue expedida por el JNE en el marco del Proceso de Elecciones Generales que se llevó a cabo el 10 de abril de 2016, con la finalidad de hacer precisiones sobre los plazos referidos a renuncias de autoridades y altos funcionarios, así como



la solicitud de licencias sin goce de haber de los trabajadores y funcionarios del estado que pretendan postular en las pasadas elecciones generales.

17. Actualmente, nos encontramos frente a un proceso electoral extraordinario, en cuyo marco, se ha expedido la Resolución N°0189-2019-JNE, de fecha 13 de noviembre de 2019, donde el Jurado Nacional de Elecciones, dentro del marco de sus competencias en aplicación del artículo 5° de la LOE, absuelve la consulta realizada por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 y precisa criterios normativos aplicables al presente proceso electoral extraordinario, respecto de los alcances de los artículos 113° y 114° de la LOE, es decir, en lo relativo a las renunciaciones o licencias al cargo de los funcionarios y/o servidores del estado que pretendan ser candidatos.
18. Es de resaltar que la mencionada Resolución N°0189-2019-JNE, no hace distinción respecto de la calidad de representantes nacionales a la que hace alusión la Organización Política, tampoco, se pronuncia con relación al Acuerdo del JNE del 24 de setiembre de 2010 (no obstante que formó parte de los antecedentes: Considerando 3), ello, obedece precisamente porque nos encontramos ante contextos distintos, dado que el Congreso de la República, no se encuentra ejerciendo funciones con normalidad conforme lo señala el artículo 4° de su Reglamento, sino que, sus funciones se encuentran limitadas y dentro del ámbito de competencia establecido por el artículo 46° de la precitado Reglamento.
19. Lo aludido, obedece precisamente porque nos encontramos en un proceso electoral extraordinario y, además, según lo establecido por el artículo 134° de la Constitución Política del Estado, concordante con el artículo 45° del Reglamento del Congreso del República, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad y precisa que la Comisión Permanente del Congreso de la República no se disolvió con la disolución del Congreso de la República, por lo tanto es un órgano constitucional que se mantiene en funciones, pero éstas, son limitadas y ejercen control dentro del marco de la Constitución Política y del Reglamento.
20. Es del caso advertir que el Acuerdo del JNE de fecha 24 de setiembre de 2010, no ha considerado a la Constitución Política como norma jurídica, en tanto no ha fundamentado por qué la condición de “representantes nacionales” de los congresistas de la República debía excluirlos de su condición de funcionarios conforme a los alcances del artículo 39° de la Constitución Política, más aún, si el artículo 114° de la Ley Orgánica de Elecciones señala de modo general sin realizar excepciones que los funcionarios de los Poderes Públicos deben solicitar licencia sin goce de haber para ser candidatos.
21. La Constitución como norma jurídica, ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional, en los siguientes términos: *“El reconocimiento de la Constitución como norma jurídica vinculante y directamente aplicable constituye la premisa básica para que se erija como fuente de Derecho y como fuente de fuentes. (...) La Constitución es la norma jurídica suprema del Estado” [1].*

[1] Véase fundamento 2.1.1.1. de la sentencia recaída en el Expediente N°47-2004-AI.



22. Los nuevos integrantes del JNE quienes asumieron funciones en el 2016, no han emitido ningún pronunciamiento sobre la condición de “representantes nacionales” de los congresistas, al menos, no se advierte ello de la resolución la Resolución N° 189-2019-JNE, pues, si tuvieran la misma posición jurídica el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones en funciones, en aplicación del inciso “c” del artículo 22° de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, debió buscar la ejecución de los citados acuerdos y considerar a los miembros de la Comisión Permanente como “representantes nacionales”, con derecho a no solicitar licencia para postular en el Proceso Electoral Extraordinario 2020. Por tanto, puede concluirse que la Resolución N° 0189-2019-JNE de fecha 13 de noviembre de 2019 ha superado los criterios arribados en el Acuerdo del JNE de fecha 24 de setiembre de 2010.
23. Lo aludido, obedece precisamente porque nos encontramos en un proceso electoral extraordinario y, además, según lo establecido por el artículo 134° de la Constitución Política del Estado, concordante con el artículo 45° del Reglamento del Congreso, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad y precisa que la Comisión Permanente del Congreso de la República, no se disolvió, con la disolución del Congreso de la República, por lo tanto es un órgano constitucional que se mantiene en funciones, pero éstas, son limitadas y ejercen control dentro del marco de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso.
24. Con relación al argumento de la Organización Política, que la calidad de representantes nacionales de los congresistas, los exime de ser funcionarios. Al respecto, consideramos que dicho argumento se contradice no solo con lo expresamente señalado por la Constitución Política del Estado, sino también por lo establecido en la Ley Marco del Empleado Público – Ley N°28175 y el Reglamento del Congreso, toda vez que los citados dispositivos legales expresamente indican lo siguiente:
- a) La Constitución Política del Estado, en su artículo 39° señala:
“Funcionarios y Trabajadores Públicos. Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio de la Nación y, en ese orden, los representantes del Congreso, ...”.
- b) El artículo 4° de la Ley 28175 - **Ley Marco del Empleo Público**, establece lo siguiente:
*“Funcionario Público.- El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas.
El Funcionario Público puede ser:*
a) **De elección directa y universal o confianza política originaria. (Presidente, Congresistas, alcaldes, etc.) (...)**”
- c) Artículo 21° del Reglamento del Congreso dice : “Los Congresistas son funcionarios públicos al servicio de la Nación”. (...).
Siendo así, el candidato Mario Fidel Mantilla Medina, está sujeto a los impedimentos regulados por el artículo 114° de la LOE, concordado con el artículo 22° del Reglamento de Inscripciones de la Lista de Candidatos para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, máxime, si el artículo 23° del



Reglamento del Congreso, dispone que los Congresistas tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las Leyes del Perú.

25. Debemos tener presente además, que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en el Considerando 23 de la Resolución N°0189-2019-JNE, vigente para el presente proceso extraordinario, ha establecido lo siguiente: *"... si bien el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 reviste carácter excepcional, este no debe servir para exonerar del cumplimiento de presentación de renuncia a los posibles candidatos, puesto que de hacerlos, no solo anularía el principio de neutralidad política e incrementaría el riesgo de vulneración al debido uso del erario público, sino también supondría una eventual afectación al principio de igualdad y del derecho a la no discriminación, en perjuicio de aquellos postulantes ajenos a dicha situación, constituyéndose como una ventaja indebida en su contra."*
26. El Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 01875-2006-PA/TC, sobre el derecho a la igualdad, lo siguiente: *"El inciso 2 del artículo 2° de la Constitución dispone que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie puede ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. En la sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional, respecto del derecho a la igualdad, estableció que: Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable."*
27. Consideramos importante precisar que la tantas veces mencionada Resolución N°189-2019-JNE, no solo absuelve la consulta respecto a los alcances del artículo 114° de la LOE, sino va más allá, e, indica que en aras de velar por el cumplimiento de las normas en materia electoral y a efectos de garantizar el principio de participación política, consideran necesario pronunciarse respecto a los altos funcionarios comprendidos en el artículo 113° de la LOE, estableciendo criterios normativos respecto a la oportunidad para presentar sus renuncias en el marco de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. Realizando una interpretación sistémica de las normas, arriban a la conclusión en el fundamento 29, que el alto funcionario enunciado en el artículo 113°, no está obligado a renunciar a su cargo para postular en las Elecciones Congresales 2020, pero si debe solicitar licencia con arreglo al artículo 114° de la LOE, en su condición de funcionario público. Si esto es así, y, teniendo en cuenta que el cargo de congresistas también es irrenunciable conforme lo indica el artículo 15° del Reglamento del Congreso de la República, entonces por el derecho a la igualdad a la que tenemos todos los ciudadanos, sería también exigible que los miembros de la Comisión Permanente del Congreso, presenten su solicitud de licencia al momento de su postulación tal como lo señala el artículo 114° de la LOE.
28. Respecto a los principios de neutralidad e imparcialidad el Tribunal Constitucional



en la sentencia recaída en el expediente N°4677-2004 ha precisado:

“... los funcionarios y autoridades políticas deben asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales electorales, tales como la responsabilidad política, la temporalidad del poder, la publicidad y transparencia; a fin de garantizar su neutralidad e imparcialidad; sobre todo, de aquellos funcionarios que, por ley, tengan la facultad de disponer de fondos público. Todo ello, considerando que un proceso electoral precisa, para su adecuado desarrollo, de condiciones de igualdad institucional entre los competidores, es decir, sin ventajas o privilegios para nadie, de acuerdo al artículo 38°...”.

29. El no exigir a los miembros de la Comisión Permanente como requisito la presentación de la solicitud de la licencia sin goce de haber, no solo afectaría el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política del Estado, sino además implicaría aplicar una excepción que no que cuenta con un fundamento legal o norma que ampare dicho derecho.
30. Finalmente, debe tenerse presente que el “escrito de subsanación de observaciones”, presentado por la Personera Legal Titular del Partido Político “**Fuerza Popular**”, no ha cumplido con subsanar las observaciones realizadas en la Resolución N°48-2019-JEE-MNIE/JNE, por lo que en aplicación del artículo 29° numeral 29.1 del Reglamento de Inscripciones de Listas de Candidatos para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, debe declararse Improcedente.

Por lo que, el Pleno del Jurado Electoral Especial de Mariscal Nieto, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 36° de la Ley N°26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones y Resolución N°156-2019-JNE.

RESUELVE:

Artículo único. - Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de inscripción del ciudadano **MARIO FIDEL MANTILLA MEDINA**, como candidato al Congreso de la República, presentada por Lorena Carla Zambrano Azaña, personera legal del partido político “**FUERZA POPULAR**”, con el objeto de participar en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Ss

KATIA GUILLEN MENDOZA

Segundo Miembro

ROSENDA EUDOCIA VILLANUEVA CHIPANA

Tercer Miembro

LIZNERI ELENA QUISPE AYMA

Secretaria Jurisdiccional

**VOTO EN DISCORDIA DEL SEÑOR EDWIN ROLANDO LAURA ESPINOZA****Expediente N° ECE.2020000981****Moquegua, veintisiete de noviembre del dos mil diecinueve.-**

Discrepo respetuosamente del criterio expresado por mis colegas, en tanto han resuelto declarar improcedente la inscripción del candidato Mario Fidel Mantilla Medina, ello por las siguientes razones:

Tal como me he pronunciado en minoría al expedirse la resolución N° 00048-2019-JEE-MNIE/JNE, considero que sin negar la plena vigencia del artículo 114 de la Ley Orgánica de Elecciones, que preceptúa la obligación de los trabajadores y funcionarios de los Poder Públicos y de los organismos y empresas del Estado de solicitar licencia sin goce de haber 60 días antes de las elecciones; es de reconocer también que el Jurado Nacional de Elecciones se ha pronunciado reiteradamente al respecto, esto es, sobre la inaplicación de dicha norma en el caso específico de los congresistas de la República.

Así, en el fundamento décimo de la Resolución N° 0286-2015-JNE del 05-10-2015, la máxima instancia de la justicia electoral expresó lo siguiente:

“... este colegiado estima pertinente precisar que, conforme al criterio aplicado en los procesos de Elecciones Generales de los años 2000, 2001, 2006 y 2010, consignado en los fundamentos del Acuerdo de fecha 24 de septiembre del 2010, **los congresistas de la República en el ejercicio de sus cargos no están obligados a solicitar licencia debido a su condición de representantes nacionales.**” (negrita y subrayado agregados).

Es decir, el Jurado Nacional de Elecciones ha dejado establecido como precedente en las últimas cinco elecciones generales y congresales que los congresistas en ejercicio no requieren solicitar la licencia en mención, ello bajo la interpretación que NO tienen las calidades a las que se refiere la ley. En tal punto, dicho Tribunal ha interpretado desde hace mucho, y en forma constante, que la calidad de representantes nacionales otorga a los congresistas en ejercicio un plus diferenciador que obliga a la justicia electoral a la inaplicación de la norma en análisis.

Pudiera discreparse o no de ese criterio, empero, lo que no puede desconocerse es su validez orientadora y su vigencia administrativa en elecciones pasadas, de necesaria e inevitable mirada, atendiendo a ello y dado que el candidato Mario Fidel Mantilla Medida es aún congresista e integrante de la Comisión Permanente del Congreso, no debió rechazarse su postulación.

Ahora bien, es necesario agregar que de conformidad con lo establecido por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú una vez disuelto el congreso y convocadas las elecciones para un nuevo congreso (que es el caso de este proceso electoral extraordinario), dichas elecciones deben realizarse sin que se pueda alterar el sistema electoral pre existente. Ello supone que las reglas para este proceso deben ser las mismas que rigieron en los anteriores procesos. En ese sentido, el Jurado Nacional de Elecciones en el fundamento noveno, *in fine*, de la Resolución N° 155-2019-JNE del 10-10-2019



estableció que para los efectos del presente proceso electoral siguen vigentes las normas conforme a sus alcances y contenido anterior, lo cual quiere decir, sin atisbo de duda, que las reglas debieran ser las mismas, salvo que se dicten expresas excepciones. Luego, el Jurado Nacional de Elecciones al dictar la Resolución N° 189-2019-JNE del 13-11-2019 no se avocó al análisis del caso especial de los congresistas aún en servicio, ello en el sentido de declarar si estaban o no obligados a pedir la licencia a que se refiere el artículo 114 de la 26859, entiéndase: no estableció regla diferente a la aplicada en los procesos eleccionarios anteriores, por lo que debiera interpretarse que las reglas son las mismas.

Por lo expresado y en pleno respeto de la postura esgrimida por el máximo ente la justicia electoral y la normatividad vigente, soy de la postura que debió admitirse la solicitud de inscripción del candidato Mario Fidel Mantilla Medina, candidato por la organización política “Fuerza Popular”, y/o, no debió declararse su improcedencia.

EDWIN ROLANDO LAURA ESPINOZA
Presidente